

# Bulletin 2000

## zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Aus dem Inhalt:

- Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch
- Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem
- Vor einer neuen Uno-Abstimmung
- Interoperabilität
- Thesen zum schwierigen Wandel der Sicherheitspolitik

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und  
Konfliktanalyse der ETH Zürich



## Inhaltsverzeichnis

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

### **Aktuelle Diskussion**

Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts <i>von Jon A. Fanzun und Andreas Wenger</i>	9
Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem <i>von Kurt R. Spillmann</i>	45
Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986 <i>von Daniel Möckli</i>	53
Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit <i>von Andreas Wenger und Markus Mäder</i>	89
Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik <i>von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber</i>	109
Kurzangaben über die Autoren	129

### **Chronologie**

Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Januar 1999 bis Dezember 1999	133
---	-----

### **Forschungsprojekte**

Sicherheitspolitische Forschung 1999/2000	203
---	-----



## Vorwort

1999 war ein aus sicherheitspolitischer Sicht ereignisreiches Jahr. Auf internationaler Ebene standen die Entwicklungen rund um den Kosovo im Zentrum des öffentlichen Interesses. Der Krieg auf dem Balkan war einerseits von einer auf Hochtechnologie abgestützten Kriegführung geprägt. Andererseits löste er eine Debatte über die völkerrechtliche Basis von Interventionen in innerstaatliche Konflikte aus, die angesichts der grössten humanitären Katastrophe in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg mit besonderer Heftigkeit geführt wurde. Schliesslich legte der Konflikt die militärischen Defizite Europas und die Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten schonungslos offen und war damit Anstoss für intensive Bemühungen der Europäer, im 21. Jahrhundert eine grössere sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle, zumindest im regionalen Rahmen, zu übernehmen.

Auch die Schweiz hat ein sicherheitspolitisch bewegtes und vielleicht richtungsweisendes Jahr hinter sich. Kurz nach Abflauen der militärischen Phase des Kosovo-Konflikts präsentierte der Bundesrat den Bericht 2000 zur Sicherheitspolitik, der den Übergang zur „Sicherheit durch Kooperation“ markiert. Die Autoren des ersten Artikels skizzieren die Grundzüge dieser neuen Strategie und stellen die darin vorgenommenen Gewichtsverschiebungen der schweizerischen Sicherheitspolitik in einen historischen Zusammenhang. Vor dem Hintergrund der zwiespältigen Kosovo-Politik der Schweiz plädieren die Autoren für eine konsequente Fortsetzung der begonnenen Kooperationsstrategie sowie für eine breite Diskussion nach wie vor offener Fragen.

Auf der Grundlage einer Analyse der gewandelten und vielfältiger gewordenen Anforderungen an die Nachrichtendienste nach dem Kalten Krieg stellt der zweite Artikel Überlegungen zu einer grundsätzlichen Modernisierung des schweizerischen Nachrichtendienstes an. Der Autor, Mitglied der im September 1999 von Bundesrat Adolf Ogi eingesetzten Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst, erachtet die interdepartementale Koordination im nachrichtendienstlichen Bereich als dringend notwendig und plädiert für ein ganzheitliches Früherkennungssystem. Eine Schlüsselfunktion muss dabei einem modernen und flexiblen Strategischen Nachrichtendienst zukommen, der ein zentrales Element der neu geschaffenen *Lenkungsgruppe Sicherheit* darstellen sollte und möglichst bei der Staatsspitze anzusiedeln ist.

Im Bereich der Aussenpolitik strebt der Bundesrat nicht nur eine vermehrte Kooperation, sondern eine Integration in die für die Schweiz wichtigsten multilateralen Foren an. Der dritte Artikel setzt sich mit dem strategischen Ziel der schweizerischen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auseinander, das der Bundesrat bis 2003 erreichen will. Vor dem Hintergrund der wichtigen Ablehnung

des Uno-Beitritts im ersten Urnengang von 1986 beleuchtet der Autor die grundsätzlichen Schwierigkeiten und Defizite der schweizerischen Uno-Politik und zeigt Strategien auf, wie der anstehende öffentliche Meinungsbildungsprozess und die zweite Abstimmung positiv gestaltet werden können.

Im Bereich der Armee kommt der Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Strategie „Sicherheit durch Kooperation“ grosse Bedeutung zu. Auf der Basis einer Begriffsklärung geht der vierte Artikel der Frage nach, wieso die Bedeutung der Interoperabilität seit dem Ende des Kalten Krieges stetig angestiegen ist und heute immer öfters den Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit darstellt. Ausgehend von der Feststellung, dass Interoperabilität bei der Neukonzeptionierung der Schweizer Armee als einer der zentralen Grundsätze zu gelten hat, diskutieren die Autoren Erkenntnisse und Konsequenzen für das laufende Reformprojekt Armee XXI.

Der fünfte und letzte Artikel schliesslich stellt den Bericht 2000 in den grösseren Kontext des bereits mit dem Bericht 90 eingeläuteten Paradigmawechsels von einer durch Neutralität und autonome Landesverteidigung hin zu einer durch Kooperation und Mitgestaltung bestimmten Sicherheitspolitik. Die Autoren gehen dabei den historischen Hintergründen der heutigen Schwierigkeiten nach, die schweizerische Sicherheitspolitik den neuen Rahmenbedingungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. In sechs Thesen formulieren sie, was lange Zeit gleichsam Gesetz war: die Sicherheitspolitik der Schweiz war auf die in der innenpolitischen Debatte verankerte Staatsmaxime der Neutralität ausgerichtet, damit auf den Bereich der militärischen Landesverteidigung fokussiert und dabei wiederum vom Prinzip der verteidigungspolitischen Autonomie getragen.

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse hofft, mit dieser jährlichen Publikation einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion in der Schweiz zu leisten. Die Produktion des Bulletins lag in den Händen von Jon A. Fanzun, Daniel Möckli und Marco Zanoli. Redaktionell wurde es von Béatrice Eigenmann betreut. Die Herausgeber danken allen, die zum Gelingen dieses Bulletins beigetragen haben, für ihre sorgfältige und erfolgreiche Arbeit.

Zürich, anfangs März 2000

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der Forschungsstelle  
für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

# **Aktuelle Diskussion**



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

von Jon A. Fanzun und Andreas Wenger

## Einleitung

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 1 Der sicherheitspolitische Bericht 2000

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1 Risiken und Chancen

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

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

<sup>10</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 9 und 14.

*Solidarität* ein umfassendes sicherheitspolitisches Engagement. Der Einsatz in einem spezifischen Sektor, beispielsweise im humanitären Bereich, entbinde nicht von der Mitverantwortung in anderen Sektoren. Der Bundesrat sieht allerdings gute Chancen, die „Solidaritätsbilanz“ der Schweiz aufzubessern. Die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit sei nötiger denn je; aufgrund der politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre hätten sich auch für die Schweiz zahlreiche Möglichkeiten aufgetan, an internationalen Anstrengungen zur Stabilisierung des europäischen Umfelds mitzuwirken. Strategische Notwendigkeit und strategische Gelegenheit ergänzten einander optimal.<sup>1 1</sup>

## 1.2 Interessen, Ziele und Strategien

Der Bericht 2000 postuliert drei sicherheitspolitische Zielsetzungen. Namentlich geht es dabei um Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt, um den Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen sowie um einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der nationalen Grenzen.<sup>1 2</sup> Diese Ziele werden neu unter expliziter Bezugnahme auf die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz formuliert. So entspricht die Zielsetzung, einen Beitrag zu Stabilität und Frieden in der Welt zu leisten, nicht nur der von der Schweiz erwarteten Solidarität, sondern dient den eigenen Sicherheitsinteressen.

Der Bundesrat hält fest, dass sich diese sicherheitspolitischen Zielsetzungen nicht mit ausschliesslich nationalen Strategien oder mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen lassen. Postuliert wird deshalb eine Strategie der nationalen und internationalen Sicherheitskooperation. Im Inland sollen im Rahmen einer „umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation“ (UFS) die zivilen und militärischen Ressourcen möglichst effektiv und effizient zum Einsatz gelangen und durch eine „Lenkungsgruppe Sicherheit“ koordiniert werden. Die UFS soll dabei die auf die Bedürfnisse des Kalten Krieges zugeschnittene Organisation der Gesamtverteidigung ablösen. Unter der Kooperation mit dem Ausland wird die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Staaten und internationalen Organisationen verstanden mit dem Ziel, im abgestimmten multilateralen Zusammenwirken Krisen zu bewältigen, Unruheregionen zu stabilisieren und generell Sicherheitsvorkehrungen wechselseitig zu verstärken.<sup>1 3</sup>

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

<sup>1 1</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 34.

<sup>1 2</sup> Ebd., S. 35f.

<sup>1 3</sup> Ebd., S. 43ff.

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

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

### 1.3 Sicherheitspolitische Instrumente und Aufgaben

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

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

---

<sup>14</sup> Bundesrat, *Bericht 90*, S. 34.

<sup>15</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41f und 45f.

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

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

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

---

<sup>16</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 49ff.

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

sogenannter „Zeitsoldaten“,<sup>18</sup> Die diesbezüglichen Leitlinien des Berichts 2000 werden zur Zeit in den verschiedenen Konzeptstudien der Armee XXI vertieft.<sup>19</sup>

## 2 Beurteilung in historischer Perspektive

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

### 2.1 Von einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt zur Nutzung von Chancen

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

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

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

insgesamt eine pessimistische Beurteilung des Umfeldes. Der europäischen Integration und den multilateralen Bemühungen um Frieden und Sicherheit wurde vorerst kein grosses Vertrauen geschenkt. Entsprechend skeptisch beurteilte der Bericht die Möglichkeiten der Schweiz, aktiv auf ihr Umfeld Einfluss zu nehmen.<sup>2 0</sup>

Der Bericht 90 – mitten in einer Zeit weltpolitischer Umwälzungen verfasst – perzipierte das internationale Umfeld dagegen als komplex und in seiner Entwicklung als unsicher. Das Gefahrenspektrum umfasste neben den machtpolitischen neu auch nichtmachtpolitische existentielle Gefährdungen. Die Ausweitung der Risikoanalyse auf nichtmachtpolitische Gefahren reflektierte die Verschiebungen in der öffentlichen Bedrohungswahrnehmung hin zu Risiken im Umfeld von Ökologie, Rassismus oder Migration ebenso wie zur Ausweitung des Sicherheitsbegriffs in der internationalen wissenschaftlichen und politischen Debatte.<sup>2 1</sup>

Erstmals machte ein sicherheitspolitisches Grundlagenpapier neben den Gefahren auch Chancen im internationalen Umfeld aus. Ausgehend von den Umwälzungen in der Sowjetunion und weiten Teilen Osteuropas skizzierte der Bericht 90 die Möglichkeit eines durch kooperative Anstrengungen sicheren Europa. Gleichzeitig rechnete er aber auch mit jederzeit möglichen Rückfällen in die Konfrontation und dem möglichen Auftauchen neuer Gefahren. Insgesamt wurde das Rückfallszenario als realistischer eingeschätzt und entsprechend wichtig wurde die Aufrechterhaltung einer angemessenen Verteidigungsbereitschaft eingestuft. In einem grundsätzlich anarchischen internationalen System schienen die Nationalstaaten weiterhin die bestimmenden Akteure, wogegen den intergouvernementalen und supranationalen Sicherheitsinstitutionen kein grosses Gewicht beigemessen wurde.<sup>2 2</sup>

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

---

<sup>2 0</sup> Bundesrat, *Bericht 73*, S. 19.

<sup>2 1</sup> Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Eds.), with the assistance of Daniel Möckli. *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al. 1999.

<sup>2 2</sup> Bundesrat, *Bericht 90*, S. 27f. Siehe für eine kritische Beurteilung des Berichts: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich 1997: S. 129-158. Eine Beurteilung des Berichts aus ausländischer Sicht liefert: Hürlimann, Jacques/Spillmann Kurt R. *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 15. Zürich 1991.

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

Auf der institutionellen Ebene schätzt der Bericht 2000 die Möglichkeit einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik im euro-atlantischen Raum als unwahrscheinlich ein. Demgegenüber misst er den *internationalen Sicherheitsstrukturen* grosse Bedeutung bei. Der Bericht geht von weiteren Vertiefungs- und Intensivierungsschritten in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik aus.<sup>2 3</sup> Angesichts der Konzentration auf die nationale Dimension von Sicherheit in den bisherigen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten ist die positive Würdigung der internationalen Sicherheitsstrukturen im aktuellen sicherheitspolitischen Bericht bemerkenswert. Erstmals überwiegen in einer offiziellen Sicherheitskonzeption die Chancen, die sich aufgrund der skizzierten strategischen Lage ergeben, die potentiellen Risiken. Die Schweiz ist in einen Sicherheitsraum demokratischer Staaten eingebunden, die alle ähnliche Interessen und Ziele verfolgen. Erst diese Wahrnehmung des internationalen Umfeldes als ein für die Schweiz günstiges und positives ermöglicht eine offene, aktive und kooperative Aussen- und Sicherheitspolitik.

## **2.2 Von der autonomen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik**

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

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

<sup>2 3</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 10 und 24ff.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>31</sup> Bundesrat, *Bericht 90*, S. 40.

<sup>32</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41.

*Drittens* umfasst die geforderte Kooperationsstrategie neben der Armee auch die anderen sicherheitspolitischen Instrumente, die tendenziell auf eine verstärkte internationale Zusammenarbeit ausgerichtet werden sollen. Hiermit ist insbesondere die Aussenpolitik als ausgreifende Komponente der Sicherheitspolitik angesprochen, die als zentrales Instrument bezeichnet wird. Diese strategische Neugewichtung der sicherheitspolitischen Mittel ist zu begrüssen. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass die Aussenpolitik in ihrer Ausrichtung vermehrt auf multilaterale statt auf bilaterale Strategien setzt. Praktisch aus Rang und Traktandum sind hierbei die traditionellen Guten Dienste gefallen, die gemäss Bericht 90 noch hätten erweitert werden sollen.<sup>3 3</sup>

### 2.3 Von der reaktiven zur präventiven Sicherheitspolitik

Der eben beschriebene Wandel von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik geht mit einer Verstärkung präventiver Elemente der schweizerischen Sicherheitspolitik einher.<sup>3 4</sup> Bereits der Bericht 73 enthielt präventive Elemente, die sich allerdings im wesentlichen darauf beschränkten, Gewalt vom schweizerischen Territorium abzuhalten.<sup>3 5</sup>

Der Bericht 90 erweiterte den mittels Prävention vor Gewalt zu bewahrenden Sicherheitsraum in geographischer Hinsicht und listete unter dem Begriff der Friedensförderung eine ganze Palette von Massnahmen auf, die der Krisenprävention dienlich seien. Die aktuelle Sicherheitskonzeption wertet die präventive Komponente der Sicherheitspolitik weiter auf. Postuliert wird eine ganzheitliche Politik der Gewaltprävention sowie eine partielle Verlagerung der Schwergewichte und Ressourcen zugunsten vorbeugender Massnahmen.<sup>3 6</sup>

<sup>3 3</sup> Siehe dazu: Bundesrat, *Bericht 90*, S. 39; Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 44 und 49ff.

<sup>3 4</sup> Der Begriff der Prävention kann eng oder breit definiert werden. Prävention im engeren Sinne umfasst frühzeitiges Handeln, um den Ausbruch gewaltsam ausgetragener Konflikte zu verhindern. Im weiteren Sinne können auch solche Massnahmen zur Krisenprävention gezählt werden, die dazu dienen, *während* eines Konflikts durch die Reduzierung des Konfliktpotentials die langfristigen Friedenschancen zu erhöhen oder *nach* Kriegsende den Ausbruch neuer Konflikte zu vermeiden. Ziele der Krisenprävention sind die Reduzierung der gewaltsamen Konfliktaustragung, die Überwindung von Kriegsfolgen und der Abbau von Konfliktursachen. Vergleiche für eine relativ extensive Auslegung des Begriffs: Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping*. A report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on January 31, 1992. New York 1992: S. 11ff. Siehe für eine Definition des Begriffs, die nur Massnahmen vor dem Ausbruch eines Konflikts umfasst: Lund, Michael S. *Preventing Violent Conflicts: a Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington 1996: S. 34ff.

<sup>3 5</sup> Siehe für eine knappe Darstellung der gestiegenen Bedeutung der Prävention im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik seit den siebziger Jahren: Däniker, Gustav. Vom Stellenwert der Prävention in der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Prävention: ein Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik?* NFP 42 Working Paper No 13. Bern 1999: S. 15-20.

<sup>3 6</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 36f.

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

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

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

<sup>37</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 50 und S. 52.

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

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

sind mit der Aufstellung eines schweizerischen Menschenrechtskorps gemacht, das im Rahmen des Kosovo-Konfliktes erstmals zum Einsatz gelangt ist.<sup>40</sup>

#### 2.4 Offene und unbeantwortete Fragen

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

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

---

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

<sup>41</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41f.

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

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

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

---

<sup>43</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 46ff.

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

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

Die Eskalation des Kosovo-Konflikts im ersten Halbjahr 1999 fiel mit der Schlussphase der Arbeiten an der neuen sicherheitspolitischen Konzeption zusammen. Die Ereignisse im Kosovo hinterliessen dementsprechend da und dort Spuren im Bericht 2000.<sup>4 5</sup> Die eigentliche Konzeptionsphase des Berichts war allerdings schon vor den Nato-Luftangriffen im März 1999 abgeschlossen. Der Kosovo-Konflikt wurde damit zum ersten ernsthaften Testfall für die neue Strategie der „Sicherheit durch Kooperation“. Denn erst in aussen- und sicherheitspolitisch krisenhaften Lagen zeigt sich, wo sich Unstimmigkeiten, Widerstände und Probleme bei der Umsetzung einer Strategie ergeben. Die Kosovo-Politik des Bundesrates beinhaltete zivile, diplomatische und militärische Komponenten. Nachfolgend werden diese kurz dargestellt und an den Zielsetzungen der neuen Strategie gespiegelt.

#### 3.1 Zivile Unterstützung

Die Schweiz beteiligte sich in vielfacher Weise an den internationalen Hilfsmassnahmen zugunsten des Kosovo. Bereits während der Nato-Luftangriffe lancierte sie zusammen mit Griechenland und Russland Ende April 1999 die Initiative „Focus“, an der sich später auch Österreich beteiligte. Die Aktion richtete sich an den traditionellen humanitären Grundsätzen der Unabhängigkeit und Neutralität der Hilfe aus und sollte Serbien, die Provinz Kosovo und Montenegro umfassen. Der Schwerpunkt der Aktion lag bei der Verteilung von Nahrungsmitteln und anderen Hilfsgütern wie Zelten, Wolldecken und Kleidern.<sup>4 6</sup> Trotz punktueller Erfolge während der Kampfhandlungen im Kosovo setzte der volle Umfang der Hilfslieferungen erst nach dem Inkrafttreten des Waffenstillstands ein. Die Focus-Aktivitäten sollen Ende Februar 2000 auslaufen beziehungsweise an andere langfristig operierende Akteure übergeben werden. Die Aktion war in der Schweiz politisch nicht unumstritten. Insbesondere die Auswahl der Partnerländer für diese Aktion wurde kritisiert.<sup>4 7</sup>

---

<sup>4 5</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 28, 42 und 45.

<sup>4 6</sup> Insgesamt wurden rund 2000 Tonnen an Hilfsgütern eingelagert und während und nach dem Konflikt verteilt. Neben diesen Hilfslieferungen umfasste Focus auch Projekte im Umweltbereich, im Bereich der medizinischen Unterstützung sowie im Bereich der humanitären Entminung. Siehe für nähere Informationen zur Aktion Focus: „FOCUS“: Humanitarian Relief Operation from Greece, Russia, Switzerland and Austria to the former Republic of Yugoslavia, i.e. Serbia (incl. the Province of Kosovo) and Montenegro. [http://194.230.65.134/dezaweb2/root/Publications/Humanitaere\\_Hilfe\\_und\\_SKH/Multilaterales\\_und\\_Sonderaufgaben/Focus/E\\_Default.asp](http://194.230.65.134/dezaweb2/root/Publications/Humanitaere_Hilfe_und_SKH/Multilaterales_und_Sonderaufgaben/Focus/E_Default.asp).

<sup>4 7</sup> Siehe dazu: Neutrale Hilfe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Juni 1999.

Der Bund engagierte sich nach dem Ende der Luftangriffe in mehreren bilateralen und multilateralen Projekten, die weiterhin fortgeführt werden. Mit dem Programm „Cash for Shelter“ werden Gastgeber-Familien in Albanien, Mazedonien, Serbien und Kosovo entschädigt, die Flüchtlinge aus dem Kosovo beherbergen. Die Schweiz beteiligt sich auch an Wiederaufbauprogrammen direkt im Kosovo, insbesondere in den Bereichen Trinkwasseraufbereitung, Hygiene, Landwirtschaft, Gesundheit und Erziehung. Des Weiteren leistet sie einen Beitrag an die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) und engagiert sich für den Demokratieaufbau und den Schutz der Menschenrechte.<sup>4 8</sup> Schliesslich stellt sie der Uno und der OSZE rund 30 Experten in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Medien und Gerichtsmedizin zur Verfügung.

Insgesamt hat der Bund 1999 rund 110 Millionen Franken zugunsten der Opfer des Kosovo-Konflikts bereitgestellt. Dazu kommt noch ein Nachtragskredit von 33 Millionen Franken, um im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa einen wirksamen und raschen Beitrag zur Deckung der Bedürfnisse für kurzfristige externe Finanzierungen von Budget- und Zahlungsbilanzproblemen der vom Kosovo-Konflikt betroffenen Staaten Südosteuropas zu leisten.<sup>4 9</sup> Die Schweiz nimmt an diesem von der EU initiierten Stabilitätspakt teil; sie hat allerdings als Nichtmitglied der EU nur einen Beobachterstatus inne.<sup>5 0</sup>

Innenpolitisch gab der starke Zustrom von Flüchtlingen aus dem Kosovo viel zu reden. Allein vom 1. Januar bis zum 30. Juni 1999 nahm die Schweiz rund 32'000 Flüchtlinge aus dem Kosovo auf.<sup>5 1</sup> Die Empfangsstellen des Bundes waren vorübergehend nicht mehr in der Lage, das grosse Volumen der Schutzsuchenden zu bewältigen. Bundesrat und Parlament entschieden darum, Armeeangehörige für die Betreuung von Asylsuchenden einzusetzen. Gegenüber dem Ausland wies die Schweiz mehrmals auf die überdurchschnittliche Belastung des Landes durch Vertriebene aus dem Kosovo hin und forderte – allerdings erfolglos – eine ausgeglichene Lastenverteilung. Nach dem Ende des Konflikts beruhigte sich dann die Lage rasch, und man verzeichnete wieder Flüchtlingszahlen wie vor dem Konflikt. Daraufhin wurde die Aufhebung der vorläufigen kollektiven Aufnahme

<sup>4 8</sup> Im Rahmen dieser Unterstützung finanziert die Schweiz einen Radiosender der UNMIK, der unabhängige Informationssendungen ausstrahlt, die für den Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf die kommenden Wahlen im Jahr 2000 unerlässlich sind. Im Medienbereich wird zudem der Aufbau und der Betrieb der Fernsehanstalt TV Kosovo unterstützt, die einen Schwerpunkt im Aufbau und der Förderung einer nach demokratischen Regeln funktionierenden Medienlandschaft im Kosovo bildet.

<sup>4 9</sup> Pressemitteilung des Bundesrates vom 23. Juni 1999.

<sup>5 0</sup> Die Tatsache, dass die Schweiz auf der Beobachterbank Platz nehmen musste, ihr finanzieller Beitrag aber als selbstverständlich erachtet wurde, sorgte auf Seiten der Schweiz für einigen Unmut. Siehe dazu: Mitreden: nein – bezahlen: ja. EU-Balkan-Initiative und die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. Mai 1999.

<sup>5 1</sup> Insgesamt beherbergte die Schweiz rund 54'000 Personen aus dem Kosovo. Siehe dazu: Die Balkan-Politik des Bundesrates. Herausgegeben von EJPD/EDA/VBS/Bundeskanzlei.

beschlossen und die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge in den Kosovo mit finanziellen Rückkehrhilfebeiträgen und Hilfe vor Ort gefördert. Insgesamt war die Politik der Schweiz in diesem Gebiet durch eine Mischung von Humanität und Härte gekennzeichnet. Einerseits beschloss man die kollektive vorläufige Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen, andererseits wurde zum Instrument des Notrechts Zuflucht genommen, um die Schweiz für potentielle Flüchtlinge unattraktiv zu machen.<sup>5 2</sup>

### 3.2 Diplomatie

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

Bereits Ende März 1998 verhängte die Uno ein Waffenembargo gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, das von der Schweiz autonom nachvollzogen wurde.<sup>5 3</sup> Im Laufe des Jahres ergriff die EU weitergehende Wirtschaftssanktionen. Diese beinhalteten u. a. ein Lieferverbot für Güter, die zur internen Repression oder für terroristische Zwecke verwendet werden können, das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien sowie die Einfrierung von Guthaben der jugoslawischen Regierung und Verwaltung.<sup>5 4</sup> In Änderung ihrer bisherigen Politik beteiligte sich die Schweiz an diesen EU-Sanktionen, ohne eine entsprechende Uno-Sanktion abzuwarten und erliess entsprechende Verordnungen.<sup>5 5</sup> Nach dem Beginn der

---

<sup>5 2</sup> Ende Mai 1999 beauftragte der Bundesrat das EJPD, eine Notverordnung gemäss Artikel 9 des Asylgesetzes vorzubereiten, die u. a. die Rechte von Asylbewerbern einschränken sollte. Gestützt auf diesen Artikel 9 erliess der Bundesrat auf den 1. September 1999 ein allgemeines einjähriges Arbeitsverbot für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene.

<sup>5 3</sup> S/RES/1160 (1998), 31 March 1998. <http://www.un.org/Docs/scres/1998/sres1160.htm>.

<sup>5 4</sup> Siehe dazu: 98/240/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 19. März 1998 betreffend restriktive Massnahmen gegen die Republik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 095 vom 27. März 1998: S. 1-3; EG-Verordnung Nr. 926/98 des Rats vom 27. April 1998 über die Einschränkung bestimmter wirtschaftlicher Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 130 vom 1. Mai 1998: S. 1-4; 98/326/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 7. Mai 1998 betreffend das Einfrieren der Auslandguthaben der Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und Serbiens. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 143 vom 14. Mai 1998: S. 1-2; 98/374/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 8. Juni 1998 betreffend das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 165 vom 10. Juni 1998: S. 1.

<sup>5 5</sup> Siehe dazu: Verordnung vom 1. Juli 1998 über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien (AS 1998, 1845) sowie die Änderung dieser Verordnung vom 28. September 1998 (AS 1998, 2696). Siehe für eine Übersicht über die Schweizer Praxis betreffend Wirtschaftssanktionen: Wyss, Othmar. *Wirtschaftliche Embargomassnahmen*. In: *Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*. Cottier, Thomas/Arpagaus, Remo. Basel et al. 1999.

Nato-Luftangriffe verschärfte die EU ihre Embargomassnahmen gegen Jugoslawien.<sup>5 6</sup> Mit der Begründung, dass das von der EU verfolgte Ziel der Erzwingung einer politischen Lösung mit den eigenen Zielen übereinstimme, beteiligte sich die Schweiz auch an den neuen Massnahmen.<sup>5 7</sup> Betreffend Kriegsmateriallieferungen an Nato-Staaten wurden dagegen keine Einschränkungen getroffen. Dies wurde damit erklärt, dass die Schweiz aufgrund des Vorliegens einer Uno-Sanktion nicht an die neutralitätsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien gebunden sei.<sup>5 8</sup>

Am bereits im Juni 1998 von der EU ausgesprochenen Landeverbot für jugoslawische Fluggesellschaften<sup>5 9</sup> beteiligte sich die Schweiz dagegen nicht, um das Rückschaffungsübereinkommen für abgewiesene Asylbewerber mit der Bundesrepublik Jugoslawien nicht zu gefährden. Eine weitere Ausnahme betraf das von der EU verhängte Erdöl embargo, an dem die Schweiz aus nicht näher erläuterten neutralitätsrechtlichen Überlegungen formell nicht teilnahm, die Aus- und Durchführung von Erdölprodukten nach Jugoslawien aber einer Meldepflicht unterstellte.<sup>6 0</sup> Der Bundesrat schloss in seiner Erklärung zum Entscheid nicht aus, dass ein Erdöl embargo neutralitätsrechtlich zulässig sei. Er wolle aber nicht unter dem Druck der Aktualität einen Entscheid mit allenfalls weitreichenden Konsequenzen forcieren und die innenpolitische Diskussion präjudizieren, sondern die aufgeworfenen und kontroversen Fragen in Ruhe weiter prüfen.<sup>6 1</sup>

<sup>5 6</sup> Siehe dazu: 1999/273/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 23. April 1999 betreffend einem Boykott der Lieferung und des Verkaufs von Erdöl und Erdöl erzeugnissen an die Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 108 vom 27. April 1999; S. 1; 1999/318/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 10. Mai 1999 betreffend zusätzlich restriktive Massnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 123 vom 13. Mai 1999; S. 1-2.

<sup>5 7</sup> Siehe dazu: Verordnung über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien vom 23. Juni 1999 (Stand am 14. September 1999) (AS 1999, 2224). Diese Verordnung ersetzt diejenige vom 1. Juli 1998.

<sup>5 8</sup> Gemäss einer Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. April 1999 werde die Schweiz jedoch gegenüber neuen Bestellungen Zurückhaltung üben, um aus dem Kosovo-Konflikt nicht wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Sollten wegen der militärischen Operationen die Exporte an am Konflikt beteiligte Nato-Staaten zunehmen, so beabsichtige der Bundesrat, sich gegen solche Lieferungen auszusprechen.

<sup>5 9</sup> Siehe dazu: 98/426/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 29. Juni 1998 betreffend ein Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 190 vom 4. Juli 1998; S. 3. Das Landeverbot für jugoslawische Fluggesellschaften wurde durch die am 21. Mai 1999 erlassene EG-Verordnung 1064 zu einem allgemeinen Flugverbot zwischen dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Jugoslawien ausgeweitet.

<sup>6 0</sup> Artikel 1a der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien. Änderung vom 19. Mai 1999 (AS 1999, 1793).

<sup>6 1</sup> Siehe dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. Mai 1999; „Kein einfacher Entscheid“. Der Bundesrat prüft Erdöl embargo gegen Jugoslawien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Mai 1999; Anschluss an EU-Sanktionen gegen Jugoslawien. De facto Übernahme durch die Schweiz – Vorbehalt beim Erdöl: In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Mai 1999.

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

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

### 3.3 Militärische Unterstützung

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

<sup>62</sup> Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. April 1999.

<sup>63</sup> Siehe dazu u. a.: Thüerer, Daniel. Aktive Neutralität. In: *Tages-Anzeiger*, 24. April 1999; Gelbe Karte für die Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Mai 1999.

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

bis zum 24. Juli 1999 drei Super-Puma Hilfsgüter und Flüchtlinge in Albanien.<sup>6 5</sup> Der Schweizer Helikopter-Einsatz in Albanien wurde im In- und Ausland als sehr nützlich beurteilt und insgesamt als Erfolg gewertet.<sup>6 6</sup>

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

Als zweites militärisches Element stellte die Schweiz der multinationalen Friedensstruppe in Kosovo – als Teil eines längerfristigen Engagements – ein Kontingent unter dem Namen „Swiss Company“ (Swisscoy) zur Verfügung. Der Entscheid hierzu wurde nach Beendigung der Nato-Luftangriffe und in Beantwortung einer Nato-Anfrage an alle PfP-Staaten zur Beteiligung an der Kfor gefällt. Die Grundlage des Einsatzes bildet die Uno-Sicherheitsratsresolution 1244<sup>6 7</sup> und das bilaterale Abkommen zwischen der Kosovo Force und der Bundesrepublik Jugoslawien.<sup>6 8</sup> Bereits während der heissen Phase des Konflikts im April 1999 hatte man sich im VBS mit der Frage der Beteiligung an einer internationalen Friedensstruppe für den Kosovo auseinandergesetzt. Eine entsprechende Initiative seitens des Verteidigungsministers wurde aber damals vom Gesamtbundesrat nicht weiter

---

<sup>6 5</sup> Im Rahmen dieser Operation sind gemäss Angaben des VBS rund 5'000 Personen und 869 Tonnen Hilfsgüter transportiert sowie 348 medizinische Evakuationen vorgenommen worden. Während vier Monaten standen ständig über 50 freiwillige Armeeangehörige in Albanien im Einsatz, insgesamt über 150 Personen. Siehe dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 30. September 1999.

<sup>6 6</sup> Sievert, Kaj-Gunnar. „Die Schweizer sind verlässliche Partner“. Die humanitären Einsätze der Super-Pumas in Albanien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. April 1999; Gute Noten für die „Task Force Alba“. Schweizer Luftwaffendetachment in Albanien voll ausgelastet. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 1999; Knutti, Walter. Task Force „ALBA“ In: *ASMZ* (1999): S. 13-14.

<sup>6 7</sup> S/RES/1244 (1999), 10 June 1999. <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm>.

<sup>6 8</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force („Kfor“) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 June 1999. <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>.

konkretisiert, da die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens günstiger Voraussetzungen für die Initiative als gering eingeschätzt wurde.<sup>6 9</sup>

Seit Anfang Oktober ist das rund 140 Personen starke Schweizer Militärkontingent in Suva Reka operativ. Die Schweizer Kfor-Kompanie ist einem österreichischen Infanteriebataillon (Aucon) zur Zusammenarbeit zugewiesen, das seinerseits in die multinationale Brigade Süd eingegliedert ist. Swisscoy erbringt primär logistische Unterstützung für Aucon in den Bereichen Campbau, Spezialtransporte (Container), Wasseraufbereitung und -verteilung, Genie und medizinische Unterstützung. Die ersten Beurteilungen des Einsatzes fielen positiv aus.<sup>7 0</sup> Ähnlich wie im Fall der Operation „Alba“ macht sich aber auch hier ein Mangel an Fachkompetenz in der Durchführung von *Peace Support Operations* bemerkbar. Dies wiederum ist ein deutlicher Hinweis darauf, wie wichtig solche praktischen Einsätze für den Know-how-Transfer, die Ausbildung und den Aufbau internationaler Kontakte sind.

Das Hauptproblem des Einsatzes lag und liegt bei der Bewaffnungsfrage. Einerseits muss das geltende Militärgesetz beachtet werden, das ein Bewaffnungsverbot für Verbände vorsieht.<sup>7 1</sup> Andererseits stellt die ausreichende Bewaffnung eine zentrale Einsatzvoraussetzung für die Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen dar. In diesem Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche kam es zu einer nach gültigem Schweizer Recht zulässigen, international wohl aber einzigartigen Lösung: Die als Verband unbewaffnete Schweizer Kompanie wird im Rahmen eines bilateralen Abkommens primär von der Aucon geschützt. Daneben gehört ein sogenanntes „Sicherheitsmodul“ von 18 mit Handfeuerwaffen bewaffneten Festungswächtern und Militärpolizisten direkt dem Verband an. 50 für den Fall der Notwehr vorgesehene Sturmgewehre, vier unbewaffnete Radschützenpanzer „Piranha“ sowie die passive persönliche Schutzausrüstung (Kevlar-Helme, Schutzwesten) sollen für die zusätzliche Sicherheit der Armeeangehörigen sorgen.<sup>7 2</sup> Dass dies keine befriedigende Situation sein kann, weder für die Schweizer Armee noch für ihre internationalen Partner, bedarf wohl keiner weiteren Erklärung.

---

<sup>6 9</sup> Als Voraussetzungen galten der Verzicht der Serben auf ethnische Säuberungen im Kosovo sowie die Einstellung der Nato-Luftangriffe.

<sup>7 0</sup> Siehe dazu: Scherrer und Dousse zufrieden mit Swisscoy. In: *Tages-Anzeiger*, 15. November 1999; Ernst, Andreas. Casablanca liegt am trockenen Fluss. Augenschein bei der Swiss Company in Suva Reka. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Oktober 1999.

<sup>7 1</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 16. März 1999) (SR 510.10).

<sup>7 2</sup> Siehe zur Bewaffnungsfrage: Mäder, Markus/Breitenmoser, Christoph. Swisscoy-Einsatz und Armee XXI. Fragwürdigkeit der unbewaffneten Teilnahme an Friedensoperationen. In: *ASMZZ* (2000): S. 24-25.

### 3.4 Gemischte Bilanz der bundesrätlichen Kosovo-Politik

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

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

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

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

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

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

zu erklären und als Teil einer Gesamtstrategie zu kommunizieren, in der verschiedene Elemente zusammenlaufen.<sup>76</sup>

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

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

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

---

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

<sup>77</sup> Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. Mai 1999.

<sup>78</sup> Bundesrat, *Bericht 93*, S. 80f.

<sup>79</sup> Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 42.

gegenüber der Nordatlantischen Allianz und orientierte sich recht konsequent an der Strategie „Sicherheit durch Kooperation“. Sowohl bei der Aktion „Alba“ als auch beim Entscheid betreffend die Teilnahme an der Kfor reagierte der Bundesrat relativ rasch auf die neuen Gegebenheiten. Bei der humanitären Operation „Alba“ mag den Entscheid erleichtert haben, dass der Einsatz als politisch unproblematisch eingestuft wurde. Bald einmal zeigte sich aber, dass humanitäres und militärisches Engagement in der Praxis Hand in Hand gehen und kaum voneinander trennbar sind. Bildlich wurde dies durch die räumliche Nähe der Apache-Kampfhelikopter aus den USA zu den Schweizer Super-Puma auf dem Flughafen von Tirana verdeutlicht.<sup>8 0</sup>

Der Swisscoy-Einsatz ist als ganz im Sinne der Strategie des neuen Sicherheitsberichts zu bewerten. Durch das personelle und materielle Engagement im militärischen Bereich gewinnt der konzeptionell stärker gewichtete Auftrag zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung der Armee damit auch *praktisch* an Bedeutung. Neu am derzeitigen Einsatz im Kosovo ist dabei *erstens* der quantitative Umfang. Die Schweiz beteiligt sich nicht nur mehr mit Einzelpersonen und Spezialisten, sondern stellt einen ganzen militärischen Verband zur Verfügung.<sup>8 1</sup> Im internationalen Vergleich fällt der Beitrag allerdings immer noch relativ bescheiden aus. *Zweitens* lässt sich eine durch die unsichere Lage im Kosovo begründete Militarisierung des Einsatzes feststellen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Swisscoy über gepanzerte Fahrzeuge verfügt. *Drittens* ist mit der Swisscoy erstmals ein Schweizer Verband in eine Nato-geführte *Peace Support Operation* eingebunden.

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

<sup>8 0</sup> Siehe dazu: Gute Noten für die „Task Force Alba“. Schweizer Luftwaffendetachment in Albanien voll ausgelastet. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 1999.

<sup>8 1</sup> Ende 1999 standen weltweit insgesamt 213 Schweizer Militärpersonen in internationalen Friedensmissionen im Einsatz. Mit 140 Personen stellt die Swisscoy den weitaus grössten Teil dieses Kontingentes dar. Für detaillierte Zahlen Siehe: *Swiss Peace Supporter* 3 (1999): S. 24.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 3.5 Bestätigung sicherheitspolitischer Schwächen der Schweiz

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

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

---

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

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

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

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

### **Schlusswort und Ausblick**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der jüngste Konflikt auf dem Balkan führte den Europäern ihre militärische Ohnmacht und ihre Abhängigkeit von der politischen Führung der Vereinigten Staaten schonungslos vor Augen. Dadurch erhielt die Diskussion um den Aufbau einer europäischen Verteidigungsidentität neuen Schwung und vor allem Substanz und Glaubwürdigkeit. Am EU-Gipfel von Helsinki Ende letzten Jahres wurde der Einstieg in eine Verteidigungsgemeinschaft beschlossen.<sup>8 9</sup> Bis 2003 soll eine 50'000 bis 60'000 Mann starke europäische Eingreiftruppe einsatzbereit sein, die in der Lage ist, die sogenannten Petersberger-Aufgaben zu erfüllen.<sup>9 0</sup> Bereits am Gipfel von Köln im Juni 1999 hatten die Staats- und Regierungschefs der Union den damaligen Nato-Generalsekretär Javier Solana zum Generalsekretär des Rates und Hohen Vertreter der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ernannt sowie die Zusammenlegung der Westeuropäischen Union (WEU) mit der EU angekündigt.<sup>9 1</sup> Diese unter dem Eindruck des Kosovo-Konflikts getroffenen Entscheidungen weisen darauf hin, dass es den Europäern diesmal ernst ist mit dem Aufbau einer substantiellen gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

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

<sup>8 9</sup> Siehe dazu: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Helsinki, 10./11. Dezember 1999. [http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_de.htm#security](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#security).

<sup>9 0</sup> Die sogenannten Petersberger-Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Operationen sowie Kampfeinsätze zum Krisenmanagement und zur Friedenserzwingung. Die Petersberger-Aufgaben fanden Aufnahme in den Unionsvertrag. Siehe Artikel 17 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrags. Die Bezeichnung geht zurück auf ein WEU-Ministertreffen auf dem Petersberg bei Bonn vom 19. Juni 1992.

<sup>9 1</sup> Siehe dazu: Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat in Köln, 3./4. Juni 1999. [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99\\_de.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_de.htm).

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

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

---

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



## **Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem**

*von Kurt R. Spillmann*

Am 15. Februar 2000 hat die Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst (SUN) ihrem Auftraggeber, Bundespräsident Adolf Ogi, zeitgerecht ihren Bericht und ihre Empfehlungen abgegeben. Der Vorsteher des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hatte die Kommission unter Leitung von Alt-Staatssekretär Edouard Brunner am 8. September 1999 eingesetzt, um grundlegende Fragen zur Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Informationen, zu den Schnittstellen zwischen der Untergruppe Nachrichtendienst und anderen Stellen der Bundesverwaltung und insbesondere zur Unterstellung und Führung des Strategischen Nachrichtendienstes zu klären und politische Empfehlungen abzugeben. Die Kommission hat die Chance genützt, um Vorschläge in Richtung einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Nachrichtendienste, vor allem des Strategischen Nachrichtendienstes, zu unterbreiten.

Die Nachrichtendienste der Zeit des Kalten Krieges hatten die grosse strategische Konfrontation zwischen Ost und West im Auge, und sie konnten sich darauf konzentrieren, die strategische Verteilung der grösseren Militärformationen zu beobachten, die Modernisierung, Vermehrung, Verlagerung und Verbreitung der militärischen Mittel zu verfolgen und auf diese Weise den eigenen Staat – bzw. das eigene „Lager“ – vor Überraschungen zu schützen.

Heute ist das Spektrum der sicherheitspolitischen Herausforderungen sehr viel breiter geworden. Während die militärischen Faktoren als Bedrohungsgrössen an Bedeutung eingebüsst haben, werden wirtschaftliche, demographische, kulturelle (religiöse, ethnische) und sogar ökologische Faktoren immer wichtiger. Nicht mehr die Staaten mit ihren militärischen Machtpotentialen sind notwendigerweise die Hauptbedrohungen, sondern kleinzellige terroristische Bedrohungen können auch von wirtschaftlich, ideologisch oder ethnisch motivierten Gruppen ausgehen. Entsprechend umfasst heute das potentielle Bedrohungsspektrum eines Staates alle Lebensbereiche. Woraus sich wiederum die Forderung ableitet, dass die Staatspolitik – als eine Politik, deren erstes Anliegen die Sicherheit und Wohlfahrt ihrer Bürgerinnen und Bürger ist – sich mit all diesen Bereichen befassen sollte.

Das setzt stärker als je zuvor auch die schweizerische Staatsführung unter Koordinationsdruck. Bisher war es möglich, die Departemente und ihre Unterabteilungen als Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche streng säuberlich zu trennen, denn mit „Sicherheit“ – so wie sie früher verstanden werden konnte – musste sich nur ein Bereich befassen: das Militärdepartement. Heute drückt sich schon in der Bezeichnung „Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport“ (VBS) eine thematische Erweiterung aus, die nicht nur durch die Vorlieben des gegenwärtigen Departementvorstehers zu begründen ist, sondern im Begriff des Bevölkerungsschutzes anzeigt, dass „Sicherheit“ heute weit über rein militärische Bedrohungen hinaus verstanden werden muss.

Als Bundesrat Ogi nach der „Affäre Bellasi“ Alt-Staatssekretär Brunner mit der Leitung einer Studienkommission beauftragte, die Vorschläge zur Neugestaltung des Strategischen Nachrichtendienstes unterbreiten sollte, war klar, dass der Anlass (Bellasi) eigentlich in seiner Bedeutung geringfügig war gegenüber dem Problem, um das es eigentlich ging: die grundlegende Modernisierung der Nachrichtendienste und die Überleitung zu einem System der ganzheitlichen Früherkennung. Ansätze dazu waren schon zu Zeiten des Kalten Krieges im Leitungsorganisationsgesetz und insbesondere durch die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) gemacht worden. Doch die von der ZGV geführte Lagekonferenz konnte sich bedauerlicherweise nie zu jener für alle Departemente zentralen Plattform für den permanenten interdepartementalen Informationsaustausch entwickeln, als die sie eigentlich gedacht war. Erstens wurde sie nicht regelmässig von den verantwortlichen Chefbeamten besucht, und zweitens wurde mit ihrer administrativen Unterstellung unter das damalige Militärdepartement die transdepartementale Funktion der ZGV kompromittiert und behindert. So degenerierte die Lagekonferenz zu einer Routineübung für Stellvertreter, statt dass sie zum entscheidenden Knotenpunkt für alle sicherheitspolitisch wichtigen Informationen aus der gesamten Bundesverwaltung geworden wäre, beauftragt mit der jederzeit abrufbaren, zeitgerecht verfügbaren und ganzheitlichen Information im Dienste der Frühwarnung der obersten politischen Führung.

Der sicherheitspolitische Bericht 2000 ging das Problem der strategischen Führung und der integrierten Frühwarnung mit einem neuen Realisierungskonzept an. Gemäss diesem Konzept löste der Bundesrat die ZGV auf und ersetzte sie in den hier anvisierten Funktionen durch die Lenkungsgruppe Sicherheit, die dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (bestehend aus den Chefs der Departemente VBS, EDA und EJPD) unterstellt ist. In ihr sind die wichtigsten Chefbeamten aus den gleichen Departementen sowie dem EFD, EVD und der Bundeskanzlei

vertreten. Es sind dies der Staatssekretär EDA, der Generalstabschef (VBS), der Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik (VBS), der Unterstabschef Nachrichtendienst (VBS), der Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen (EJPD), der Chef der Bundespolizei (EJPD), der Vorsitzende der Koordinationsgruppe Migration (EJPD), der Oberzolldirektor (EFD), der Staatssekretär für Wirtschaftsfragen (EVD), der Vizekanzler Information (Bundeskanzlei) sowie der Nachrichtenkoordinator. Der Strategische Nachrichtendienst kommt im Prinzip durch den Chef der Untergruppe Nachrichten zu Wort. Aussenstehende Experten können fallweise zugezogen werden. Der Vorsitz wechselt in jährlichem Turnus zwischen den obersten Linienverantwortlichen des VBS, EDA und EJPD.

Dem Vernehmen nach funktioniert dieses neue Konzept bisher gut und ist noch nicht zur Routineübung verkommen. Doch um die angestrebte permanente, zeitgerechte und ganzheitliche Information des Bundesrates auf strategischer Ebene sicherzustellen, sollten mindestens drei Elemente noch verbessert werden. Erstens sollte aus Gründen der Kontinuitätssicherung die Führung der Lenkungsgruppe nicht jährlich wechseln. Zweitens sollte die verantwortliche Leitung der Lenkungsgruppe jederzeit die Möglichkeit haben, dringende Anliegen direkt vor dem Bundesrat vorzutragen. Und drittens sollte der Strategische Nachrichtendienst – demilitarisiert, professionalisiert und zahlenmässig verstärkt gemäss den Vorschlägen der SUN – zum zentralen Element der Lenkungsgruppe gemacht werden. Auf diese Weise kann die Fähigkeit des Bundesrates zur Krisenprävention und zum erfolgreichen Krisenmanagement entscheidend verstärkt werden.<sup>1</sup>

Dass die Schweiz in ihrer Suche nach einem integrierten Frühwarnsystem nicht auf Sonderwegen geht, sondern eine Entwicklung nachvollzieht, die in allen modernen Ländern vor sich geht, wird durch eine amerikanische Studie des renommierten Center for Strategic and International Studies, CSIS, in Washington belegt, die 1998 einen Vorschlag zur Zusammenführung aller Informationskanäle der amerikanischen Verwaltung unterbreitete.<sup>2</sup> Dieser Vorschlag ist so, wie er formuliert wurde, bis heute nicht realisiert worden. Er zeigt aber auf, dass bei aller Verschiedenheit der Grössendimensionen in den USA wie in der Schweiz strukturell gleiche Probleme zur Bewältigung anstehen.

<sup>1</sup> In diesem Sinn lautet auch die erste Empfehlung der SUN: „Wirksames Krisenmanagement durch den Bundesrat erfordert eine Früherkennung, welche die rascheren Zeitabläufe und die zunehmende Komplexität der internationalen Entwicklungen laufend analysiert. Ein Nachrichtendienst ist ein unentbehrliches Instrument, um diesen neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Entscheidend ist, dass der Bundesrat über eigenständige Informationen verfügt, die eine zuverlässige und zeitgerechte Grundlage für die politische Entscheidungsfindung bilden.“ Bericht der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst an Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, vom 15. Februar 2000.

<sup>2</sup> Cambone, Stephen A./ Garrity, Patrick J./ Shepherd, Alistair J. *A New Structure for National Security Policy Planning*. Washington, D.C. 1998.

Der amerikanische Vorschlag für eine Neustrukturierung des Nachrichtensystems sieht als Lösung die Schaffung eines nationalen „Sicherheitsdirektorates“ (National Security Directorate, NSD) unter Führung des Präsidenten vor, das aus fünf Direktoraten für Krisenmanagement, Regionale Angelegenheiten, Landesverteidigung (Home Defense Affairs), Finanzen und Handel sowie Wissenschaft und Technologie bestehen würde. Eine solche Struktur sollte breit genug sein, meinen die Autoren, um den Forderungen eher national ausgerichteter wie auch international ausgerichteter Sicherheitsinteressen gerecht zu werden und ein breites Spektrum von Risiken und Bedrohungen abdecken zu können.

Das nationale Sicherheitsdirektorat sollte ausser einem kleinen Stab kein eigenes bürokratisches Leben entwickeln, dafür gemäss den Weisungen des Präsidenten über alle Ministerien hinweg und quer durch sie hindurch operieren. Jedes der fünf Linien-Direktorate sollte durch ein Kabinettsmitglied geleitet und das Personal aus den besten Leuten des betreffenden Ministeriums ausgesondert werden. Insbesondere empfiehlt die Studie, ein Kader von erfahrenen Beamten zu schaffen, das für die Entwicklung politischer Optionen und die Implementierung der gewählten Option verantwortlich ist über die Grenzen der Linien-Direktorate und über die Departementsgrenzen hinweg. Interdepartementales Denken sollte dadurch gefördert werden, dass kein Beamter mehr Vizeminister oder Staatssekretär werden soll, ohne zuvor in hohen Positionen verschiedener Ministerien und Direktorate gewirkt zu haben.

Es ist offensichtlich, dass es in diesem amerikanischen Modell um die gleichen Grundprobleme geht wie in der Schweiz; nämlich darum, drei Modernisierungselemente zu verbinden: Erstens müssen die traditionellen Elemente der Sicherheitspolitik – vor allem Streitkräfte und Nachrichtendienst – in der ihnen zukommenden Bedeutung erhalten und zugleich für neue Herausforderungen flexibilisiert werden. Zweitens müssen alle neuen sicherheitsrelevanten Elemente in die laufende Beurteilung der Situation einbezogen werden, damit auf dieser Basis eine wirklich ganzheitliche, moderne Sicherheitspolitik formuliert und realisiert werden kann, die über die traditionelle Machtpolitik hinausgreift und die Menschen auch in ihrem modernen, vielschichtigen Selbst- und Sicherheitsverständnis einschliesst. Drittens muss der jederzeitige Einfluss der Erkenntnisse aus der Frühwarnung auf die Spitze der Staatsführung gesichert sein und damit die Priorität des Sicherheitsbereiches für die Entscheidungen der höchsten politischen Ebene feststehen.

Die Schweiz sucht ihre Sicherheitsstrukturen in gleicher Richtung zu modernisieren, nämlich erstens ihre Wehrtradition und ihre Nachrichtendienste zu erhalten und diese gleichzeitig an die veränderten Bedürfnisse anzupassen. Zwei gegensätzliche politische Tendenzen stehen ihr dabei im Weg. Auf der Seite der politischen Linken möchten Extremisten die Armee und den Nachrichtendienst ganz abschaffen (GSoA), gemässigtere Kreise sie wenigstens durch massive Kreditreduktionen entscheidend redimensionieren. Auf der rechten Seite des politischen Spektrums werden die Traditionen der Miliz, der bewaffneten Neutralität und teilweise sogar die Fortsetzung des Abwehrkonzeptes der Landesverteidigung ab Grenze hochgehalten. Beide Extrempositionen sind schwer mit den veränderten Umweltbedingungen in Einklang zu bringen. Tatsache bleibt, dass Armee und Nachrichtendienst beide unabdingbarer Ausdruck des staatlichen Selbstbehauptungswillens sind. Jede staatlich organisierte menschliche Gemeinschaft muss über ein Machtinstrument verfügen, will sie sich nicht von vornherein zum Objekt und Spielball anderer machen lassen. Solange nicht ein theoretisch denkbarer Weltstaat für alle seine Einwohner die gleichen Verhaltensnormen setzt und auch durchsetzt, so lange werden staatlich organisierte Gesellschaften ihre eigenen Normen setzen. Daraus leiten sie ihre je eigenen staatlichen Interessen ab, die sich zu den Interessen anderer Staaten zum Teil harmonisch, zum Teil gegensätzlich verhalten. Gegensätze können zu Dialog und Vereinbarung, aber auch zu Konflikt und Auseinandersetzungen führen.

Um über die Entwicklungen im ganzen Spektrum der relevanten Trends informiert zu sein und damit die Gefahr bedrohlicher Überraschungen zu vermeiden, brauchen Staaten Informationen und unterhalten zu ihrer Gewinnung, Sammlung und Auswertung Nachrichtendienste. Und während Nachrichtendienste sozusagen ständig im Einsatz stehen und den Ernstfall praktizieren, sind Armeen Mittel der ultima ratio, der letzten Stunde, in erster Linie dazu da, in der gefürchteten Situation des primitiven physischen Kräftemessens noch ein letztes Mittel in die Waagschale werfen zu können. Diese letzte und ernste Funktion sollte hinter dem Imagewandel vom Kämpfer zum Beschützer („miles protector“, G. Däniker) nicht vergessen werden. Sie ist immer noch die wichtigste Begründung für die Notwendigkeit einer Armee, auch wenn die Fähigkeit, auf Anfrage Armeekontingente aus Freiwilligen für friedenserhaltende Operationen in internationalen Einsätzen zur Verfügung zu stellen, heute als selbstverständliche Dienstleistung jedes modernen Staates angesehen wird und eine Flexibilisierung der bestehenden Strukturen verlangt, genauso wie der Nachrichtendienst über seine angestammte Optik hinaus zu einem alle Lebensgebiete umfassenden integrierten Frühwarnsystem werden muss.

Im zweiten Bereich – der ganzheitlichen sicherheitspolitischen Konzeption – hat die Schweiz ebenfalls mit besonderen landestypischen Schwierigkeiten zu kämpfen, indem die Staatsspitze föderalistisch aus sieben Mitgliedern besteht, die ihre Departemente und die daraus hervorgehenden Informationen traditionsgemäss sehr stark als persönliche Verantwortungsbereiche verstehen, was dem interdepartementalen Austausch und einer integrierten Zusammenfassung der sicherheitspolitisch relevanten Informationen nicht förderlich ist. Heute müssen alle sicherheitsrelevanten Elemente in eine laufende Beurteilung der Lage einbezogen werden. Der sicherheitspolitische Bericht 2000 hat in dieser Richtung mit der Schaffung der Lenkungsgruppe Sicherheit bereits wichtige Vorarbeit geleistet. Allerdings kann nur durch hohe Integrationsleistungen der (bisher wechselnden) Vorsitzenden, der Mitglieder des Sicherheitsausschusses und des Nachrichtenkoordinators sichergestellt werden, dass auch wirklich alle relevanten Informationen aus dem gesamten Informationsnetz des Staates zusammenkommen und dass mit den richtigen Instrumenten des Staates zeitgerecht und flexibel auf neue und auch auf neuartige Herausforderungen reagiert werden kann. Das Resultat der Arbeiten der Lenkungsgruppe Sicherheit muss heute sehr viel differenzierter sein als in Zeiten des direkten physischen Kräftemessens zwischen Armeen. Sicherheitserzeugung beginnt heute lange vor dem Einsatz militärischer Mittel durch präventive Massnahmen. In dieser Hinsicht stellt ein modernisierter, demilitarisierter und breit interdisziplinär und transdepartemental arbeitender Strategischer Nachrichtendienst das Schlüssel- und Verbindungselement in all diesen Zusammenhängen dar.

Zum dritten Punkt, der Priorität der Sicherheit im Denken und Wirken der Staatsführung: Sicherheit und Prosperität aller Bürgerinnen und Bürger sind die eigentlichen Begründungen für den Zusammenschluss von Menschen in staatlichen Gemeinschaften. Entsprechend muss die Erhaltung und Befestigung der Sicherheit die höchste Priorität der Staatsführung darstellen. Das bedeutet konkret, dass die alltägliche Verwaltungsführung durch die Departementschefs der dauernden strategischen Lageanalyse und damit der Sorge um die langfristige und präventive Erhaltung der gemeinsamen Sicherheit nachgeordnet sein muss. Deshalb ist es unabdingbar, dass das Stabsorgan, das für die sicherheitspolitische Lageanalyse verantwortlich ist, dem Bundesrat direkt zugeordnet sein muss, bzw. dass der Vorsitzende der Lenkungsgruppe Sicherheit sich erstens dauernd und nachhaltig (nicht im jährlichen Turnus abwechselnd) mit der Lageanalyse befassen kann und dass er zweitens im Bedarfsfall sofort und direkt Zugang zum Bundesrat hat. Nur so ist gewährleistet, dass die Lenkungsgruppe rechtzeitig, ganzheitlich informiert und präventiv beim Bundesrat direkt Handlungsoptionen in Vorschlag bringen

kann. Bisher hielt der Bundesrat an der Tradition fest, keine Chefbeamten, keine Experten und überhaupt keine Nichtmitglieder des Bundesrates (mit Ausnahme des Bundeskanzlers als Stabschef) zu seinen Sitzungen beizuziehen. Entsprechend macht die Vorstellung Mühe, einem Nationalen Sicherheitsverantwortlichen jederzeit das Direktvortragsrecht einzuräumen und ihn dadurch in seiner Bedeutung über andere Chefbeamte herauszuheben. Doch angesichts der Wichtigkeit und Komplexität der laufenden Lageanalyse wäre eine Flexibilisierung auch dieser Tradition als Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen zweifellos von Vorteil.

Zum Schluss einige Gedanken zur Modernisierung und Flexibilisierung des Strategischen Nachrichtendienstes selbst. Wie können die national definierten Interessen mit den grenzüberschreitenden funktionalen Gefahren wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, ethnische Konflikte, Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln, Klimadestabilisierung oder asymmetrische Wirkungen aus Erschütterungen des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems in einer kohärenten, ganzheitlichen Sicherheitspolitik zusammengebracht werden? Die Antwort kann nur heissen: durch einen strategischen Nachrichtendienst, der klar vom traditionellen militärischen Armeenachrichtendienst (dessen Notwendigkeit keineswegs bestritten wird) abgesetzt sein muss. Seine fachliche Bandbreite muss alle Lebensbereiche umfassen, von der politischen Lageanalyse über die wirtschaftlichen Bereiche bis zu Demographie, Ökologie und den verschiedensten kulturell relevanten Aspekten. Er muss seine Informationen aus allen Kanälen der Verwaltung bekommen und selbstverständlich auch die offenen Informationen der Medien, der Wissenschaft und der Wirtschaft einarbeiten. Es darf keine „Einmann-Kompetenz“ mehr geben, sondern die Institution des Strategischen Nachrichtendienstes als solche muss über ein „institutionelles Wissen“ verfügen, d.h. es müssen immer Expertengruppen zusammenarbeiten und für das lange Gedächtnis der Institution und für die nachhaltige Kompetenz trotz Ausscheidens einzelner Experten sorgen. Auf diese Weise könnte der Strategische Nachrichtendienst zum zentralen Element für die Arbeiten der Lenkungsgruppe Sicherheit werden. Hier wären Analysekompetenz, langfristige Kontinuität in der Kenntnis eines Gebietes oder eines Sachzusammenhanges und vernetztes Denken die besten Voraussetzungen eines wirkungsvollen Führungsinstrumentes der obersten Staatsführung.

Ein solcher Strategischer Nachrichtendienst muss personell aufgestockt werden, sonst ist er nicht in der Lage, seinem Auftrag gerecht zu werden. Er muss als Führungsinstrument der obersten Staatsführung gesehen werden, und deshalb ist auch seine Ansiedelung möglichst bei der Staatsspitze wünschenswert. Nur: wer repräsentiert in der Schweiz die Staatsspitze? Es ist der Bundesrat in seiner

Gesamtheit, und nicht der Bundespräsident. Diese föderalistische Tradition der kollektiven Staatsführung hat aus der Sicht der Sicherheitspolitik ihre klaren Nachteile. Ein Präsidialamt und ein klar führender Staatspräsident wäre der geeignetste Ort, um sowohl den Zusammenfluss aller Informationskanäle der gesamten Bundesverwaltung durchzusetzen wie auch die Führung eines allfälligen Krisenmanagements wahrzunehmen. Doch die Staatsreform, die eine solche Straffung der Kompetenzen in einem starken Präsidialamt bringen könnte, ist in der absehbaren Zukunft unwahrscheinlich. Ist es deshalb die nächstbeste Lösung, den Strategischen Nachrichtendienst beim Sicherheitsausschuss des Bundesrates anzusiedeln? Diese Lösung wäre denkbar und hätte den Vorteil, dass der Strategische Nachrichtendienst dann von den drei mit Sicherheitsfragen am meisten befassten Bundesräten im Turnus geführt würde. Aber gerade dieser turnusmässige Wechsel der Führungsverantwortung wiegt als Nachteil schwer. Das entscheidende Element der Kontinuität käme bei jährlich wechselnder Führung zu kurz. Deshalb ist die Ansiedelung bei einem einzelnen Bundesrat wohl die vorläufig immer noch beste Lösung. An sich käme jedes der drei im Sicherheitsausschuss vertretenen Departemente in Frage. Doch das Departement für Auswärtige Angelegenheiten würde wohl durch diese institutionell so nahen Beziehungen mit einem (wenn auch Strategischen) Nachrichtendienst in Diplomatenkreisen in Verlegenheit gebracht. Und beim Justiz- und Polizeidepartement könnte sich die ausschliesslich innenpolitische Fokussierung des Departementes auf die Tätigkeit des stark auf das Ausland gerichteten Dienstes einschränkend auswirken. Deshalb ist der Verbleib des Strategischen Nachrichtendienstes beim Vorsteher des VBS die vorläufig beste Lösung. Als eine weitere mögliche Variante könnte auch die Ansiedelung in der Bundeskanzlei ins Auge gefasst werden, was aber aus Gründen der Vermischung von Informationstätigkeit und nachrichtendienstlicher Tätigkeit höchst ungünstig wäre.

Der Bericht der SUN weist Wege in die Zukunft. Es wird jetzt am Bundesrat liegen, ob er mit Mut einen neuen Strategischen Nachrichtendienst und in der Gestalt des Nachrichtenkoordinators eine starke Position schaffen will, die ihn unterstützen könnte, in Zukunft erfolgreich und zeitgerecht präventive Massnahmen einzuleiten, die ihm helfen werden, Debakel wie anlässlich der Nazigold-Affäre zu vermeiden.

## Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986

von Daniel Möckli

Was haben der Heilige Stuhl, ein pazifischer Zwergstaat namens Tuvalu und die Schweiz gemeinsam? Sie sind die einzigen drei Staaten, welche den Vereinten Nationen (*United Nations Organization*, Uno) nicht angehören – wobei Tuvalu noch im Jahr 2000 als 189. Mitgliedstaat aufgenommen werden wird.<sup>1</sup> Diese schweizerische Nichtmitgliedschaft stellt eine ausgesprochene Anomalie dar, und das nicht nur vor dem Hintergrund der Quasi-Universalität der Uno. Auch das gravierende Missverhältnis zwischen dem umfassenden finanziellen und personellen Engagement der Eidgenossenschaft im System der Vereinten Nationen einerseits und den manifesten schweizerischen Mitsprachedefiziten andererseits muss als unbefriedigend bezeichnet werden.<sup>2</sup>

Dass der Beobachterstatus eine adäquate Vertretung der helvetischen Interessen nicht mehr länger zulässt, hatte der Bundesrat bereits in den 1970er Jahren erkannt und folgerichtig den Uno-Beitritt angestrebt. Die entsprechende Volksabstimmung vom 16. März 1986 endete jedoch in einem Debakel. 75,7% der Bevölkerung und sämtliche Stände votierten gegen die Beitrittsvorlage.<sup>3</sup> Dieses

\* Der Autor dankt Béatrice Eigenmann, Andreas Wenger, Thomas Fischer, Jon A. Fanzun und Christoph Breitenmoser für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Der Uno-Sicherheitsrat stimmte am 17. Februar 2000 dem Beitrittsgesuch Tuvalus zu und empfahl der Generalversammlung die Aufnahme der Pazifikinsel in die Vereinten Nationen. Vgl. dazu: Nicht einmal so schnell wie Tuvalu. In: *Tages-Anzeiger*, 18.1.2000; Security Council Recommends Admission of Tuvalu. Press Release SC/6807: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000217.sc6807.doc.html>. Der Heilige Stuhl ist zudem streng genommen ein Völkerrechtssubjekt sui generis und kann deshalb nur im politisch-historischen, nicht aber im völkerrechtlichen Sinn als Staat bezeichnet werden.

<sup>2</sup> Eine ausgezeichnete Darstellung der heutigen Beziehungen der Schweiz zur Weltorganisation bietet: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 1. Juli 1998. In: *BBl* 1998 V 5242, fortan zitiert als Uno-Bericht 98. Vgl. ferner: Nordmann, François/Petter, Dominique. Die Rolle der UNO in der schweizerischen Aussenpolitik: Ausgezeichnete, aber unvollständige Beziehungen. In: *Volkswirtschaft* 7 (1993): S. 18-28; Hoffmann, Hansrudolf. Die Schweiz und die UNO. In: Rhinow, René (Hrsg.). *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel-Frankfurt am Main 1995: S. 57-72. Zu den Mitsprachedefiziten als Beobachter vgl.: Seger, Paul. Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York. In: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4 (1995): S. 479-514.

<sup>3</sup> Vgl. dazu: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (Hrsg.). *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 16. März 1986*. Bern 1986. Zur Uno-Abstimmung von 1986 allgemein vgl.: Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995; Neidhart, Leonhard. Hintergründe der Uno-Verwerfungslawine. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4.4.1986; Pfirter, Dieter. Verhältnis Schweiz-UNO: Wie weiter nach dem 16. März 1986? In: Linder, Wolf (Hrsg.). *Aussenpolitik*. SVPW-Jahrbuch 28. Bern 1989: S. 73-90; Wildhaber, Luzius. Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen. In: *Europa-Archiv* 15 (1986): S. 461-468.

klare Verdikt bedeutete eine einschneidende Zäsur in der schweizerischen Aussenpolitik. Nicht nur wurde die bundesrätliche Uno-Politik desavouiert und die Rolle der Eidgenossenschaft als Sonderfall ausserhalb der Vereinten Nationen bestätigt. Auch die generellen, seit den späten 1960er Jahren feststellbaren Bemühungen der Landesregierung um eine aussenpolitische Öffnung fanden damit ein jähes Ende. Zugleich setzte mit dem damaligen Uno-Entscheid eine neue innenpolitische Polarisierung bezüglich der Stellung der Schweiz in der Welt ein. Folge dieser Entwicklung war eine weitgehende Blockierung der Aussen- und Sicherheitspolitik, was in weiteren Abstimmungsniederlagen des Bundesrats wie dem Nein zum EWR (1992) und zu eidgenössischen Blauhelmtrouppen (1994) zum Ausdruck kam.

1998 nun hat sich die Exekutive für einen neuen Anlauf in der Uno-Beitrittsfrage entschieden und eine entsprechende Botschaft für die zweite Jahreshälfte 2000 in Aussicht gestellt. Noch in der aktuellen Legislaturperiode bis 2003 soll sich der Souverän ein zweites Mal an der Urne zu dieser Thematik äussern. Der Bundesrat hat damit den Ball, den ihm die politische Linke um Remo Gysin und Andreas Gross mittels parlamentarischer Vorstösse<sup>4</sup> und der im September 1998 lancierten Volksinitiative „für den Beitritt der Schweiz zur Uno“ zugespielt hat, bereitwillig aufgenommen. In seinem Uno-Bericht vom 1. Juli 1998 erklärt er die schweizerische Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu einem strategischen Ziel, das er „zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt“ erreichen will.<sup>5</sup>

War die Thematik der Uno-Mitgliedschaft nach 1986 während mehr als zehn Jahren ein politisches Tabu und der Bundesrat weitgehend mit stiller Schadensbegrenzung beschäftigt, so steht die Schweiz nunmehr vor einem neuen Meinungsbildungsprozess und schon bald vor einem zweiten Abstimmungskampf. Die Bedeutung dieses zweiten Anlaufs zu einem Uno-Beitritt kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Eine Normalisierung der schweizerischen Beziehungen zur Weltorganisation ist überfällig und darf nicht noch einmal scheitern.<sup>6</sup>

Auf dem Spiel steht dabei nicht nur die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz. Vielmehr stellt der Uno-Beitritt auch einen wichtigen Schritt der

<sup>4</sup> Motion (97.3269) von SP-Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997: „Der Bundesrat wird eingeladen, den Uno-Beitritt der Schweiz vorzubereiten.“ Vom Nationalrat am 9. Juni, vom Ständerat am 8. Oktober 1998 an den Bundesrat überwiesen; Postulat (97.3320) von SP-Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997: „Der Bundesrat wird eingeladen, innerhalb eines Jahres einen Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Uno vorzulegen.“ Vom Nationalrat am 9. Juni 1998 an den Bundesrat überwiesen. Vgl. zu diesen Vorstössen die Geschäftsdatenbank des schweizerischen Parlaments: [http://www.parlament.ch/afs/toc/d/gesch/d\\_mainFrameSet.htm](http://www.parlament.ch/afs/toc/d/gesch/d_mainFrameSet.htm).

<sup>5</sup> Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5282.

<sup>6</sup> Für einige grundsätzliche Überlegungen zum zweiten Anlauf des Bundesrats vgl.: Uno – Beitrittsfrage in neuer Situation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2.10.1999.

angestrebten Dynamisierung der Aussenpolitik dar. Will der Bundesrat sein Ziel der Öffnung umsetzen, so muss der Weg über die Vereinten Nationen gehen. Versagt ihm das Volk bereits in dieser Frage, welche die schweizerische Souveränität und Unabhängigkeit nicht berührt, die Zustimmung, dürfte der weit heiklere Bereich der europäischen Integration noch schwieriger zu thematisieren sein. Die Uno-Abstimmung wird deshalb ein „Lackmustest“ bezüglich der ausserpolitischen Befindlichkeit der Bevölkerung sein, der die künftige Weichenstellung zwischen Isolation und multilateraler Partizipation massgeblich beeinflussen wird.

Vor dem Hintergrund der anstehenden innenpolitischen Uno-Debatten werfen die nachstehenden Ausführungen einen Blick zurück auf die Abstimmungsniederlage des Bundesrats von 1986, mit dem Ziel, Ursachen für die damalige wuchtige Ablehnung zu identifizieren und aus diesen Erkenntnissen verbesserte Strategien für den neuen Meinungsbildungsprozess abzuleiten. Der Artikel bietet weder eine aktuelle Bestandesaufnahme der Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen, noch liefert er ein Argumentarium für den Uno-Beitritt.<sup>7</sup> Stattdessen konzentrieren sich die Überlegungen auf grundsätzliche Schwierigkeiten der helvetischen Uno-Politik, die sich im wesentlichen seit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 ausmachen lassen und die auch für das Nein von 1986 hauptsächlich verantwortlich sind. Es sind dies *erstens* eine wenig überzeugende Argumentation des Bundesrats hinsichtlich der Kompatibilität von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft, *zweitens* ein gravierendes Defizit an Aufklärung und Führung durch die politischen Eliten und *drittens* eine – allerdings kaum beeinflussbare – Abhängigkeit der Uno-Perzeption in der Bevölkerung von der Entwicklung des internationalen Umfelds. Diese drei Bereiche, so die Grundannahme dieser Arbeit, werden auch den Ausgang der zweiten Abstimmung prägen.

Im Folgenden werden diese drei Faktoren kapitelweise erörtert, und zwar jeweils unter drei verschiedenen Gesichtspunkten: Zunächst werden sie jeweils im historischen Kontext der Abstimmung von 1986 analysiert, wobei gezeigt werden soll, in welchem Sinne sie das schlechte Resultat von damals mitverursachten. In einem zweiten Schritt gilt es, die Ausgestaltung der Faktoren *nach* 1986 zu untersuchen und gegebenenfalls versäumte Kurskorrekturen zu kritisieren. In den jeweiligen dritten Teilen werden schliesslich Lösungsansätze entwickelt, welche die negativen Erfahrungen aus dem ersten Beitrittsversuch aufnehmen und Strategien aufzeigen, wie die Hauptkonfliktpunkte und Defizite von damals zu überwinden sind und die Ausgangslage für eine zweite Abstimmung positiver gestaltet werden kann.

<sup>7</sup> Argumente für den Uno-Beitritt finden sich etwa im thematischen Dossier „Schweiz-Uno“ auf der Homepage des EDA: <http://194.6.168.115/site/g.html>.

## 1 Unglaubliche Argumentation bezüglich Neutralität und Uno-Mitgliedschaft

Die Neutralität war ohne Zweifel die wichtigste Ursache für die massive Ablehnung der Uno-Vorlage 1986. Der Bundesrat hatte es im Vorfeld der Abstimmung nicht verstanden, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Schweiz trotz ihrer immerwährenden Neutralität problemlos Mitglied der Vereinten Nationen werden könnte. Dies einerseits, weil seine Argumente hinsichtlich der Vereinbarkeit von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft windungsreich und wenig plausibel waren und deshalb Misstrauen in der Bevölkerung wecken mussten. Andererseits wurde er aber auch Opfer seiner eigenen, seit 1945 praktizierten Politik der Überhöhung und Verabsolutierung der Neutralität, welche die Schweiz als politisch abseits stehenden Sonderfall stilisierte und damit eine Mentalität prägte, die gegenüber einem Beitritt in eine Weltorganisation wie die Vereinten Nationen ablehnend gesinnt sein musste.

### 1.1 Der Wandel der schweizerischen Uno-Politik 1945-86

Aus internationaler Warte betrachtet war das 20. Jahrhundert kein Jahrhundert der Neutralität. Starke Polarisierungen wie die beiden Weltkriege sowie darauf folgende Solidarisierungen in Form der Vereinten Nationen und des europäischen Integrationsprozesses brachten die neutralen Staaten immer wieder in Bedrängnis und bedeuteten einen beträchtlichen internationalen Geltungsverlust der Neutralität.<sup>8</sup> Insbesondere unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war die Leitmaxime der schweizerischen Aussenpolitik stark unter Druck geraten. Dies nicht nur der amerikanischen Vorwürfe bezüglich einer wirtschaftlichen Begünstigung der Achsenmächte wegen, sondern vor allem auch, weil die Uno als neu gegründete Weltsicherheitsorganisation ein modernes Friedensvölkerrecht postulierte, das den Krieg ächtete und die Neutralität als völkerrechtliches Instrument nicht mehr akzeptierte. Mit dem Mittel der kollektiven Sicherheit, d.h. mit wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmassnahmen, sollte künftigen Aggressoren gemeinsam begegnet werden. Hier entstand eine Friedensordnung, die einer Politik des Dazwischenstehens keinen Raum mehr liess.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu: Gabriel, Jürg Martin. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld 1990.

<sup>9</sup> Vgl. dazu: Schaub, Adrian R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Basel 1995. Zur Planung und Entstehung des Systems der Vereinten Nationen vgl.: Volger, Helmut. *Geschichte der Vereinten Nationen*. München-Wien 1995: S. 1-17; Die Charta der Vereinten Nationen findet sich auf: <http://www.un.org/Overview/Charter/contents.html>.

*Internationale Ablehnung eines schweizerischen Sonderstatus 1945/46*

Die Schweiz reagierte auf das neutralitätswidrige internationale Umfeld 1945 nicht etwa mit einer Verengung, sondern mit einer Verabsolutierung der helvetischen Leitmaxime. Um der teilweise scharfen internationalen Kritik an der Neutralität den Wind aus den Segeln zu nehmen, erklärte der Bundesrat die Eidgenossenschaft bei jeder Gelegenheit zu einem internationalen Sonderfall, für den die Neutralität ein organisches Prinzip von existentieller Bedeutung sei. Mit einer solchen politischen Rhetorik und anderen Mitteln wie einer staatlichen Geschichtskonstruktion wurde die helvetische Neutralität in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor dem Hintergrund der Uno-Gründung mythologisiert und zu einem Quasi-Ziel der schweizerischen Aussenpolitik überhöht.<sup>10</sup>

Gleichzeitig erachteten die politischen Entscheidungsträger 1945 aber auch den Beitritt in die neue Weltorganisation als eine Notwendigkeit. In diesem Zusammenhang erkannten sie allerdings rasch, dass die hauptsächlichlichen sicherheitspolitischen Instrumente der Uno und der Schweiz, die kollektive Sicherheit und die Neutralität, völkerrechtlich nicht kompatibel waren. Aussenminister Max Petitpierre suchte dieses zentrale Dilemma der eidgenössischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit mit dem Kunstgriff aufzulösen, die Schweiz mit einem völkerrechtlich garantierten Sonderstatus in die Vereinten Nationen zu führen. Ähnlich wie der Völkerbund 1920 sollten nun auch die Mitglieder der Uno die eidgenössische Neutralität explizit anerkennen und die Schweiz von der Teilnahme an Zwangsmassnahmen befreien, was der Bundesrat mit der Übernahme spezieller Aufgaben im Bereich der Guten Dienste kompensieren wollte.<sup>11</sup>

*Selbstgewählter Alleingang*

Ein Erfolg dieser Strategie blieb jedoch aus, Unterstützung für eine schweizerische Sonderrolle in den Vereinten Nationen liess sich trotz zahlreicher Sondierungen nicht finden. Entsprechend entschied sich der Bundesrat anlässlich der ersten

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Zala, Sacha. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität, 1945-1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern 1998; Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich 2000.

<sup>11</sup> Zur schweizerischen Politik gegenüber der Uno in der unmittelbaren Nachkriegszeit vgl.: Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*; Ehni, Reinhart. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944-1947*. Tübingen 1967; Hohengartner, Reinhold Werner. *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981. Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitrittes im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Dissertationen der Universität Wien 236. Wien 1993: S. 1-52; Fleury, Antoine. *La Suisse et le défi du multilateralisme*. In: Kreis, Georg (Hrsg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996: S. 68-83; Hug, Peter. *Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947*. In: Kreis, Georg (Hrsg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996: S. 84-97.

Erweiterungsrunde der Uno im August 1946 gegen ein Gesuch um Mitgliedschaft und wählte damit den Alleingang. Das Argument des Sonderfalls, das die Welt zunächst von einer helvetischen Sonderposition *innerhalb* der Uno hätte überzeugen sollen, diente fortan als Legitimation des Abseitsstehens.

Jahrzehntelang wurde die Andersartigkeit der Schweiz nun geradezu zelebriert und vom Bundesrat als Begründung für die aussenpolitische Passivität vorgebracht. Zugute kam der Schweiz dabei, dass der Aktionsradius der Vereinten Nationen durch den 1947 beginnenden Kalten Krieg sehr eingeschränkt wurde und der Beitrittsdruck mit der Überlagerung der *One World Vision* durch eine bipolarisierte und nuklearisierte internationale Ordnung weitgehend verschwunden war. Unablässig betonte der Bundesrat deshalb, dass die Schweiz mit ihren Maximen der Solidarität, Universalität und Disponibilität als Sonderfall ausserhalb der Uno eine wichtige internationale Funktion ausübe. Besonders strich er heraus, der neutrale Kleinstaat sei durch sein bewusstes Fernbleiben von den Querelen der Weltpolitik für das Anbieten Guter Dienste prädestiniert. Auch würden der Eidgenossenschaft keinerlei Nachteile aus ihrer Nichtmitgliedschaft erwachsen, da sie dank ihres Engagements in den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen ihre Abstinenz von der – ohnehin blockierten – „Kern-Uno“ weitgehend kompensieren könnte.<sup>1 2</sup>

Eindrückliches Zeugnis des überzeugten helvetischen Alleingangs in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit sind die 1954 vom Politischen Departement (heute EDA) erlassenen konzeptionellen Leitlinien zur Neutralität, welche ihrem Verfasser entsprechend auch als „Bindschedler-Doktrin“ bezeichnet werden.<sup>1 3</sup> In diesen Leitlinien auferlegte sich die Schweiz freiwillig aus dem Neutralitätsrecht abgeleitete „Pflichten“, die sie als dauernd neutraler Staat bereits in Friedenszeiten zu befolgen habe. So führte sie eine begriffliche Trennung zwischen

<sup>12</sup> Zur schweizerischen Uno-Politik im Kalten Krieg vgl.: Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981*, S. 74-221; Qurashi, Baslan. *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU de 1944 à 1978*. Diplomarbeit. Wien 1979 (mimeo); Gabriel, *Schweizer Neutralität im Wandel*, S. 64-81; Haegler, Rolf Paul. *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus: die Bedeutung des Universalitätsprinzips in der Frage des Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, unter besonderer Berücksichtigung der Verhandlungen in der Bundesversammlung*. Bern et al. 1983; Haug, Hans. Das Problem der vollen Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern-Stuttgart 1975: S. 533-541; Zehnder, Alfred. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*. Bern 1970.

<sup>13</sup> Die Leitlinien unterlagen zwar nicht der Genehmigung des Bundesrats und dienten ursprünglich als interne Richtschnur des Politischen Departements, galten aber schon bald als offizielle Neutralitätskonzeption und entsprachen der von der Regierung in anderen Verlautbarungen geäusserten Auffassung. Die Leitlinien sind abgedruckt in: Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984: S. 15-19.

„politischen“ und „technischen“ internationalen Organisationen ein und schloss eine schweizerische Mitgliedschaft in ersteren aus. Auch stufte sie eine Teilnahme an Wirtschaftssanktionen als neutralitätsverletzend ein. Beide Kriterien dienten zur Legitimierung der Uno-Politik des Bundesrats, beide wurden sie gegenüber der schweizerischen Bevölkerung als aussenpolitischer Massstab und zentraler Bestandteil des Sonderfalls kundgetan. Damit zementierten die politischen Entscheidungsträger in den 1950er Jahren das Bild einer helvetischen „Super-Neutralität“, das zu einem wesentlichen Teil auf der Nichtmitgliedschaft in den Vereinten Nationen beruhte.

#### *Zurück zum Ziel der Mitgliedschaft in den 1970er Jahren*

Erst in der Ära Spühler (1965-69) und dann insbesondere unter Aussenminister Graber (1970-77) begann sich ein Wandel in der bundesrätlichen Haltung der Uno gegenüber abzuzeichnen. In Bern musste man einsehen, dass ein weiteres Abseitsstehen von der Weltorganisation mit einer untragbaren Isolation verbunden war. Einerseits hatte die Uno mit der Aufnahme anderer neutraler Staaten (Österreich 1955) sowie ehemaliger Feindstaaten (BRD und DDR 1973) eine Quasi-Universalität der Mitglieder erreicht. Andererseits erfolgte im Zuge der Dekolonisation und dem an Bedeutung gewinnenden Nord-Süd-Konflikt auch eine Ausweitung des Aufgabenspektrums der Uno, vor allem im wirtschaftlichen, sozialen und völkerrechtlichen Bereich.<sup>14</sup>

Doch die schweizerische Regierung tat sich äusserst schwer mit einem Beitrittsentscheid. Drei Berichte zwischen 1969 und 1977 und das positive Fazit einer eigens eingesetzten Konsultativkommission 1975 waren nötig, bis sie einen Beitritt wenigstens als „wünschbar“ bezeichnen konnte.<sup>15</sup> Und obwohl bereits im ersten Bericht 1969 festgehalten wurde, dass mit einem Beitritt mehr Vor- als Nachteile verbunden wären, sollte es bis zur Volksabstimmung noch 17 Jahre dauern. Als Grund für das Zögern wies der Bundesrat jeweils auf die fehlende Unterstützung aus der Bevölkerung hin, doch ging es in erster Linie viel mehr um die Handhabung der Neutralität. Die langen Ausführungen in jedem Bericht zum

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu: Luard, Evan. *A History of the United Nations. Part II: The Age of Decolonization, 1955-1965*. London 1989.

<sup>15</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969. In: *BBl* 1969 I 1449; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 vom 17. November 1971. In: *BBl* 1972 I 1; Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 vom 29. Juni 1977. In: *BBl* 1977 II 813.

„Problem“ der Neutralität im System der kollektiven Sicherheit sprechen in diesem Zusammenhang Bände.<sup>16</sup>

Zwei Optionen standen der Schweiz damals offen, wie sie ihre Neutralität innerhalb der Vereinten Nationen handhaben konnte. Der Bundesrat konnte sich in seinen diesbezüglichen Evaluationen an der Politik langjähriger neutraler Uno-Mitglieder orientieren. Schweden auf der einen Seite praktizierte seit 1946 ein duales Völkerrechtsverständnis, wonach die Neutralität in der Uno solange nicht aktiviert würde, wie die kollektive Sicherheit funktionierte. Mit anderen Worten kam die Neutralität dann nicht zur Anwendung, wenn sich der Sicherheitsrat auf Zwangsmassnahmen einigen konnte.<sup>17</sup> Österreich andererseits vertrat die sehr pragmatische Linie, dass die kollektive Sicherheit in der politischen Praxis des Kalten Krieges kaum je funktioniere und deshalb genügend Spielraum für Neutrale in den Vereinten Nationen bestünde. Dies umso mehr, als der Staat von der Uno in Kenntnis des dauernd neutralen Status aufgenommen worden sei und folglich nicht zu neutralitätswidrigen Sanktionen herangezogen werden dürfe.<sup>18</sup>

#### *Fragwürdige Argumentation*

Der Bundesrat entschied sich grundsätzlich für die österreichische Variante – und begab sich damit auf innenpolitisches Glatteis. Vor dem Hintergrund der ständig propagierten zentralen Rolle der integralen Neutralität konnte ein Kurswechsel hin zu einer *praktischen* Vereinbarkeit von schweizerischer Neutralität und kollektiver Sicherheit keine Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Dies umso mehr, als die politischen Entscheidungsträger selber skeptisch wirkten, ob diese Kompatibilität wirklich gegeben war und dementsprechend eine Argumentation entwickelten, die weit mehr Unsicherheit denn Pragmatismus verriet.

So machte der Bundesrat zwar zu Recht geltend, dass die Schweiz die prinzipiell mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stehenden militärische Zwangsmassnahmen nicht mittragen müsse, wenn sie kein entsprechendes Abkommen mit dem Sicherheitsrat abschliesse. Gleichzeitig gestand er aber ein, dass es unter Umständen im Bereich der Wirtschaftssanktionen zu einer Kollision mit dem Neutralitätsrecht auch in der Praxis kommen könnte. In einem solchen Fall würde die Schweiz, so lässt sich etwa in der Botschaft zum Uno-Beitritt von 1981 lesen,

<sup>16</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Völkerrechtler diese „Problem“-Terminologie oft verwendeten. Vgl. etwa: Bindschedler, Rudolf. Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 28 (1968): S. 1-15; Haug, *Das Problem der vollen Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen*, S. 533-541.

<sup>17</sup> Ausführlicher zum Ansatz des dualen Völkerrechtsverständnisses: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich 1999: S. 141-143.

<sup>18</sup> Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 35.

beim Sicherheitsrat eine Dispensation von den entsprechenden Massnahmen beantragen. Sollte dies abgelehnt werden, könnte der Bundesrat seinerseits Artikel 103 der Uno-Charta ablehnen, wonach Verpflichtungen aus der Charta Vorrang gegenüber allen anderen internationalen Vereinbarungen geniessen. Stattdessen könnte er den Primat der Neutralität als Gewohnheitsrecht geltend machen und die Uno-Beschlüsse auf dieser Basis ignorieren.<sup>19</sup>

Angesichts einer solch windungsreichen Erklärung half es wenig, dass die Regierung in Zusammenhang mit dem Problem der Wirtschaftssanktionen immer wieder darzulegen versuchte, wie die Schweiz auch als Nichtmitglied von solchen Massnahmen betroffen wäre und sich allein schon aus politischen Gründen nicht als einziger Staat davon distanzieren könnte. Die vermeintlich beruhigenden Hinweise auf mögliche Notausstiege aus einer potentiellen „Neutralitätsfalle“ mussten dem Souverän vor Augen führen, dass die aussenpolitische Leitmaxime der Eidgenossenschaft im Falle eines Uno-Beitritts vielleicht doch nicht so völlig un gefährdet war, wie dies mancher politische Akteur zuweilen suggerierte.

Die wenig überzeugende Argumentation zur Neutralitätsfrage in den 1970er und den frühen 1980er Jahren war das Resultat einer Weigerung des Bundesrats, die zuvor im Kontext der Nichtmitgliedschaft überhöhte Neutralität nun angesichts der angestrebten aussenpolitischen Öffnung zu „entideologisieren“. Zum einen war er selber nicht bereit, den Geltungsbereich der Neutralität im Rahmen der Uno einzuschränken. Die Absicht, den Vereinten Nationen beizutreten, ohne deren Völkerrecht anzuerkennen, liess logische Inkompatibilitäten zwischen kollektiver Sicherheit und Neutralität zwangsläufig bestehen, was sich von Beitrittsgegnern weidlich ausschlichten liess.

Zum andern wollte die Regierung unter allen Umständen vermeiden, innenpolitisch den Eindruck eines Kurswechsels in der schweizerischen Neutralitätspolitik aufkommen zu lassen. Zwar hatte sie mittlerweile auf die Kondition eines völkerrechtlich anerkannten Sonderstatus verzichtet und sich mit einem einseitigen Neutralitätsvorbehalt begnügt. Auch wurde nun die Unterscheidung von „politischen“ und „technischen“ Organisationen als überholt betrachtet und aufgegeben.<sup>20</sup> Gerade letztere Massnahme geschah aber mehr oder weniger stillschweigend. In der Öffentlichkeit wiesen die Entscheidungsträger meist nur auf den Wandel der Uno und auf das Nichtfunktionieren der kollektiven Sicherheit hin

<sup>19</sup> Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21.12.1981. In: *BBJ* 1982 I 497, hier 549-551, fortan zitiert als Uno-Botschaft 81.

<sup>20</sup> Zweifel an der Praktikabilität der Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen der internationalen Zusammenarbeit hatte der Bundesrat bereits im zweiten und dritten Uno-Bericht geäussert. In der Botschaft von 1981 bezeichnete er die Trennung schliesslich schlicht als „überholt“. Vgl. dazu: Bundesrat, *Uno-Botschaft 81*, hier 529.

und liessen die kollektive Wahrnehmung der helvetischen „Super-Neutralität“ unangetastet.<sup>21</sup>

Ein solch halbherziger Wandel in der Uno-Politik war zum Scheitern verurteilt. Drei Jahrzehnte isolationistischer, die Unvereinbarkeit von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft betonender Rhetorik liessen sich im Meinungsbildungsprozess vor der Abstimmung nicht einfach mit einem Fingerzeig auf praktische Kompatibilitäten vergessen machen.<sup>22</sup> Der Souverän mass die Abstimmungsvorlage der Regierung an deren eigener vormals stipulierten aussenpolitischen Richtschnur der verabsolutierten, abwehrenden Neutralität und empfand den Beitritt zu den Vereinten Nationen folgerichtig als Bedrohung. Zur Debatte stand eine Aufgabe der Politik der Nichteinmischung in „fremde Händel“, welche bis anhin als äusserst erfolgreiche sicherheitspolitische Strategie wahrgenommen wurde. Ein Beitritt würde den Sonderfall relativieren, vielleicht sogar zunichte machen. War die Schweiz bis anhin so gut gefahren mit ihrer Andersartigkeit, warum sollte sie diese Vorteile jetzt aufgeben, und warum ausgerechnet für die Uno? Die Politik des Bundesrats musste in diesem Fall als wenig gewinnbringend eingeschätzt werden – und wurde 1986 entsprechend verworfen.

## 1.2 Schweizerische Neutralität und Uno-Mitgliedschaft nach 1986

Eine Analyse der Entwicklung der helvetischen Neutralitätspolitik gegenüber der Weltorganisation *nach* der Abstimmungsniederlage der Regierung zeitigt einen signifikanten Kurswechsel in den Jahren 1990-93. Dieser Wechsel ist allerdings nicht auf das schlechte Ergebnis von 1986 zurückzuführen, sondern war eine Reaktion auf den strategischen internationalen Umbruch von 1989/91.

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes erfolgte eine Wiederannäherung der Grossmächte und damit eine spürbare Verbesserung des weltpolitischen Klimas. Anstelle der bipolaren nuklearen Konfrontation wurde die multilaterale sicherheitspolitische Kooperation in zunehmendem Masse zum charakteristischen Merkmal der internationalen Ordnung.<sup>23</sup> Diese veränderten Rahmenbedingungen ermöglichten auch den Vereinten Nationen eine zuvor ungeahnte Handlungsfähigkeit.

<sup>21</sup> Vgl. dazu auch: Gabriel, *Schweizer Neutralität im Wandel*, S. 72-81.

<sup>22</sup> Auch eine öffentliche Erklärung der ehemaligen Aussenminister Petitpierre, Spühler und Graber, wonach die Neutralität mit einer Uno-Mitgliedschaft nicht mehr länger unvereinbar sei, half in diesem Zusammenhang wenig, entbehrte sie doch jeglicher Begründung. Vgl. dazu: Petitpierre, Max/Spühler, Willy/Graber, Pierre. Beitritt der Schweiz zur Uno auf der Linie von Neutralität und Verantwortung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.11.1985.

<sup>23</sup> Vgl. dazu: Wenger, Andreas. *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 52. Zürich 1999; Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Eds.), with the assistance of Daniel Möckli. *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al. 1999.

Die Deblockierung des Sicherheitsrats resultierte unter anderem in einer Fülle von neuen friedenserhaltenden Operationen und einer bemerkenswerten Proliferation von Uno-Sanktionsmassnahmen.<sup>24</sup> Insbesondere mit der erfolgreichen Anwendung von militärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak 1990/91 gewann der Sicherheitsrat grössere Autorität und erhielt die Idee der kollektiven Sicherheit neuen Auftrieb, was den amerikanischen Präsidenten George Bush gar veranlasste, von einer neuen Weltordnung zu sprechen.<sup>25</sup>

Vor allem die vielen neuen Sanktionsmassnahmen stellten die schweizerische Neutralitätspolitik vor grosse Probleme. Den helvetischen Entscheidungsträgern wurde nach dem Fall der Berliner Mauer rasch bewusst, dass die Neutralität einer Teilnahme an Zwangsmassnahmen der Weltgemeinschaft nicht mehr länger im Wege stehen durfte, unabhängig davon, ob die Schweiz Uno-Mitglied war oder nicht. Wollte der Bundesrat faktisch nicht Rechtsbrecher unterstützen und sich damit international selber diskreditieren, so musste er nun endlich eine völkerrechtlich glaubwürdige Sanktionspolitik gegenüber den Vereinten Nationen definieren. Ein Festhalten am österreichischen Modell war nicht mehr länger haltbar. Doch wie weiter? Die Schweiz fand ihre bis heute gültige konzeptionelle Antwort auf diese Frage 1993, als sie auf den schwedischen Ansatz des dualen Völkerrechtsverständnisses einschwenkte, allerdings nicht ohne zuvor nach Alternativen gesucht zu haben, die eine vom Neutralitätsrecht abgeleitete Sanktionspolitik ermöglicht hätten.

### *Intermezzo einer differentiellen Neutralität im Golfkrieg*

Dringender Handlungsbedarf in der Neutralitätsfrage manifestierte sich erstmals im Golfkonflikt 1990/91. Zur Überraschung vieler proklamierte der Bundesrat damals den Standpunkt, dass die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen generell völkerrechtlich vereinbar sei mit dem Neutralitätsrecht und sich die Schweiz deshalb vollumfänglich, wenn auch autonom, an solchen Massnahmen beteiligen werde.<sup>26</sup> Bedeutete eine solche Reduktion der Neutralität auf einen militärischen Kerngehalt eine verblüffende Abkehr von der bundesrätlichen Politik seit 1945, so

<sup>24</sup> Eine Übersicht über die friedenserhaltenden Operationen der Uno bietet: <http://www.un.org/Depts/dpko/>. Die wichtigsten internationalen Sanktionen der Uno sind aufgelistet in: Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5296-5298 (Anhang 5). Eine vollständige Liste der Sanktionen findet sich auf: <http://www.un.org/News/ossg/sanction.htm>.

<sup>25</sup> Zur Entwicklung der Uno nach dem Kalten Krieg vgl.: Bertrand, Maurice. *The United Nations: Past, Present and Future*. The Hague 1997; Gabriel, Jürg Martin. *Mehr Macht für die UNO?* Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich 1. St. Gallen 1996.

<sup>26</sup> Vgl. dazu: Linsi, Christian. *Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik: Die Bedeutung der Praxisänderung vom August 1990 aus der Sicht der Staatenverantwortlichkeit und der Neutralität*. Basel 1994; Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 91.

vermochte sie weder argumentativ zu überzeugen noch den praktischen Anforderungen der Zeit zu genügen.

Zum einen blieb die Regierung eine Erklärung schuldig, warum nun plötzlich auch eine völkerrechtliche, theoretische Vereinbarkeit zwischen Neutralität und Wirtschaftssanktionen bestehen sollte. Zum anderen offenbarte sich die – bereits gegenüber dem Völkerbund versuchte – Trennung von militärischen und wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen erneut als äusserst unbefriedigend, behinderte der Bundesrat doch mit seinem Überflugsverbot für Kampfflugzeuge und Transportmaschinen der Alliierten die Wiederherstellung des Friedens durch die Vereinten Nationen.<sup>27</sup> Eine zukunftsweisende Lösung konnte dieser Ansatz der differentiellen Neutralität daher nicht darstellen, weshalb der Bundesrat im Januar 1991 eine Überprüfung seiner Position ankündigte.<sup>28</sup>

#### *Entscheidende Kurskorrektur im Bericht 93*

Die Wende hin zu einer glaubwürdigen, nach internationalem Recht einwandfreien Argumentation bezüglich des Verhältnisses von Neutralität und kollektiver Sicherheit vollzog die Schweiz 1993. Im Bericht zur Neutralität, der im Kontext einer umfassenden Neukonzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik für die 1990er Jahre verfasst wurde, vertrat der Bundesrat nunmehr die Lehre, dass das Neutralitätsrecht auf Zwangsmassnahmen der Uno keine Anwendung finde und folglich in diesem Kontext nicht aktiviert werde.<sup>29</sup> Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachte oder den Frieden breche, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft könne es keine neutrale Haltung geben, wurde in jenem Bericht festgehalten und mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Uno keine Kriegspartei sei, sondern ein Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung.<sup>30</sup>

Nun endlich hatte die Schweiz das Spannungsfeld zwischen Neutralität und kollektiver Sicherheit aufzulösen vermocht. Selbst als Nichtmitglied bekundete sie jetzt eine grundsätzliche Bereitschaft, nichtmilitärische und sogar militärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen mitzutragen, wobei als Kriterium der

<sup>27</sup> Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 91f.

<sup>28</sup> Antwort des Bundesrats vom 30.1.1991 auf die dringliche Anfrage Oehler vom 21.1.1991 (91.1003). In: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1991*: S. 820.

<sup>29</sup> Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29.11.1993. In: *BBl* 1994 I 153, fortan zitiert als Bericht 93. Die in diesem Bericht formulierte Neutralitätspolitik gegenüber den Vereinten Nationen beruht auf einem Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit der kollektiven Sicherheit und der schweizerischen Neutralität vom Völkerrechtler Dietrich Schindler. Vgl. dazu: Schindler, Dietrich. Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4 (1992): S. 435-479. Zum Bericht 93 allgemein vgl.: Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, S. 128-158.

<sup>30</sup> Bundesrat, *Bericht 93*, hier 228-230.

Teilnahme fortan nicht mehr das – in solchen Fällen irrelevante – Neutralitätsrecht, sondern die Wahrung nationaler Interessen sowie Solidaritätspflichten gelten sollten.<sup>31</sup> Entsprechend hat der Bundesrat nach 1993 die Wirtschaftssanktionen der Uno vorbehaltlos unterstützt und, in besonders augenfälliger Abkehr von der früheren Praxis, auch Transit- und Überflugsrechte für internationale Friedenstruppen gewährt, sofern sich deren Einsatz auf ein Mandat des Uno-Sicherheitsrats abstützte.<sup>32</sup>

### **1.3 Zwischen konzeptionellem Anspruch und innenpolitischer Wirklichkeit: Schweizerische Neutralität und Uno heute**

Während langer Zeit bildete das Spannungsfeld zwischen Neutralitätsrecht und kollektiver Sicherheit die zentrale Schwäche im Argumentarium des Bundesrats für den Uno-Beitritt. Mit dem neuen Paradigma der generellen Nichtaktualisierung der Neutralität bei Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen hat die Regierung nun aber einen Ansatz gewählt, der nicht nur eine transparente und stringente Sanktionspolitik ermöglicht, sondern auch eine bedeutend bessere Ausgangslage für eine neue Beitrittsvorlage schafft. Der Bericht 93 formuliert eine Neutralitätskonzeption, welche die zuvor logischen Unvereinbarkeiten mit dem sicherheitspolitischen Instrumentarium der Uno aufhebt und die Mitgliedschaft eines dauernd Neutralen in den Vereinten Nationen auf eine völkerrechtlich solide Basis stellt.

Damit wäre heute eigentlich eine argumentative Grundlage vorhanden, um in überzeugender Manier den Beitritt der dauernd neutralen Schweiz in die Uno propagieren zu können. Der Grundsatz „Solidarität bei kollektiven Aktionen der Weltgemeinschaft gegen Rechtsbrecher, Neutralität bei Handlungsunfähigkeit der Uno“, verbunden mit dem Hinweis darauf, dass sich die Schweiz auch als Nichtmitglied den Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrats nicht entziehen kann, würde eine plausible Formel bieten, die von Beitrittsgegnern nicht mehr so leicht zu entkräften wäre wie noch 1986.

#### *Verharren in rhetorischer Kontinuität*

Umso bedauerlicher ist es, dass es die politischen Eliten bisher versäumt haben, die konzeptionelle Kurskorrektur von 1993 gegenüber der Bevölkerung

---

<sup>31</sup> Bundesrat, *Bericht 93*, hier 228.

<sup>32</sup> Zur Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Uno vgl.: Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5296-98 (Anhang 5). Vgl. ferner die entsprechende Homepage des Staatssekretariats für Wirtschaft: [http://www.seco.admin.ch/export/d\\_sanktion/index.htm](http://www.seco.admin.ch/export/d_sanktion/index.htm). Für die neue Transitpraxis, die bisher vor allem den internationalen Friedenstruppen auf dem Balkan (Ifor, Sfor, Kfor) zugute gekommen ist, vgl.: <http://www.admin.ch/cp/d/3768dcd3.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html>.

zu kommunizieren. Ähnlich wie während des Meinungsbildungsprozesses von 1986 wird heute die völlige Kompatibilität von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft suggeriert, ohne überzeugende Gründe zu nennen, warum dies plötzlich anders sein sollte als früher. Eine Darlegung und Begründung der Politik der Nichtaktivierung der Neutralität bei Uno-Sanktionen ist bis heute ausgeblieben, der Wandel der schweizerischen Uno-Politik erneut weitgehend tabuisiert worden. Stattdessen weisen die politischen Hauptakteure in ihren Ausführungen zur Beitrittsfrage in der Regel lediglich auf Veränderungen auf Seiten der Vereinten Nationen hin, welche die Mitgliedschaft von neutralen Staaten endlich unproblematisch gestalten würden.

Als eigentlicher Trumpf einer solchen Argumentation ist in jüngster Zeit immer wieder die offizielle Anerkennung der dauernden Neutralität Turkmenistans durch die Uno-Generalversammlung im Dezember 1995 ins Spiel gebracht worden, mittels welcher der Bundesrat die heutige „oppositionslose Anerkennung und Achtung“ der Neutralität in den Vereinten Nationen illustrieren will.<sup>33</sup> Keine Erwähnung findet dabei jedoch, dass die betreffende Resolution Turkmenistan auch auf die Erfüllung der sich aus der Charta ergebenden Obligationen verpflichtet, weshalb sich der zentralasiatische Staat genausowenig wie die Schweiz der Teilnahme an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen entziehen kann.<sup>34</sup>

Dass sich primär die Uno, nicht aber die helvetische Neutralitätspolitik in den 1990er Jahren verändert hat, wird auch mit der Verwendung traditioneller aussenpolitischer Vokabeln in den Argumenten für einen Uno-Beitritt zu suggerieren versucht. Insbesondere die häufigen Äusserungen, wonach die Schweiz heute der Uno problemlos als *neutraler Sonderfall* beitreten könne, da die Weltorganisation mittlerweile eine ganze Reihe von Sonderfällen aufgenommen habe, zielt darauf ab, die Mitgliedschaft in der Weltorganisation als Ausdruck einer aussenpolitischen Kontinuität darzustellen.<sup>35</sup>

Die Gründe, warum die politischen Eliten den Wandel der schweizerischen Neutralitätskonzeption kaum thematisieren und stattdessen mit dem Verweis auf eine gewandelte Weltorganisation und mit einer traditionellen Terminologie für den Uno-Beitritt werben, sind vor allem innenpolitischer Natur. Die Angst vor einer öffentlichen Neutralitätsdebatte sitzt angesichts der aussenpolitischen

---

<sup>33</sup> Bundesrat, *Uno-Bericht* 98, hier 5279.

<sup>34</sup> Zum Wortlaut der Uno-Resolution siehe: [gopher://gopher.un.org:70/00/ga/recs/50/80](http://gopher://gopher.un.org:70/00/ga/recs/50/80).

<sup>35</sup> Für eine solche Argumentation vgl. etwa die Ausführungen des Leiters der schweizerischen Beobachtermission in New York, Botschafter Jenö C. A. Staehelin, anlässlich eines Vortrags vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik und der Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen, zusammengefasst in: Solidarischer Sonderfall. Der Uno-Beobachter zum Schweizer Weg. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.1.1999.

Abstimmungsniederlagen in den 1980er und 90er Jahren sowie der gut organisierten Gegnerschaft tief im Nacken. Dies umso mehr, als heute die Zustimmung zur Neutralität als Prinzip der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik unverändert hoch ist.<sup>3 6</sup>

### *Notwendige Neutralitätsdebatte*

Doch das Bestreben, die Eidgenossenschaft ohne grundlegende innenpolitische Diskussionen zur Neutralität in die Vereinten Nationen zu integrieren, dürfte erneut Schiffbruch erleiden. Zwei Aspekte dieser gegenwärtig beobachtbaren Strategie müssen besonders kritisiert werden. Zum einen wird die Verwendung traditioneller Terminologie wohl einen kontraproduktiven Effekt erzielen. Zu lange war der Begriff des Sonderfalls mit Abseitsstehen von der Uno und mit Andersartigkeit konnotiert, als dass er sich nun zugunsten eines Beitritts instrumentalisieren liesse. Da die Betonung aussenpolitischer Kontinuität vor allem zur Folge haben muss, dass im Bewusstsein breiter Kreise der Bevölkerung eine helvetische „Super-Neutralität“ nach wie vor als zentraler Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik wahrgenommen wird, kann sich der Rückgriff auf Begriffe und Konzepte aus der Zeit des Kalten Krieges für eine aussenpolitische Öffnung nicht eignen.

Zum anderen wird sich auch die heute im Kontext der Uno-Diskussionen feststellbare Bagatellisierung der Neutralitätsfrage, die eine direkte Konsequenz der oben beschriebenen Strategie ist, negativ auswirken in einem neuen Meinungsbildungsprozess. Die „Alles-kein-Problem“-Haltung, wie sie sich selbst in dem ansonsten ausgezeichneten Uno-Bericht von 1998 finden lässt,<sup>3 7</sup> kann nicht überzeugen, nachdem die aussenpolitische Leitmaxime jahrzehntelang im Zentrum der schweizerischen Abwehrhaltung gegenüber der Uno gestanden hatte.

Mit Sicherheit wird die Gegnerschaft eines Beitritts die Neutralität wieder zu einem zentralen Thema machen. Um einer neuerlichen Stilisierung der Uno-Vorlage zu einer Identitätsfrage vorzeitig Einhalt gebieten zu können, ist deshalb eine öffentliche Auseinandersetzung mit dieser Neutralität unerlässlich. Nur wenn der Bundesrat den Wandel seiner Uno-Politik auch gegenüber der Bevölkerung thematisiert und begründet und die sowohl konzeptionell als auch in der Praxis getätigte Relativierung der Neutralitätsmaxime als aussenpolitische Richtschnur

<sup>36</sup> Gemäss einer Studie der ETH Zürich wollten 1999 80% der Schweizerinnen und Schweizer an der Neutralität als aussen- und sicherheitspolitischem Prinzip festhalten. Vgl.: Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvirceev, Tibor. *Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Haltiner, Karl W./Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). Jahresstudien „Sicherheit“. Zürich 1999: S. 83-102.

<sup>37</sup> Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5276-79.

nicht überspielt, kann er einer zweiten Abstimmung mit Zuversicht entgegenblicken.

Ansonsten droht er erneut Opfer seiner eigenen, früher verwendeten Argumente gegen einen Uno-Beitritt zu werden, welche die Gegner bereits heute wieder in geschickter Weise vorbringen. Sind solche Argumente – Schwächung der Unabhängigkeit und der Neutralität, Unvereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen, unnötige Involvierung der humanitären Schweiz in „politische“, fremde Händel, Einschränkung möglicher Güter Dienste – heute allesamt unhaltbar, so werden sie ohne frühzeitige Vorkehrungen der politischen Eliten doch wieder eine nachhaltige Wirkung erzielen. Bereits hat die Zürcher SVP im Januar 2000 einmal mehr die Verteidigung des neutralen Sonderfalls und den „Widerstand gegen die Einbindung in internationale Grossgebilde“ zu zwei ihrer wichtigsten Anliegen erklärt.<sup>38</sup>

Vor dem Hintergrund der Geschichte der schweizerischen Uno-Politik lässt sich denn als erste Erkenntnis festhalten, dass die anstehende Abstimmung ohne eine ehrliche Diskussion über die Neutralität nicht zu gewinnen sein wird. Im Unterschied zu 1986 hat der Bundesrat heute eine diesbezügliche konzeptionelle Grundlage, die widerspruchsfrei und überzeugend ist. Diese gilt es nun zu nutzen – und vor allem zu kommunizieren.

## 2 Die Bedeutung von politischer Führung und Information

Die Führung der Aussenpolitik in einer halbdirekten Demokratie steht notgedrungen in einer intensiven Wechselwirkung mit der Innenpolitik. Der Bundesrat ist sich dessen spätestens seit 1986 schmerzlich bewusst. Auf seiten der Befürworter war vor der ersten Uno-Abstimmung die Bedeutung von politischer Führung und Information eindeutig unterschätzt worden. War die Aussenpolitik in den Jahrzehnten zuvor kaum je Gegenstand öffentlicher Debatten sondern Sache einiger weniger Diplomaten gewesen, so liess sich das daraus resultierende Defizit an aussenpolitischem Bewusstsein in der Bevölkerung nicht einfach mit einigen kurzfristigen Massnahmen überwinden. Dass ein solches Defizit selbst heute noch vorhanden ist, muss Anlass zu Sorge geben und den politischen Eliten vor Augen führen, wie nötig Anstrengungen im Bereich von Führung und Aufklärung im Hinblick auf den zweiten Uno-Umengang sind.

---

<sup>38</sup> *Die sieben Geheimnisse der SVP*. Albisgüetli-Rede 2000, von Nationalrat Christoph Blocher, Präsident der SVP des Kantons Zürich, 21.1.2000. <http://www.blocher.ch>.

## 2.1 Defizite im Vorfeld der ersten Abstimmung

Ein wesentliches Charakteristikum der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg war der fehlende Einbezug der Bevölkerung. Im Kontext der verabsolutierten Neutralität wurde dem Volk lediglich die Idee des helvetischen Sonderfalls vermittelt, ohne je die grundsätzlichen Probleme und unvermeidbaren neutralitätspolitischen oder gar -rechtlichen Verletzungen der Schweiz als *de facto* West-Neutraler zu thematisieren.<sup>39</sup> Die Folge dieser von Max Petitpierre geprägten *politique à double face* war ein Mangel an aussenpolitischem Bewusstsein in der Öffentlichkeit. Dieser Zustand war für die Regierung so lange von Vorteil, als sie nicht auf die direktdemokratische Unterstützung ihrer Aussenpolitik durch die Bevölkerung angewiesen war. Als sich dies mit der Uno-Vorlage änderte, wurde das Bewusstseinsdefizit jedoch zu einem Problem, das massgeblichen Anteil am negativen Ausgang der damaligen Abstimmung hatte.

### *Führungsschwächen des Bundesrats*

Betrachtet man zunächst die Rolle des Bundesrats im Vorfeld der Abstimmung von 1986, so ist zwischen grundsätzlich-institutionellen und kurzfristig-personellen Führungsproblemen zu unterscheiden. Die grundsätzlichen Defizite sind massgeblich durch das System der Konkordanz bedingt und damit auch eine bewusste Eigenart der föderalistischen Schweiz. Dass ein Regierungskollegium, welches sich aus vier Parteien zusammensetzt, nur gemeinsam beschlussfähig ist und zudem keinen permanenten Bundespräsidenten kennt, grundsätzlich weniger Führung ausüben kann als andere Regierungssysteme, liegt auf der Hand.<sup>40</sup>

Hinsichtlich der Uno-Frage waren diese institutionellen Führungsprobleme offensichtlich. Seit der Neubelebung der Beitrittsthematik in den späten 1960er Jahren war der Bundesrat nie in der Lage, geschlossen und überzeugt hinter einer schweizerischen Mitgliedschaft zu stehen. Hatte Aussenminister Spühler bereits 1969 auf einen Beitrittsantrag im ersten Uno-Bericht gedrängt, so widersetzte sich der Gesamtbundesrat diesem Ansinnen entschieden. Auch 1972 konnte sich die Exekutive nicht auf einen schnellen positiven Entscheid einigen, sei es aus Rücksichtnahme auf die damals anstehende Abstimmung über ein Freihandelsabkommen mit der EWG oder sei es aus prinzipiellen, neutralitätspolitischen Gründen.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Für Beispiele solcher Neutralitätsverletzungen vgl.: Schaller, André. *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 12. Bern-Stuttgart 1987; Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich 1999.

<sup>40</sup> Vgl. dazu: Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997/98): S. 13-44, hier 31f.

<sup>41</sup> Glas, Elisabeth. *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977*. Liz. Zürich 1999 (mimeo).

Es ist zu vermuten, dass auch nachdem die Bundesräte 1977 grünes Licht für eine Botschaft gegeben hatten, nie die nötige Unterstützung der Gesamtregierung für die Vorlage vorhanden war. Dieser Mangel an kollektiver Führung musste sich negativ bemerkbar machen und erschwerte zudem wesentlich die Aufgabe von Pierre Aubert, der als Aussenminister von 1978 bis 1987 für das Uno-Dossier verantwortlich war.

Dass mit Aubert als „Hauptverkäufer“ des Beitritts auch kurzfristig-personelle Führungsdefizite vorhanden waren, wird von Zeitzeugen wie Historikern immer wieder bestätigt. Der Neuenburger Sozialdemokrat war zwar ein überzeugter Befürworter einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft, konnte dem Volk seine Botschaft aber nur ungenügend näher bringen. Aubert hatte wenig Bezug zur Öffentlichkeit und einen schlechten Draht zum Parlament. Er war kein *opinion-maker*, keine Führungspersönlichkeit. Mit seiner intellektuellen Art stiess er oft auf wenig Verständnis und Resonanz, sodass gar aus seinen eigenen Parteikreisen immer wieder sein Rücktritt gefordert wurde.<sup>42</sup>

Trotz eines beachtlichen Engagements verstand es Aubert nicht, seine Uno-Politik innenpolitisch zu verankern. So beklagte er sich allzu oft über die Indifferenz und das Unwissen des Volkes in internationalen Fragen, tat aber gleichzeitig wenig, um das mangelnde aussenpolitische Bewusstsein zu stärken. Seine Abstimmungskampagne beinhaltete zwar zahlreiche Vorträge, doch hielt er diese oft an Universitäten und vor Verbänden. Die breite Öffentlichkeit erreichte er damit kaum, zumal er auch die Massenmedien nur wenig für sein Anliegen benutzte. Dass 1986 lediglich 3% der Landwirte und 7% der Arbeiterinnen und Arbeiter, aber über 50% der Studierenden der Vorlage zustimmten, zeigt, wie der damalige Aussenminister mit seiner vor allem auf höhere Bildungsschichten gerichteten Kampagne gewissermassen auf das falsche Pferd gesetzt hatte.<sup>43</sup>

### *Verhaltenes Engagement des Parlaments*

Aussenpolitische Führungsdefizite einzig dem Bundesrat anzulasten, wäre im Falle der Niederlage von 1986 jedoch verfehlt. Eine Weiterung des Blickwinkels auf andere Akteure des politischen Systems führt zu ähnlichen Erkenntnissen, die entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Insbesondere der Bundesversammlung, die gemäss Verfassung gemeinsam mit dem Bundesrat für die eidgenössische Aussenpolitik zuständig ist, gelang es nie,

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu: *Vier sozialdemokratische Aussenminister*. Kolloquium des Archivs für Zeitgeschichte mit Helmut Hubacher und Walter Renschler. Zürich 7.7.1999; Glur, Stefan. „Rester à l'écart devient une démission“: *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*. Liz. Zürich 1999 (mimeo).

<sup>43</sup> *Vox-Analyse*, S. 10.

bezüglich des Uno-Beitritts eine positive Ausstrahlungskraft zu entwickeln. Zwar waren die ursprünglichen Anstösse zur Wiederaufnahme der Frage einer Uno-Mitgliedschaft in die politische Agenda in den 1960er Jahren von parlamentarischer Seite gekommen, doch nahm die Unterstützung der beiden Kammern mit zunehmender Konkretisierung des bundesrätlichen Beitrittsziels ab. Dieses schwindende Engagement dürfte zweierlei Gründe haben.

*Erstens* war ein Grossteil der Volksvertreter offensichtlich skeptisch bezüglich der Kompatibilität der Neutralität mit Uno-Zwangsmassnahmen. Die Parlamentarier verlangten deshalb, dass der Bundesrat nicht wie vorgesehen nur beim Beitritt in die Vereinten Nationen eine Neutralitätserklärung abgebe, sondern dies gleich in vierfacher Weise tun solle: nach der gewonnenen Volksabstimmung, in einer diplomatischen Note an alle Uno-Mitgliedstaaten, im eigentlichen Beitritts-gesuch und anlässlich der ersten Rede vor der Generalversammlung.<sup>44</sup>

Ein klareres Indiz dafür, dass der Beitritt als Neutraler offenbar doch nicht so unproblematisch war, hätte es für die ohnehin misstrauische Bevölkerung gar nicht geben können. Zudem sprachen sich zwar mit der FDP, CVP und SP drei der vier nationalen Regierungsparteien für einen Beitritt aus, doch mussten sowohl die medial ausgetragenen Grabenkämpfe innerhalb der beiden bürgerlichen Parteien<sup>45</sup> als auch die relativ knappe Zustimmung zur Botschaft in der Parlamentsdebatte 1984 unmissverständlich vor Augen führen, wie gespalten auch die Bundesversammlung in dieser Angelegenheit war.<sup>46</sup>

*Zweitens* waren sicherlich auch viele Parlamentarier der Ansicht, dass es angesichts der Widerstände im Volk mit einer aktiven Unterstützung der Vorlage wenig zu gewinnen, wohl aber viel zu verlieren gebe. Deshalb engagierten sich selbst von den grundsätzlichen Befürwortern nur sehr wenige, meist sozialdemo-kratISCHE Volksvertreter für den Uno-Beitritt. Deren oft intellektuelle, visionäre

<sup>44</sup> Vgl. dazu: Parlamentsdebatte zum Uno-Beitritt deblockiert: Nationalratskommission für modifizierten Bundesbeschluss. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.8.1983.

<sup>45</sup> Insbesondere die FDP war in der Uno-Frage tief gespalten, was zur Folge hatte, dass nicht selten prominente Freisinnige wie etwa die alt Bundesräte Rudolf Friedrich und Fritz Honegger auf der Pro-Seite und Jean-Pierre Bonny, Ernst Mühleemann und Otto Fischer auf der Contra-Seite in Streitgesprächen gegeneinander antraten. Vgl. exemplarisch: Uno-Beitritt: Duell zwischen alt Bundesrat Rudolf Friedrich und Nationalrat Jean-Pierre Bonny. Können die Sanktionen zum Stolperdraht werden? In: *Weltwoche*, 27.2.1986. Die Spaltung der FDP wie auch der CVP wird zudem verdeutlicht durch die Tatsache, dass 18 respektive 12 Kantonssektionen dieser Parteien die Neinparole ausgegeben hatten. Vgl. dazu: *Vox-Analyse*, S. 12. Allerdings muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass auch auf seiten der SVP nicht alle Parteipolitiker gleicher Meinung waren und sich insbesondere der Berner Nationalrat und Leiter des Schweizerischen Ost-Instituts, Peter Sager, intensiv für einen Uno-Beitritt einsetzte. Vgl. dazu: Zweierlei SVP-Positionen zum Uno-Beitritt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.5.1985; Sager, Peter. *Soll die Schweiz der UNO beitreten?* Bern 1985.

<sup>46</sup> Der Antrag des Bundesrats wurde im Nationalrat mit 112:78, im Ständerat mit 26:16 Stimmen angenommen. Vgl.: Nationalrat für Uno-Vollmitgliedschaft. In: *Tages-Anzeiger*, 16.3.1984; Uno-Beitritt: Nun entscheiden Volk und Stände. In: *Tages-Anzeiger*, 14.12.1984.

Argumentation für eine weltoffene Schweiz stiess vielerorts auf taube Ohren, ja wurde bisweilen sogar in eigentlichen Leserbrieftiraden als „arrogant“ zurückgewiesen.<sup>47</sup>

### *Propagandawalze der Bundesverwaltung?*

Da die Umsetzung des Führungs- und Informationsauftrags des Bundesrats neben den Mitgliedern der Exekutive auch der Bundesverwaltung obliegt, muss dieser Akteur in die Untersuchung miteinbezogen werden. Von Interesse ist insbesondere, wie das EDA auf das seit langer Zeit erkannte öffentliche Informationsdefizit reagierte. Zweierlei ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert.

*Erstens* entfaltete das Departement ab 1980, vor allem aber in den zwei Jahren unmittelbar vor der Abstimmung, eine beachtliche Vielfalt an Aufklärungsaktivitäten. Das Spektrum reichte vom Verfassen von Vorträgen und Argumentarien über die Lieferung von Informationsmaterial an interessierte Medien bis zur Produktion von Gratisbroschüren und einer Tonbildschau zur Beitrittsfrage. *Zweitens* muss aber gleichzeitig konstatiert werden, dass es diesen Aktivitäten an Intensität mangelte. Von einer breitangelegten, die Massen erreichenden Informationskampagne, wie sie der Bundesrat anlässlich der Verabschiedung der Beitrittsbotschaft 1981 angekündigt hatte, kann keine Rede sein.<sup>48</sup>

Diese übergrosse Passivität lässt sich wohl teilweise auf die mangelnde Erfahrung des EDA mit Öffentlichkeitsarbeit zurückführen, liegt aber hauptsächlich in der damals schrillen Kritik der Beitrittsgegner begründet, die Regierung und die Bundesverwaltung betrieben eine ihrer Stellung nicht gemässe Propagandawalze zugunsten der Vereinten Nationen. Mittels mehrerer parlamentarischer Vorstösse beklagten sich insbesondere die Nationalräte Otto Fischer und Christoph Blocher ab 1982 immer wieder über die Verwendung von Steuergeldern für die einseitigen Uno-Kampagnen der Verwaltung – und erzielten damit offensichtlich einen nachhaltigen Effekt.<sup>49</sup> Zwar wies die Regierung die Anschuldigungen zurück und machte ihren Informationsauftrag geltend, doch auferlegte sie sich in der Praxis eine Zurückhaltung, die den Spielraum des EDA stark einschränkte.

---

<sup>47</sup> Vgl. dazu: Blick-Leser zur UNO-Abstimmung: War Nationalrat Renschler arrogant? In: *Blick*, 19.3.1986.

<sup>48</sup> Zum Engagement des EDA vgl.: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 30-92; Goetschel, Laurent, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*, Bern-Stuttgart-Wien 1994: S. 95-102; Ziegler, Peter, *Diplomatie, Diskretion und Information: Eine Studie zur Konzeption der Informationspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Aarau-Frankfurt am Main-Salzburg 1983: S. 95f., 114-116.

<sup>49</sup> Vgl. dazu: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 74-85.

Entsprechend bescheiden fiel das Engagement des Aussendepartements aus. So wurden für die Uno-Information zwischen 1980 und 1986 lediglich 290 000 Franken investiert, obwohl ursprünglich allein für die Jahre 1982-84 Ausgaben in der Höhe von 400 000 Franken budgetiert gewesen waren.<sup>5 0</sup> Auch wurde dem damaligen Uno-Informationsbeauftragten Johann Bucher lediglich eine zusätzliche Arbeitskraft zur Verfügung gestellt, wobei beide EDA-Mitarbeiter sich nur teilzeitlich mit den Uno-Aufgaben beschäftigen konnten.<sup>5 1</sup>

Unter solchen Umständen war eine professionelle Informationskampagne nicht zu bewerkstelligen. Dies umso weniger, als ein von Bucher ausgearbeitetes Informationskonzept bereits in der Verwaltungselite steckenblieb und dem Bundesrat gar nie vorgelegt wurde.<sup>5 2</sup> Und plante das EDA trotzdem einmal eine grössere Aktion, wie das etwa mit einer angestrebten grossen Meinungsumfrage zur Ermittlung von Informationslücken und Beweggründen gegen den Uno-Beitritt der Fall war, so war es bisweilen der Gesamtbundesrat, der solche Vorhaben blockierte und keine finanziellen Mittel bereitstellte.<sup>5 3</sup>

Die Angst vor Kritik bezüglich eines zu grossen Uno-Engagements war im Bundeshaus damals allgegenwärtig. Sie verhinderte grossangelegte staatliche Aufklärungskampagnen, die jedoch notwendig gewesen wären, um die Öffentlichkeit vom Nutzen eines schweizerischen Uno-Beitritts zu überzeugen.

### *Intermediäre Gruppierungen*

Schliesslich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass 1986 auch von den befürwortenden Interessengruppen, Parteien und Medien nur geringe Impulse ausgingen. Deutlich erkennbar wurde damals, dass die Aussenpolitik im Unterschied zur Aussenwirtschaftspolitik über keine finanzstarken Interessenvertreter in der Gesellschaft verfügte. Vereine wie die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) oder die Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen (GSVN) waren einem schweizerischen Uno-Beitritt gegenüber zwar positiv eingestellt und bemerkenswert aktiv, doch fehlten ihnen die finanziellen Mittel für breitangelegte Kampagnen.

---

<sup>50</sup> Vgl. dazu: Uno-Information? Aubert hat Geld, aber keinen Mut zur Tat. In: *Basler Zeitung*, 22.3.1982; Zur Kritik am Uno-Abstimmungsengagement des Bundesrates: Klärende Bemerkungen der Finanzdelegation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.5.1987.

<sup>51</sup> Vgl. dazu: Gespräch mit Johann Bucher, UNO-Informationsbeauftragter des Bundesrates: „Ich bin kein Propagandist des Beitritts.“ In: *Solothurner Zeitung*, 10.5.1983.

<sup>52</sup> Goetschel, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*, 98; Uno-Informationskampagne: Im August soll entschieden werden. In: *Basler Zeitung*, 24.7.1982.

<sup>53</sup> Vgl.: Uno-Information? Aubert hat Geld, aber keinen Mut zur Tat. In: *Basler Zeitung*, 22.3.1982.

Wirtschaftliche Verbände ihrerseits engagierten sich wenig für das Anliegen, beschränkten sich wie etwa der Vorort auf Stimmfreigabe oder kämpften im Komitee „Wirtschaft gegen den Uno-Beitritt“ gar gegen die Vorlage.<sup>54</sup> Auf seiten der politischen Parteien sprach man sich zwar mehrheitlich für den Beitritt aus, machte aber für den Abstimmungskampf kaum Gelder frei. Dies vielleicht, weil man in der Uno-Frage selber gespalten war oder aber weil man sich an der wenig populären Vorlage nicht die Finger verbrennen wollte.<sup>55</sup>

Die Medien schliesslich waren einem Beitritt gegenüber zwar ebenfalls überwiegend positiv eingestellt, grosse Informationskampagnen unternahmen aber auch sie in der Regel keine.<sup>56</sup> Zudem ergab eine Untersuchung der 15 auflagenstärksten Zeitungen der Schweiz, dass 1984/85 mehrheitlich negativ über die Aktivitäten der Vereinten Nationen berichtet wurde. Auch wenn sich die meisten dieser Zeitungen für eine helvetische Uno-Mitgliedschaft aussprachen, waren es damit doch gerade auch sie, welche die weitverbreitete Wahrnehmung einer nutzlosen, von Grossmächten instrumentalisierten Weltorganisation bestätigten.<sup>57</sup>

Gesamthaft lässt sich deshalb feststellen, dass der Vorlage die notwendigen Bindeglieder zwischen Staat und Bevölkerung fehlten, ohne die eine Abstimmung im helvetischen System kaum zu gewinnen ist. Dass während des Abstimmungskampfes lediglich 23% aller Inserate zur Uno-Vorlage *für* einen Beitritt warben, mag denn auch kaum überraschen, hatte aber auf den Meinungsbildungsprozess sicherlich grosse Auswirkungen.<sup>58</sup>

### *Erfolgreiche Strategie der Gegner*

Angesichts der vielschichtigen Führungs- und Informationsdefizite auf seiten der Befürworter kann es nicht überraschen, dass die Gegner des Uno-Beitritts im Abstimmungskampf leichtes Spiel hatten. Waren sie bereits mit dem erheblichen Vorteil in den Wahlkampf gestiegen, die skeptische Mehrheit der Bevölkerung von Beginn weg auf ihrer Seite zu haben, so gelang es ihnen bis zum März 1986 mühelos, diesen Vorsprung auszubauen. Dies hatte drei hauptsächliche Gründe.

<sup>54</sup> Vgl. dazu: Vorort neutral zu Uno-Beitritt: Keine Abstimmungsempfehlung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.12.1985; Komitee aus der Wirtschaft gegen den Beitritt zur Uno. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.1.1986.

<sup>55</sup> Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995.

<sup>56</sup> Erwähnenswerte Ausnahmen in diesem Zusammenhang sind die Wochenendbeilage über die Beziehungen der Schweiz zur Uno vom 13.3.1982 und die mehrteilige Serie zum selben Thema vom Februar 1986 in der *Basler Zeitung* sowie die elfteilige Serie von Konrad Stamm zur Geschichte der schweizerischen Uno-Politik im *Bund* vom Januar 1982.

<sup>57</sup> Vgl. dazu: Grossen, Philippe. *Das Bild der UNO in der Schweizer Tagespresse*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft 13. Grösch 1986.

<sup>58</sup> Sciarini, Pascal/Marquis, Lionel. La formation des opinions dans les votes de politique extérieure. Le cas de la Suisse. *International Political Science Review* 2 (2000), forthcoming.

*Erstens* gelangten die Beitrittsgegner – im Bereich der organisierten Gruppierungen insbesondere die SVP und das Schweizerische Aktionskomitee gegen den Uno-Beitritt – mit ihren Argumenten weit früher an die Öffentlichkeit als die Befürworter. So formierte sich das Contra-Komitee bereits 1981, das Pro-Komitee hingegen erst vier Jahre später.<sup>59</sup> Entsprechend waren die Befürworter im Abstimmungskampf allzu oft in einer *reagierenden* Position und konnten wenig eigene positive Argumente postulieren, wobei es damals ohnehin wesentlich schwieriger war, das Volk von den Chancen eines Beitritts zu überzeugen, als es auf die Risiken und Unabwägbarkeiten hinzuweisen.

*Zweitens* wusste die gegnerische Seite sich populistische Mittel zunutze zu machen, denen die Befürworter nichts ähnlich Wirksames entgegenzusetzen hatten. Beispielsweise bezifferten die Gegner die Kosten eines Beitritts auf vier Milliarden Franken anstatt der vom Bundesrat veranschlagten 27 Millionen – dazugezählt wurde automatisch ein Beitritt der Schweiz in die Bretton Woods Institutionen – und skizzierten damit effektiv das Bild einer Weltorganisation, die viel kostet und keinen Nutzen bringt. Alt Nationalrat Otto Fischer delegitierte die Uno in diesem Zusammenhang gar als „grösstes Unglück, das der Menschheit nach dem Zweiten Weltkrieg widerfahren konnte“.<sup>60</sup> Zudem schürten diese Kreise in einem für Verantwortung tragende Parlamentarier zuvor wohl noch nie dagewesenen Ausmass einen Antietatismus („Anti-Bern-Reflex“), der sich in der Abstimmung deutlich niederschlug. Indem sie sachfremde, beim Volk unpopuläre Bundesentscheide wie die Einführung von neuen Tempolimiten oder die Anhebung von Zöllen auf Heizöl und Benzin mit der Uno-Vorlage verknüpften, stellten viele Gegner die Politik der Regierung als generell gegen das Volk gerichtet dar und forderten die Abstimmenden zu einer „Generalabrechnung“ mit dem Bundesrat auf.<sup>61</sup>

*Drittens* verstand es die Gegnerschaft ausgezeichnet, die zentrale Thematik der Neutralität zu besetzen. Mit ihren wertkonservativen, emotionalen Argumenten bezüglich der Gefährdung des helvetischen Sonderfalls vermochte sie den Entscheid bezüglich einer Uno-Mitgliedschaft zu einer Identitäts- und letztlich Existenzfrage hochzustilisieren und sich selber als „Retter der Eidgenossenschaft“ zu präsentieren. Sie profitierte dabei auch in entscheidendem Masse von der Unsicherheit, welche der Bundesrat mit seiner nicht über alle Zweifel erhabenen Argumentation in der Bevölkerung erzeugte.

---

<sup>59</sup> Vgl. dazu: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 62.

<sup>60</sup> Zitiert nach: Pflüger, *Verhältnis Schweiz-UNO*, S. 76.

<sup>61</sup> Vgl. dazu: Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995.

Gesamthaft lässt sich festhalten, dass neben den argumentativen Schwächen auch die Führungs- und Informationsprobleme des Ja-Lagers massgeblich zur wuchtigen Ablehnung im März 1986 beitrugen, zumal es die Beitrittsgegner merklich besser verstanden, ihre Argumente als im Sinne der Interessen der Bevölkerung zu präsentieren. Nun lässt sich kaum behaupten, dass eine bessere Führung ein positives Abstimmungsergebnis hätte bewirken können. Das Referendum damals war nicht zu gewinnen. Dennoch wäre mit einem beherzteren und volknäheren Auftreten vor allem des Bundesrats und einer intensiveren Aufklärungskampagne eine weniger deutliche Verwerfung möglich gewesen, womit das Thema Uno-Beitritt nach 1986 möglicherweise auch nicht für mehr als ein Jahrzehnt von der politischen Agenda hätte verschwinden müssen.

## 2.2 Politische Führung und Information nach 1986

Vergleicht man die heutige Ausgangslage betreffend politische Führung und Information mit der Situation während des ersten Meinungsbildungsprozesses, lassen sich zwei wichtige Entwicklungen seit 1986 ausmachen. Auf der einen Seite besteht heute ein gewisser Elitekonsens in der Frage der Uno-Mitgliedschaft. Die Exekutive unterstützt das Beitrittsziel einhellig, das Parlament mit überwältigender Mehrheit. Einige rechtsbürgerliche Volksvertreter widersetzen sich zwar dem Schritt in die Vereinten Nationen nach wie vor vehement, stehen damit im Unterschied zu früher aber isoliert da.<sup>62</sup>

Auf der anderen Seite haben sich auf der Ebene der intermediären Gruppierungen die Gewichte eher zugunsten der Beitrittsgegner verlagert. Die aus dem Contra-Komitee von 1986 hervorgegangene Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) zählt heute über 35 000 Mitglieder und muss als gewichtiger Faktor in der politischen Landschaft der Schweiz bezeichnet werden. Dies insbesondere deshalb, weil sie zur Verfolgung ihre Ziele – der „Überwachung der Aussenpolitik“, der Verteidigung der integralen Neutralität sowie der Verhinderung unnötiger internationaler Engagements – mit einem Reinvermögen von fast vier Millionen Franken (Stand Ende 1998) aussergewöhnlich grosse finanzielle Mittel zur Verfügung hat. Da sich die Auns bezüglich der bilateralen Verträge mit

---

<sup>62</sup> Gemäss einer schriftlichen Umfrage der Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen sprachen sich im Herbst 1999 121 National- und Ständeräte für, 15 gegen einen Uno-Beitritt aus, was einem Befürworteranteil von 90% aller Rückmeldungen entspricht. Siehe: Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen (Hrsg.). *Bulletin Schweiz – UNO*, Oktober 1999. Der Uno-Bericht des Bundesrats ist in der Ständeratsdebatte im Oktober 1998 auf keine grundlegende Kritik gestossen. Im Nationalrat ist er im März 1999 mit 108 zu 13 Stimmen in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen worden. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung*, 9.10.1998 und 11.3.1999.

der EU für einen Kurs des „Stillesitzens“ entschieden hat, ist mit einem umso grösseren Engagement gegen den Uno-Beitritt zu rechnen.<sup>63</sup>

Diesem Potential der Auns haben befürwortende Vereine nichts entgegenzusetzen. Weder die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik noch die Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen verfügen über Mittel, um in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Vor allem die GSVN leckt nach wie vor ihre – finanziellen – Wunden von 1986. Mit ihren 120 zahlenden Mitgliedern fristet sie gegenwärtig ein Schattendasein, das sich sehr stark von den blühenden ersten Jahrzehnten ihrer Existenz (damals noch als Schweizerische Vereinigung für den Völkerbund) unterscheidet und ihr im kommenden Abstimmungskampf keine grossen Aktivitäten erlauben wird.<sup>64</sup>

Dass die Wirtschaft und die politischen Parteien für die neue Vorlage tief in den Geldsäckel greifen werden, ist ebenfalls nicht anzunehmen. Zwar ist mit Widerständen aus der Wirtschaft gegen einen Uno-Beitritt nicht mehr zu rechnen. Auch stehen die Regierungsparteien heute mit Ausnahme der SVP bedeutend überzeugter und geschlossener hinter einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft als 1986. Die aussenpolitische Priorität dieser Kreise bildet jedoch eindeutig das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union. Ob sie deshalb der Auns und anderen Beitrittsgegnern in der Uno-Frage bezüglich Inseratekampagnen und genereller Medienpräsenz das Wasser werden reichen können, ist zumindest fraglich.

### 2.3 Informationsdefizite und Handlungsbedarf heute

Muss auf der intermediären Ebene also erneut mit einem eher bescheidenen aktiven Engagement der befürwortenden Gruppierungen gerechnet werden, erscheinen politische Führung und Information durch Bundesrat, Bundesverwaltung und Parlament umso notwendiger für einen positiven Ausgang der Abstimmung. Nur mit einer breitangelegten und langfristigen Aufklärungskampagne lässt sich verhindern, dass die Beitrittsgegner mit emotionalisierenden, oft wenig sachlichen Argumenten erneut weit herum auf Gehör stossen und die Debatten in diesem Sinne prägen.<sup>65</sup> Zwar ist auch diesmal mit vereinzelt Vorwürfen bezüglich einseitiger

---

<sup>63</sup> Vgl. dazu die Homepage der Auns: <http://www.auns.ch>.

<sup>64</sup> Telephonische Auskünfte von Ständerätin Erika Forster-Vannini (Präsidentin der GSVN) und Dr. Christian Häberli (geschäftsführender Vizepräsident).

<sup>65</sup> Als ersten Schritt in die richtige Richtung verdient in diesem Zusammenhang das ausgezeichnete Uno-Spezialheft von *Schweiz global* (1/1999), dem Magazin des EDA, erwähnt zu werden.

Propagandaaktionen der Exekutive zu rechnen, doch ist heute grundsätzlich der aussenpolitische Führungsanspruch des Bundes und damit auch sein Rühren der Werbetrommel mehr akzeptiert als noch 1986.

Die grosse Gefahr besteht deshalb heute weniger darin, dass der Bundesrat sich durch externe Kritik abschrecken lässt, als dass er die vorhandenen Mittel ungleich zugunsten der EU-Aufklärung investiert. Da auch für ihn die Beziehungen zu Europa – berechtigterweise – von grösserer Bedeutung sind als die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, stellt sich die Frage, wie viele Ressourcen am Ende noch für eine solide Uno-Aufklärung übrigbleiben. Natürlich kann nur begrüsst werden, dass der Bundesrat im Januar 1999 die Mittel für das Integrationsbüro für die Jahre 1999-2003 beträchtlich erhöht hat.<sup>66</sup> Es bleibt jedoch zu hoffen, dass diese Mehrausgaben nicht zu Lasten des im ersten Halbjahr 2000 abzusegnenden Uno-Informationskonzepts gehen.

Wie nötig ein solches Konzept ist, zeigt eine vom EDA in Auftrag gegebene Meinungsumfrage vom April 1999, wonach sich um die zwei Drittel der befragten Personen ungenügend informiert fühlten über die Thematik des Uno-Beitritts und sich demzufolge immerhin knapp ein Viertel nicht für oder gegen einen Uno-Beitritt zu entscheiden vermochte.<sup>67</sup> Solche Werte illustrieren mit aller Deutlichkeit, dass auch heute noch das aussenpolitische Bewusstsein der Bevölkerung wenig ausgeprägt ist. Da die Uno-Mitgliedschaft in den letzten Jahren kein innenpolitisches Thema war, lässt sich ausserdem vermuten, dass in diesem Bereich der Informationsstand wie auch die Meinungsbildung weniger weit fortgeschritten sind als bei den bilateralen Verträgen und der Frage des EU-Beitritts. Diese Defizite im Sinne einer Unterstützung der Uno-Vorlage zu korrigieren, wird eine grosse Herausforderung für die politischen Eliten darstellen.

Drei Ziele gilt es in diesem Zusammenhang zu erreichen. *Erstens* muss die anstehende Informationskampagne eine bedeutend grössere Breitenwirkung erzielen als im ersten Anlauf. Nicht mehr vorkommen darf, dass fast 30% der Schweizerinnen und Schweizer am Vorabend der Abstimmung nicht wissen, dass die Eidgenossenschaft kein Vollmitglied der Vereinten Nationen ist, wie dies noch 1986 der Fall war.<sup>68</sup> *Zweitens* muss die Information ausgewogen und sachlich sein.

---

<sup>66</sup> Vgl. dazu die Homepage des Integrationsbüros, das mittlerweile 26 MitarbeiterInnen beschäftigt und für das Jahr 2000 über ein Budget von 1,5 Mio. Franken (inklusive eines einmaligen Zusatzkredits für die Bilateralen Verträge mit der EU in der Höhe von 700 000 Franken) für Informationstätigkeiten verfügt: <http://www.europa.admin.ch>.

<sup>67</sup> Vgl. dazu den Presstext des GfS-Forschungsinstituts, der die wichtigsten Ergebnisse der Studie „Die Schweizer Bevölkerung und die Vereinten Nationen“ festhält: <http://www.gfs.ch/presset.html>.

<sup>68</sup> Vgl. dazu eine repräsentative Umfrage der *Coop-Zeitung*: Aussenpolitik: Erstaunliche Wissenslücken. In: *Coop-Zeitung*, 26.12.1985.

Darzulegen sind nicht nur die Stärken, sondern gerade auch die Schwächen der Uno. Entscheidend wird sein, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Weltorganisation trotz ihrer mannigfaltigen Defizite einen wesentlichen Beitrag an die internationale Stabilität leistet und ein Beitritt der Schweiz im Interesse der helvetischen Aussenpolitik liegt. *Drittens* wird neben der Information auch die Fähigkeit zu einer umfassenden Mobilisierung bedeutsam sein. Nur wenn die überwiegende Mehrheit der Befürworter am Urnengang teilnimmt, liegt ein Volks- und vor allem auch ein Ständemehr im Bereich des Möglichen.

Gefragt sind deshalb sowohl eine breite innenpolitische Verankerung der Thematik als auch eine aktive Argumentation für den Uno-Beitritt, die mehr als ein blosses Entschärfen von gegnerischen Einwänden beinhaltet. Blättert man in den Annalen der Referendumsdemokratie zurück, stösst man 1920 auf eine aussenpolitische Abstimmung, die zwar weitgehend vergessen gegangen ist, die aber diesbezüglich nach wie vor Vorbildcharakter aufweisen kann. Damals gelang es dem Bundesrat, die Bevölkerung in einer enthusiastisch geführten und mit einer intensiven Reisetätigkeit verbundenen Kampagne zu einem Beitritt in den Völkerbund, dem Vorläufer der Uno, zu überzeugen.<sup>69</sup> Es war dies ein bis zum heutigen Tag einmaliger Erfolg in der schweizerischen Aussenpolitik.

### **3 Das internationale Umfeld als wichtige Determinante des schweizerischen Uno-Bildes**

Ein dritter Faktor, der den Ausgang der Abstimmung 1986 massgeblich geprägt hat und auch für den zweiten Anlauf von grosser Bedeutung sein wird, ist die Wahrnehmung der internationalen Lage und der Vereinten Nationen in der Schweizer Öffentlichkeit. Wie der Politologe Daniel Frei in mehreren Aufsätzen gezeigt hat, entwickelten die Eidgenossen in ihrer Geschichte immer dann einen ausgeprägten Hang zu Isolationismus und Helvetozentrismus, wenn das internationale Umfeld von Konflikten gekennzeichnet war. Im von der Neutralitätsideologie geprägten, simplifizierten zweiseitigen Weltbild des neutralen „Wir“ und der streitenden „Andern“ verdichteten sich in solchen Momenten bereits latent vorhandene demokratische, völkerversöhnende und humanitäre Sendungsgedanken zu einer pauschalen Sendungsidee der „Friedensinsel Schweiz“. Mit

<sup>69</sup> Zum Beitritt der Schweiz in den Völkerbund vgl.: Moos, Carlo. Ein Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit: Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg. In: Guex, Sebastian et al. (Hrsg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich 1998: S. 47-60; Moos, Carlo. Lernt man aus der Geschichte? Zum Uno-Beitrittsproblem. In: *Die Wochenzeitung*, 9.12.1999; Goetschel, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*, S. 91-95; Kreis, Georg. Der Völkerbund festigte die Sonderrolle der Schweiz. In: *Basler Zeitung*, 28.2.1986; Merki, Martin. Vaterländischer Feldzug für den Völkerbund. In: *Vaterland*, 15.2.1986.

einer solchen Eigenwahrnehmung einher ging jeweils auch eine bemerkenswerte Ethisierung der schweizerischen Neutralität, welche im Vergleich mit den ausländischen politischen Systemen als etwas Überlegenes empfunden wurde.<sup>70</sup>

Diese von Frei beschriebene Tendenz zu einer verstärkten Igelhaltung in einem konfliktiven Umfeld und zu einem damit verbundenen negativen Abstimmungsverhalten in aussenpolitischen Fragen lässt sich im Unterschied zu den beiden anderen Faktoren von den schweizerischen Entscheidungsträgern kaum beeinflussen. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang schlicht auch das nötige Glück erforderlich, dass sich die internationalen Beziehungen zum Zeitpunkt der Abstimmung als kooperativ und stabil präsentieren.

Entsprechend kann es in diesem letzten Teil der Studie auch nicht primär darum gehen, auf Schwächen und Versäumnisse des ersten Beitrittsversuchs hinzuweisen und daraus Schlüsse bezüglich möglicher Strategien für den bevorstehenden Meinungsbildungsprozess zu ziehen. Stattdessen erörtern die drei folgenden Unterkapitel den Wandel des internationalen Umfelds und die entsprechenden Rückwirkungen auf die aussenpolitische Befindlichkeit der Schweizerinnen und Schweizer. Untersucht werden zunächst die negativen Auswirkungen des wieder entflammten Kalten Krieges nach 1979 auf die Abstimmung von 1986. Anschliessend steht die Frage eines möglichen Zusammenhangs zwischen den missglückten Uno-Interventionen in Somalia und Bosnien und der schweizerischen Ablehnung von Uno-Blauhelmtrouppen 1994 im Zentrum der Überlegungen, bevor schliesslich die gegenwärtige innenpolitische Perzeption der internationalen Lage und die entsprechenden Chancen einer zweiten Uno-Vorlage evaluiert werden.

### 3.1 Die Abstimmung im Kontext des Kalten Krieges

Das Referendum von 1986 fand unter äusserst ungünstigen internationalen Vorzeichen statt. War der Entscheid des Bundesrats für eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen 1977 noch im Kontext der Entspannung zwischen den Supermächten erfolgt, so spielten sich der Meinungsbildungsprozess und der Volksentscheid in einem wesentlich stärker polarisierten internationalen Umfeld ab. Die sowjetische Invasion in Afghanistan, die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa, die anhaltende Rivalität der Supermächte in der Dritten

---

<sup>70</sup> Vgl. hierzu: Frei, Daniel. Die Schweiz im internationalen System. In: Steiner, Jürg et al. (Hrsg.). *Das politische System der Schweiz*. München 1971: S. 163-233; Frei, Daniel. Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Riklin, Alois (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz: Band 1: Grundlagen*. Bern 1983: S. 465-535; Frei, Daniel. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld-Stuttgart 1967.

Welt sowie Präsident Reagans Initiative zur Strategischen Verteidigung (SDI) liessen keinen Zweifel daran offen, dass der Kalte Krieg in den frühen 1980er Jahren noch einmal einen neuen Höhepunkt erreicht hatte.<sup>71</sup>

#### *Imageproblem der Uno durch die Verschärfung des Blockgegensatzes 1979-86*

Die Vereinten Nationen litten stark unter dem aggressiveren Gebaren und dem wachsenden gegenseitigen Misstrauen der Supermächte. Nicht nur blockierte das frostige Klima den Sicherheitsrat wieder fast vollständig. Ebenso schwerwiegend musste der Umstand erscheinen, dass auch die medial intensiv begleiteten Vermittlungsversuche des Uno-Generalsekretärs im Afghanistan-Krieg, dem ersten Golfkrieg und auch der damaligen Nahostkrise allesamt fehlschlügen. Insbesondere von seiten der Amerikaner musste die Organisation zudem fundamentale Kritik bezüglich mangelnder Effizienz und einer aufgeblasenen Bürokratie einstecken. Der amerikanische Kongress verweigerte 1985 gar die Auszahlung des Mitgliederbeitrags, was eine gravierende Finanzkrise zur Folge hatte und die Uno just zum Zeitpunkt der helvetischen Abstimmung weitgehend lahmlegte.<sup>72</sup>

#### *Friedensinsel Schweiz*

Sowohl die wieder zunehmende Intensität des Kalten Krieges wie auch das verschlechterte Image der Uno zeitigten Auswirkungen auf die aussenpolitische Befindlichkeit der Schweiz. Entgegen den Bestrebungen des Bundesrats erfolgte in den frühen 1980er Jahren wohl eher eine Verstärkung denn eine Relativierung des Sonderfallgedankens in der Öffentlichkeit, die sich in ihrem Rollenverständnis des positiven helvetischen Kontrapunkts in einer ansonsten „bösen“ Welt bestätigt fühlte. Die Politisierung und Ideologisierung sämtlicher Sachbereiche der internationalen Beziehungen mussten die Bevölkerung in ihrer Ansicht stärken, dass ein vergrössertes Engagement der Schweiz auf der Weltbühne dem Land primär Schaden zufügen konnte.

Hierfür bezeichnend ist der Umstand, dass die Eidgenossen gemäss der pädagogischen Rekrutenprüfungen von 1976 und 1981 der Mission der Schweiz als neutraler Vermittlerin im Kontext des neuerlich verschärften Kalten Krieges markant mehr Bedeutung zusprachen. Sahen in der ersten Umfrage, welche zur

---

<sup>71</sup> Vgl. dazu: Czempiel, Ernst-Otto. *Machtprobe: Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*. München 1989; Fischer, Beth A. *The Reagan Reversal: Foreign Policy and the End of the Cold War*. Columbia 1997; Garthoff, Raymond. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington 1994.

<sup>72</sup> Vgl. dazu: Urquhart, Brian. *A Life in Peace and War*. New York-London 1991; Righter, Rosemary. *Utopia Lost: The United Nations and World Order*. New York 1995: S. 352f.

Zeit der Entspannung erhoben worden war, lediglich 37% der Befragten in den Guten Diensten der neutralen Schweiz eine wichtige Rolle des Kleinstaats, so waren es 1981 über 80%.<sup>73</sup>

Dass die Unterstützung einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft mit dem zunehmend konfliktiven Verhalten der Grossmächte schwand, belegt auch eine Analyse von zwischen 1970 und 1986 jährlich durchgeführten Meinungsumfragen, die eine signifikante Kehrtwende in den Mehrheitsverhältnissen zwischen Beitrittsgegnern und -befürwortern im Jahre 1980 aufzeigt.<sup>74</sup> Zudem manifestiert auch die Vox-Analyse zur Abstimmung von 1986 mit aller Deutlichkeit, dass die negative Wahrnehmung der Uno und der nicht ersichtliche Nutzen eines Beitritts eine bedeutende Rolle im Wahlverhalten der Bevölkerung gespielt haben.<sup>75</sup>

#### *Die Abstimmung zum falschen Zeitpunkt*

Dem Bundesrat den Vorwurf zu machen, den Souverän in diesem Fall zum falschen Zeitpunkt an die Urne gerufen zu haben, wäre verfehlt. Dass sich die internationalen Rahmenbedingungen nach dem Grundsatzentscheid zur Kandidatur massiv verschlechtern würden, war nicht vorauszusehen. Die politischen Entscheidungsträger waren sich der Problematik dieser Entwicklung für die Uno-Vorlage bewusst und zögerten deshalb den Volksentscheid jahrelang hinaus. 1978 noch wurde dem Beitritt in die Vereinten Nationen „allerhöchste Priorität“ für die Legislaturperiode 1979-83 attestiert und rechnete das Departement Aubert mit einem Referendum im Jahre 1981.<sup>76</sup> Mit den zunehmenden internationalen Spannungen verlor dieser ehrgeizige Fahrplan aber bald seine Gültigkeit und wurde die Uno-Thematik auf die lange Bank geschoben.

In Übereinkunft mit den Regierungsparteien entschloss sich der Bundesrat, das Uno-Geschäft erst 1984 im Parlament behandeln zu lassen. Dies war einerseits sicher vernünftig, gab aber andererseits auch den Gegnern eines Beitritts einen idealen Nährboden für deren Kritik. Das ständige Zögern und Warten der Regierung

<sup>73</sup> Frei, *Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik*, S. 504.

<sup>74</sup> Die Umfragen wurden jeweils vom Meinungsforschungsinstitut Isopublic durchgeführt. Die Frage lautete: „Wenn wir heute eine Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur Uno hätten, wie würden Sie stimmen?“ Während die Beitrittsgegner 1970-79 nur zweimal die Oberhand hatten, setzten sie sich ab 1980 mit einer Ausnahme immer durch. Bemerkenswert bezüglich der Bruchstelle von 1980 ist, dass die Befürworter in den zwei Jahren zuvor mit jeweils 15% im Vorsprung lagen (1978: 49% vs. 34%; 1979: 46% vs. 31%), während sie 1980 und 1981 bereits klar in der Minderheit waren (1980: 32% vs. 39%; 1981: 33% vs. 37%). Vgl. dazu: Letzte „Weltwoche“-Umfrage zum Uno-Beitritt vor der Abstimmung vom 16. März: Zunehmende Verunsicherung. Ich mag dich, ich mag dich nicht, ich mag dich. In: *Weltwoche*, 13.2.1986.

<sup>75</sup> 21% der Nein-Stimmenden begründeten ihr Stimmverhalten mit organisationsbezogenen Merkmalen der Uno (negatives Image, einseitige Politik, einflusslose Kleinstaaten), 38% mit nutzenorientierten Motiven (mangelnder Nutzen, zu hohe Kosten). *Vox-Analyse*, S. 14.

<sup>76</sup> Haegler, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus*, S. 154; Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU*, S. 4.

liess sich polemisch „ausschlachten“ und musste die ohnehin bereits vorhandene Skepsis im Volk weiter schüren. Aus heutiger Sicht lässt sich denn feststellen, dass sich die Taktik des Bundesrats nicht auszahlte. 1986, als sich die Vorlage kaum mehr länger aufschieben liess, präsentierte sich das internationale politische Klima nicht wesentlich entspannter als in den Jahren zuvor. Dass die Welt damals kurz vor jenem Tauwetter stand, welches zu einem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion führen sollte, war noch keineswegs absehbar. Die Schweiz stimmte über die Mitgliedschaft in einer in der Krise steckenden Weltorganisation ab – und entschied sich dagegen.

### **3.2 Von der Wende 1989 zur Ablehnung von Schweizer Blauhelmtrouppen 1994**

Angesichts der verbesserten Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen und der allgemein gewachsenen Bedeutung von kooperativen internationalen Strukturen nach dem Kalten Krieg wäre zu erwarten gewesen, dass sich auch die Einstellung der schweizerischen Bevölkerung bezüglich der Weltorganisation positiv gewandelt hätte. Dass dies jedoch zunächst höchstens partiell der Fall war, belegt die deutliche Verwerfung der Blauhelm-Vorlage vom 12. Juni 1994.

Mit der Aufstellung eines 400-800 Personen umfassenden schweizerischen Blauhelmkontingents für friedenserhaltende Einsätze der Uno (sowie der KSZE/OSZE) hatte der Bundesrat beabsichtigt, das manifeste Defizit an physischer Präsenz bei Stabilisierungsaktionen der Staatengemeinschaft zu beseitigen und damit seine nach 1986 international in Frage gestellte Solidaritätsbilanz zu verbessern. Die Blauhelmtrouppen hätten damit ein wichtiges Element der Kompensation für die Abstinenz von der Uno darstellen sollen – eine Idee, die bereits seit den 1960er Jahren im Bundeshaus zirkulierte, die dann aber zunächst zugunsten eines Katastrophenhilfekorps verworfen wurde.<sup>77</sup>

Obwohl die Botschaft des Bundesrats zum „Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen“ 1993 beide Kammern des Parlaments problemlos zu passieren vermochte, kam es nach einem erfolgreichen Referendum der Lega dei Ticinesi zum Urnengang.<sup>78</sup> Dass auch diese Abstimmung verloren ging, hatte einerseits sicherlich damit zu tun, dass es die Gegner erneut verstanden, die Neutralitäts- und Sonderfallargumente effektiv in die Diskussion

<sup>77</sup> Für eine historische Analyse der schweizerischen Aktivitäten im Bereich friedenserhaltender Operationen vgl.: Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern 1997.

<sup>78</sup> Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen. In: *BBl* 1992 V 1141. Zur Botschaft und dem nachfolgenden Abstimmungskampf vgl.: Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, S. 251-283.

einzubringen. Andererseits kann aber auch hier konstatiert werden, dass der Volksentscheid just zu einem Zeitpunkt erfolgte, als sich die Vereinten Nationen in einer neuerlichen Phase der Krise befanden.

#### *Wiederum kein Glück beim Abstimmungstermin*

Der Grund der Uno-Krise lag diesmal nicht mehr darin, dass die Organisation durch widersprüchliche Grossmachtinteressen gelähmt gewesen wäre, sondern war im Gegenteil die Folge einer Selbstüberschätzung ihrer Möglichkeiten. In seiner ambitiösen *Agenda for Peace* hatte der damalige Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein Programm für ein umfassendes Friedenssicherungssystem vorgelegt, dessen Instrumentarium neben *friedenserhaltenden* nun unter anderem auch *friedenserzwingende* Uno-Operationen umfasste.<sup>79</sup> Schockierende Bilder von massakrierten Uno-Truppen in Somalia und von Blauhelmen in Bosnien, welche an Laternenpfähle angekettet als lebende Schutzschilder gegen Luftangriffe missbraucht wurden, machten aber umgehend deutlich, dass sich die Vereinten Nationen mit ihren Plänen übernommen hatten.

Dass diese gescheiterten Interventionen, die dem Ansehen der Weltsicherheitsorganisation grossen Schaden zufügten, zeitlich mit der Abstimmung über schweizerische Blauhelmschiffe zusammenfielen, lässt sich einmal mehr auf mangelndes Glück zurückführen. Es steht ausser Frage, dass sie einen negativen Einfluss auf das Stimmverhalten der Bevölkerung ausübten. Der Urnengang von 1994 hat deshalb eindrücklich vor Augen geführt, wie auch ein grundsätzlich kooperatives internationales Umfeld noch kein Garant ist für ein Ja des Souveräns zu einer aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung, können sich doch Rückschläge der Staatengemeinschaft immer auch sehr kurzfristig auf die jeweiligen Stimmabsichten auswirken.

### **3.3 Die öffentliche Wahrnehmung der weltpolitischen Lage heute**

Wie aber steht es um die Einschätzung des internationalen Umfelds in der Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt? Wie sind die diesbezüglichen Chancen für die zweite Uno-Vorlage zu bewerten? Mehr als ein halbes Jahrzehnt nach dem Verdikt gegen die Blauhelme muss eine Erörterung dieser Fragen heute überwiegend positiv ausfallen. Drei hauptsächliche Gründe sind hierfür ausschlaggebend.

---

<sup>79</sup> Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping*. A report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on January 31, 1992. New York 1992. Vgl. dazu: Diethelm, Robert. *Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich 7. St. Gallen 1996.

*Erstens* haben sich im Laufe der 1990er Jahre die Strukturen der multilateralen Kooperation verfestigt und sind militärische Konfrontationen zwischen den Grossmächten sehr unwahrscheinlich geworden. Eine neue internationale Ordnung hat sich etabliert, die sich vor allem auf internationale Institutionen abstützt und die dank amerikanischer Führung eine bemerkenswerte Stabilität aufweist.

*Zweitens* haben die Vereinten Nationen die Lehren aus den misslungenen Interventionen gezogen und sich in ihren Friedensbemühungen wieder auf das Machbare beschränkt. Friedenserzwingende Massnahmen werden wieder vermehrt an Koalitionen von willigen Staaten oder an Sicherheitsorganisationen wie die Nato delegiert, die eigenen Schwerpunkte stattdessen in den Bereichen der vorbeugenden Diplomatie und des Friedensaufbaus gesetzt. Folge davon ist, dass die Kritik an den Aktivitäten der Weltorganisation insgesamt deutlich abgenommen hat in den letzten Jahren und einem wieder positiveren Image gewichen ist.

*Drittens* hat die Schweiz in jüngster Zeit die schmerzhafteste Erfahrung machen müssen, dass ein Fernbleiben von diesem Umfeld der wachsenden sicherheitspolitischen Verflechtung und Zusammenarbeit gar nicht mehr möglich ist, ohne spürbare Nachteile zu erleiden. Insbesondere die grossen Flüchtlingsströme aus Kosovo haben erkennen lassen, dass vielen neuen Gefahren und Risiken nur noch gemeinsam begegnet werden kann. Aber auch die Schatten des Zweiten Weltkrieges haben der Eidgenossenschaft vor Augen geführt, wie sich ein isoliertes Dastehen negativ auswirken kann.

Dass die Schweizer Bevölkerung heute ein bedeutend positiveres Bild von der Welt und den Vereinten Nationen hat und ihre Bereitschaft zu internationaler Kooperation gestiegen ist, deuten Meinungsumfragen an. So haben in einer 1999 erhobenen Umfrage der ETH Zürich 56% der Befragten die Ansicht geäussert, dass sich die weltpolitische Lage in den nächsten fünf Jahren verbessern oder zumindest stabil bleiben wird. Gleichzeitig würden 55% eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit und eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz begrüessen. Nur noch etwa 20% der Schweizerinnen und Schweizer würden gemäss dieser Umfrage einen autonomistischen Kurs unterstützen, was einer Halbierung dieses Lagers seit 1994 gleichkommt.<sup>80</sup>

Solche Zahlen legen den Schluss nahe, dass das internationale Umfeld als wichtige Determinante des schweizerischen Uno-Bilds heute vielleicht sogar die Beitrittsbereitschaft in die Vereinten Nationen fördert und nicht mehr länger hemmt. Dass solche Prognosen allerdings auf wackeligen Beinen stehen, hat auch

<sup>80</sup> Haltiner/Wenger/Bennett/Szircsev, *Sicherheit 1999*, S. 55 und 75.

das Jahr 1999 mehrmals deutlich gezeigt. Das zwiespältige Uno-Engagement in Osttimor sowie die Beschlussunfähigkeit des Sicherheitsrats in der Kosovo-Krise haben in der Schweiz Wellen der Kritik hervorgerufen, die ein eindrückliches Zeugnis dafür waren, wie aktualitätsgebunden die Wahrnehmung der Weltorganisation ist.

So gesehen stehen die Chancen heute zwar weitaus besser als 1986, doch sind kurzfristige Verschlechterungen angesichts der Unwägbarkeiten der internationalen Entwicklung keinesfalls auszuschliessen. Bleibt zu hoffen, dass dem Bundesrat diesmal zuteil wird, was ihm beim ersten Anlauf fehlte: die nötige Portion Glück.

### **Schlussgedanken**

Nach dem bundesrätlichen Entscheid zu einem zweiten Anlauf in der Uno-Frage steht der Schweiz eine Abstimmung von grosser Bedeutung bevor, die einen Gradmesser für die aussen- und sicherheitspolitische Kooperationsbereitschaft darstellen wird. Die vorliegende Studie hat geltend gemacht, dass drei Faktoren den Ausschlag geben dürften, ob der Volksentscheid positiv gestaltet werden kann.

*Erstens* muss der Bundesrat endlich kommunizieren, dass er 1993 die Neutralitätskonzeption revidiert und eingeschränkt hat. Ohne eine Grundsatzdebatte zur Neutralität und eine Erläuterung der neuen schweizerischen Politik, wonach die Neutralität bei Zwangsmassnahmen der Uno keine Anwendung findet, wird das Referendum nicht zu gewinnen sein. Das Suggestieren von aussenpolitischer Kontinuität muss im Fall der Uno-Vorlage kontraproduktiv sein, werden damit doch Assoziationen des Alleingangs und des helvetischen Sonderwegs geweckt.

*Zweitens* sind eine umfassende politische Führung durch Bundesrat und Parlament sowie eine frühzeitige Informations- und Mobilisierungstätigkeit insbesondere der Bundesverwaltung unerlässliche Voraussetzungen für ein Gelingen des Beitritts. Dies einerseits, weil die Kenntnisse über die Weltorganisation in der Öffentlichkeit nach wie vor sehr klein sind, andererseits aber auch, weil die Befürworter im Bereich der intermediären Gruppierungen den Ressourcen der Aussen wenig entgegenzusetzen haben und ihre mediale Resonanz wohl bescheiden ausfallen wird.

*Drittens* schliesslich wird auch die Wahrnehmung der weltpolitischen Lage und der Uno zum Zeitpunkt der Abstimmung Rückwirkungen auf das Stimmverhalten haben. Diesbezüglich besteht heute Anlass zu – vorsichtigem – Optimismus, wobei kurzfristige Rückfälle wie 1994 während der Auseinandersetzung über helvetische Blauhelmtuppen nicht auszuschliessen sind. Der Bundesrat wird

deshalb auch das nötige Glück hinsichtlich eines günstigen internationalen Umfelds beanspruchen müssen, will er seinen zweiten Uno-Anlauf erfolgreich gestalten.

Dass noch ein grosses innenpolitisches Engagement nötig sein wird für ein positives Ergebnis, zeigten die Probleme des Uno-Initiativkomitees, bis zum März 2000 die erforderlichen Unterschriften für ein Zustandekommen ihres Volksbegehrens zu sammeln.<sup>81</sup> Auch wenn sich diese Probleme teilweise auf Schwächen in der Organisationsstruktur des Komitees zurückführen liessen,<sup>82</sup> illustrierten sie doch in erster Linie, dass die Thematik der Uno-Mitgliedschaft in breiten Kreisen der Bevölkerung gegenwärtig wenig Aktualität und Relevanz geniesst. Entsprechend dürfen auch die heute positiv ausfallenden Umfragen zu einem Uno-Beitritt keinesfalls überbewertet werden,<sup>83</sup> steckt doch der Meinungsbildungsprozess erst in seinen Anfängen.

Entscheidend wird deshalb sein, wie überzeugend und mit welcher Intensität sich die befürwortenden politischen Eliten für die Vorlage einsetzen werden. Will der Bundesrat seine in jüngster Zeit immer wieder propagierte Politik der Präsenz international erfolgreich umsetzen, so bedarf es dieser Präsenz zunächst in der bevorstehenden innenpolitischen Auseinandersetzung, die sich um die Neutralität, den Sonderfall – und um die Zukunft der Schweiz drehen wird.

---

<sup>81</sup> Zur Initiative vgl. etwa: Die Uno-Volksinitiative ist startklar. In: *Basler Zeitung*, 20.2.1998; Ein Volksbegehren, warm empfohlen. In: *Weltwoche*, 27.1.2000; Uno-Beitritts-Initiative zustande gekommen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29.2.2000. Vgl. ferner die Homepage des Initiativkomitees: <http://www.uno.ch/ini/index.htm>.

<sup>82</sup> Vgl. dazu: Kaltstart für die Uno-Initiative. In: *Tages-Anzeiger*, 9.9.1998.

<sup>83</sup> Gemäss einer Umfrage des GfS-Forschungsinstituts vom April 1999 würden 46% der Teilnahmewilligen an der kommenden Abstimmung einen Beitritt sicher oder eher befürworten, 29% dagegen sicher oder eher ablehnen. Vgl. dazu: <http://www.gfs.ch/presset.html>. Nach einer im August 1999 durchgeführten Erhebung der ETH Zürich stimmten gar zwei Drittel der Befragten der Aussage zu, wonach die Schweiz der Uno beitreten sollte. Vgl. dazu: Haltiner/Wenger/Bennett/Szvircevc, *Sicherheit 1999*, S. 70.



## **Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit**

von Andreas Wenger und Markus Mäder

### **Einleitung**

In der Diskussion über moderne Streitkräfte ist Interoperabilität zu einem Begriff geworden wie Qualität – jeder spricht davon, jeder strebt sie an, nur wenige können sie hingegen präzise fassen und ihre konkrete Bedeutung aufzeigen. Fachleute und Medienberichte erwähnen sie bei ihren Analysen der jüngsten internationalen Militäroperationen regelmässig als eine zentrale Voraussetzung für die Auftragserfüllung der beteiligten Armeen. Der Begriff wird jedoch oft ohne weitergehende Erläuterung verwendet und krankt deshalb an einer gewissen Unschärfe. Es besteht aus diesem Grund inhaltlicher und begrifflicher Klärungsbedarf.

Im allgemeinen sicherheitspolitischen Verständnis bezeichnet Interoperabilität die Befähigung von Streitkräften zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen. Diese Zusammenarbeitsfähigkeit hat in den letzten Jahren durch die militärischen Operationen der internationalen Gemeinschaft auf dem Balkan besondere Aktualität gewonnen. Für moderne Streitkräfte, die Beiträge zur internationalen Stabilisierung und Krisenbewältigung leisten, ist Interoperabilität zu einem Schlüsselfaktor geworden. Sie betrifft sicherheitspolitische ebenso wie militärstrategische und technische Aspekte. Ihre Auswirkungen erstrecken sich über sämtliche militärischen Handlungsfelder.

Interoperabilität bildet einen wichtigen strategischen Eckwert des Reformprojektes Armee XXI, auch wenn der Begriff in seiner politischen Bedeutung oft falsch verstanden wird. In einer von grenzüberschreitenden Problemen gekennzeichneten Umwelt basiert die schweizerische Sicherheitspolitik nicht mehr in erster Linie auf Neutralität, sondern zunehmend auf Mitbestimmung, gestützt auf internationale Kooperation. Auf der Ebene der Armee ist Interoperabilität zum Schlüssel der militärischen Handlungsfähigkeit geworden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die in ihrer Bedeutung gestiegenen Beiträge zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung: Im Zeitalter der *Revolution in Military Affairs* ist eine autonome Verteidigung auch für grössere Staaten kaum mehr möglich. Desto wichtiger wird die multinationale militärische Zusammenarbeit, sei dies im

Rahmen der Nordatlantischen Allianz (Nato), der erweiterten Partnerschaft für den Frieden (PfP) oder der Europäischen Union (EU).

Die Literatur zum Thema Interoperabilität wird von militärtechnischen und technologischen Überlegungen dominiert. Die sicherheitspolitischen Implikationen, die durch die zunehmende Vernetzung und Interoperabilität der Streitkräfte entstehen, werden dagegen kaum thematisiert. Umfassende Beiträge zur übergeordneten Dimension von Sicherheitspolitik und Militärstrategie gibt es wenige.<sup>1</sup> Der vorliegende Artikel beruht auf einer Prospektivstudie, die an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich für das Projekt Armee XXI erarbeitet wurde.<sup>2</sup> Diese wiederum basiert über weite Strecken auf amtsinternen, unveröffentlichten Dokumenten der Nato sowie des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in welche Einsicht genommen werden konnte. In Ergänzung dazu wurde im März 1999 eine Reihe von Interviews mit Verantwortlichen in Bern und in Brüssel geführt.<sup>3</sup>

Im folgenden geht es darum, die Problematik der Interoperabilität als zentrale Leistungsanforderung an moderne Streitkräfte aus sicherheitspolitischem und militärstrategischem Blickwinkel zu erfassen. Aufgrund des Vorhandenseins mehrerer Begriffsdefinitionen auf verschiedenen Begriffsebenen muss in einem ersten Schritt Interoperabilität definiert und somit Begriffsklarheit hergestellt werden. In einem nächsten Schritt wird der Frage nachgegangen, aufgrund welcher Entwicklungstrends die sicherheitspolitische Bedeutung der Interoperabilität in den Jahren seit dem Ende des Kalten Krieges stetig zugenommen hat. In einem weiteren Schritt soll aufgezeigt werden, wieso die euro-atlantische Interoperabilität an der Nato ausgerichtet wird. Schliesslich werden als Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik wichtige Erkenntnisse und Konsequenzen für das in der Schweiz laufende Reformprojekt Armee XXI formuliert.

---

<sup>1</sup> Zur Problematik der Interoperabilität im umfassenden Sinn vgl. Naumann, Klaus. Von der Zusammenarbeit zur Interoperabilität. In: *Nato Brief 4* (1996): S. 17-20.

<sup>2</sup> Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, *Interoperabilität: Prospektivstudie zuhanden des Kernteams Armee XXI*, Amtsinternes Dokument, Zürich, 15. April 1999.

<sup>3</sup> Auf Überlegungen, die aufgrund der Gespräche mit Nato- und VBS-/EDA-Verantwortlichen zustande gekommen sind, wird mit „Interviewmaterial“ verwiesen.

## 1 Interoperabilität als Kernbegriff der Streitkräfteplanung

Was ist nun also mit Interoperabilität gemeint? Der Begriff Interoperabilität wird in der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion in unterschiedlichem Zusammenhang und auf unterschiedlichen Stufen verwendet. In den verteidigungspolitischen Reformprozessen, die in einer Reihe westlicher Staaten im Gang sind, wird Interoperabilität für nahezu alle militärischen Belange postuliert. Zur besseren Überblickbarkeit der betroffenen militärischen Handlungsfelder bietet sich eine Unterteilung in drei Bereiche an: einen mentalen, einen strukturellen und einen materiellen Bereich.

### *Mentale, strukturelle und materielle Interoperabilität*

Mentale Interoperabilität umfasst primär Sprache, Terminologie und Doktrin, aber auch Führungs- und Planungsabläufe sowie Stabsarbeitsverfahren einer Armee. Unter die strukturelle Interoperabilität fallen Bereiche wie Teilstreitkräfte-Modell, Kommandostruktur, Organisation von Stäben und Verbänden sowie die Verfügbarkeit von Führungs-, Kommunikations- und Informationssystemen. Zur materiellen Interoperabilität zählen Kampf- und Unterstützungsausrüstung, logistische Komponenten sowie die Schnittstellen der Führungs-, Kommunikations- und Informationssysteme. Die Bereiche sind allerdings nicht strikt voneinander trennbar; je nach Kontext werden sie aber unterschiedlich gewichtet, weshalb die vorgenommene Unterteilung hilfreich ist.

### *Ursprung der Interoperabilitätsdiskussion*

Die Diskussion über Interoperabilität geht in ihrem Ursprung auf die Entwicklungen innerhalb der Nato zurück. Der Auftrag der kollektiven Verteidigung erforderte eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit der beteiligten Streitkräfte. Deren Strukturen, Verfahren und technische Ausrüstung waren aber von Nation zu Nation sehr unterschiedlich geprägt. Während der 50jährigen Geschichte der Allianz entwickelten die westlichen Militärs deshalb gemeinsame militärische Konzepte und arbeiteten auch bei der Entwicklung und Beschaffung zentraler Waffensysteme eng zusammen. Die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsverfahren und Doktrinen im Rahmen der integrierten Kommandostruktur stellte im Verlauf der Zeit für die Nato weniger ein Problem dar als die Kompatibilität in den immer komplexer werdenden materiellen Schlüsselbereichen. Aus diesem Grund verschob sich die Nato-interne Interoperabilitätsdiskussion von mentalen zu

materiellen Aspekten und konzentrierte sich in jüngster Zeit vornehmlich auf die Vernetzung von Führungs-, Kommunikations- und Informationssystemen.<sup>4</sup>

Seit der strategischen Wende von 1989/91 hat sich die Thematik jedoch über allianzinterne Belange hinaus weiterentwickelt. Mit der Teilnahme verschiedenster, bisher nicht nach Nato-Standards operierender Streitkräfte an multinationalen Operationen haben vermehrt wieder die nichtmateriellen, mentalen Aspekte Relevanz erhalten. Die Absicht zahlreicher Staaten, mit ihren Streitkräften an Friedensoperationen zur Stabilisierung ihres Umfeldes teilzunehmen, sowie die in der Praxis auftauchenden Kompatibilitätsprobleme in Sprache und Einsatzverfahren haben der Interoperabilitätsproblematik im ausgehenden 20. Jahrhundert eine neue Dynamik verliehen.<sup>5</sup>

#### *Verschiedene Definitionen*

Der Begriff Interoperabilität wird auf verschiedenen Ebenen verwendet. Auf einer *sicherheitspolitischen* Ebene geht es um das grundsätzliche, an die sicherheitspolitischen Instrumente herangetragene Postulat einer verstärkten internationalen Kooperation und Kooperationsfähigkeit. Oft wird Interoperabilität etwas ungenau gleichgesetzt mit der Absicht zur Kooperation. Richtigerweise ist sie aber lediglich die Voraussetzung dazu. Auf einer *militärstrategischen* Ebene geht es um die potentielle Fähigkeit von Streitkräften als Gesamtsystem zur Zusammenarbeit – um eine „Querschnittsfähigkeit“ gewissermassen, die es bei der Streitkräfteplanung zu berücksichtigen gilt. Ziel ist die Befähigung der Streitkräfte, in Planung, Ausbildung und vor allem im Einsatz zwecks gemeinsamer Auftragsbefüllung mit den Streitkräften anderer Staaten zusammenzuarbeiten. Auf der *operativen* und *taktischen* Ebene schliesslich werden spezifische Anforderungen an Systeme, Komponenten oder Verbände definiert, um deren Zusammenarbeit sicherzustellen. Auf dieser Ebene kommen insbesondere militär- und ausbildungstechnische Fragen zur Sprache.

Die Nato-intern verwendete Definition ist stark von dieser untersten, praktisch orientierten Ebene geprägt. Sie lautet: Interoperabilität ist „die Fähigkeit von Systemen, Einheiten und Truppen, andere Systeme, Einheiten oder Truppen durch bestimmte Dienste zu unterstützen und von ihnen durch solche Dienste unterstützt zu werden, sowie die auf diese Weise ausgetauschten Dienste zur Erreichung einer

---

<sup>4</sup> *Nato Handbook. 50th Anniversary Edition*. Brussels: Nato Office of Information and Press, 1998: S. 285f. Vgl. auch Battista, Giovanni. Die neue Standardisierungsorganisation der Nato vor einem bislang unerreichbaren Ziel. In: *Nato Brief* 3 (1995): S. 33-35.

<sup>5</sup> Miller, David. Multinationality: Implications of Nato's evolving strategy. In: *International Defense Review* 3 (1991): S. 211-213.

effizienteren Zusammenarbeit zu nutzen.“<sup>6</sup> Diese Definition steht im Zusammenhang mit dem Nato-Standardisierungsprozess, in dem vier Stufen der militärischen Zusammenarbeit mit aufsteigender Qualität unterschieden werden: Kompatibilität (Compatibility), Interoperabilität (Interoperability), Austauschbarkeit (Interchangeability) und Gleichartigkeit (Commonality).<sup>7</sup> Im Rahmen dieses Prozesses legen die Nato-Planer fest, in welchem Bereich welche Stufe der Zusammenarbeit erforderlich ist. Ziel all dieser Standardisierungsbestrebungen ist letztlich, optimale Voraussetzungen für die kollektive Verteidigung des Bündnisses zu schaffen.

Die zunehmende Bedeutung von Nicht-Artikel V-Einsätzen und von Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) hat die Nato gezwungen, Interoperabilitätsanforderungen auch für Nicht-Nato-Partner festzulegen. Im Vordergrund stehen dabei die Ausbildung von Personal und Verbänden in Nato-Verfahren und -Konzepten für die Aufgabengebiete ausserhalb der kollektiven Verteidigung sowie die Anpassung von Schlüsselmaterial, um die Kompatibilität mit der entsprechenden Nato-Ausrüstung herzustellen. Diese sogenannte *Partner Interoperability* betrifft lediglich eine Auswahl der zahlreichen Standardisierungsanforderungen der Nato. Sie ist als Richtlinie zu verstehen, auf die die Partnerstaaten ihre Interoperabilitätsbemühungen und Einsatzvorbereitungen ausrichten können.<sup>8</sup>

Die teilweise verwirrende Vielfalt von Definitionen und Begriffsebenen macht es erforderlich, in der Diskussion jeweils sorgfältig festzulegen, auf welcher Begriffsebene argumentiert und welche spezifische Definition benutzt wird. Aufgrund des hauptsächlich sicherheitspolitischen und militärstrategischen Blickwinkels der nachfolgenden Ausführungen meint Interoperabilität im vorliegenden Artikel in erster Linie die grundsätzliche Kooperationsfähigkeit von nationalen Streitkräften zur Erfüllung von Aufträgen, die im internationalen Verbund wahrgenommen werden. Die stärker auf die Praxis und technische Aspekte ausgerichtete Nato-Definition ist in diesem Kontext von zweitrangiger Bedeutung.

---

<sup>6</sup> In: *Nato Brief 4* (1996): S. 17. Übersetzung ins Deutsche durch General Klaus Naumann nach der offiziellen Nato-Definition in Allied Administrative Publication AAP-6 (V) – Nato Glossary of Terms and Definitions, Nato, Military Agency for Standardization, 1998, 2-I-16.

<sup>7</sup> Zu den Begriffen Compatibility, Interchangeability und Commonality vgl. AAP-6 (V): Compatibility (AAP-6, 2-C-8): „Capability of two or more items or components of equipment or material to exist or function in the same system or environment without mutual interference.“ Interchangeability (AAP-6, 2-I-5): „A condition which exists when two or more items possess such functional and physical characteristics as to be equivalent in performance and durability, and are capable of being exchanged one for the other without alteration of the items themselves, or of adjoining items, except for adjustment, and without selection for fit and performance.“ Commonality (AAP-6, „-C-8): „A state achieved when groups or individuals, organizations or nations use common doctrine, procedures or equipment.“

<sup>8</sup> Naumann, *Von der Zusammenarbeit zur Interoperabilität*, S. 17.

## 2 Zunehmende sicherheitspolitische Bedeutung der Interoperabilität

Aus militärhistorischer Sicht kann argumentiert werden, dass die Problematik der Zusammenarbeitsfähigkeit ein altes Phänomen sei, das bei jeder militärischen Koalition in der Geschichte bestanden habe. Insbesondere in den Jahren des Zweiten Weltkriegs kämpften zahlreiche Truppenkontingente verschiedenster Nationen eng nebeneinander.<sup>9</sup> Der Aufbau von permanenten multinationalen Militärbündnissen im Kalten Krieg verlieh dieser Problematik dann aber eine neue Dimension. Unter den Bedingungen des Rüstungswettlaufs und der wechselseitigen Abschreckung entwickelte sich die kontinuierliche militärische Zusammenarbeit bereits in Friedenszeiten zur unabdingbaren Voraussetzung einer erfolgreichen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wo liegen nun aber die Gründe, die erklären, wieso die Interoperabilität seit dem Ende des Kalten Krieges zumindest im euro-atlantischen Raum Gegenstand einer noch intensiver geführten sicherheits- und verteidigungspolitischen Diskussion geworden ist?

### *Ausweitung des sicherheitspolitischen Risikospektrums*

Mit der geographischen und inhaltlichen Ausweitung des sicherheitspolitischen Risikospektrums in den 90er Jahren hat sich auch das Aufgabenspektrum der Streitkräfte über die konventionelle Territorialverteidigung hinaus erweitert. Gerade die Krisen auf dem Balkan haben deutlich gemacht, dass kein einzelner Staat willens oder fähig ist, die politische und militärische Bürde der Konfliktprävention, der Krisenbewältigung oder der Friedenssicherung allein zu tragen. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sehen sich die Nationalstaaten zunehmend Risiken gegenüber, die sie nur noch in Zusammenarbeit bewältigen können. Während die Gefahr eines grossen konventionellen Krieges in Europa stark zurückgegangen ist, hat sich das Risikospektrum von potentiellen regionalen Gewaltkonflikten verbreitert. Gleichzeitig ergeben sich aus den Folgen der Globalisierung neuartige Gefahren wie internationaler Terrorismus oder auch organisierte Kriminalität, die sich in erster Linie gegen das gesellschaftliche Gewebe der Staaten richten und zunehmend das Gewaltmonopol des Staates untergraben.

Streitkräfte, die nur auf die klassisch-konventionelle Bedrohung vergangener Tage ausgerichtet bleiben, können zur Bewältigung dieser neuen Gefahren wenig beitragen.<sup>10</sup> Wollen Staaten über zeit- und lagegerecht orientierte Streitkräfte

<sup>9</sup> Cooling, Franklin/Hixon, John A. Interoperability of Allied Forces in Europe: Some Historical Peacetime Realities. In: *Military Review*(August 1978): S. 62 ff.

<sup>10</sup> Schwindende Bedeutung reiner Territorialverteidigung. General Klaus Naumann in Genf. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Juni 1999.

verfügen, sind sie gezwungen, deren Aufgabenfelder auszuweiten und sie auf die Kooperation mit einer Vielzahl neuer nationaler und internationaler Partner aus dem militärischen und dem zivilen Bereich auszurichten.<sup>1 1</sup> Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit ist dafür eine zentrale Voraussetzung.

### *Stärkung der militärischen Kooperation im euro-atlantischen Umfeld*

Eng verknüpft mit dieser Verlagerung der Risikoeinschätzung ist die Stärkung der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen den Staaten Europas und Nordamerikas. Angelpunkt des dichter werdenden Netzwerkes der militärischen Zusammenarbeit ist die Nato.<sup>12</sup> Neben die nach wie vor bestehende Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung traten in den 90er Jahren aber neue Aufgaben wie Stabilitätsprojektion, Konfliktprävention und Krisenbewältigung mit neuen Partnern. Dieser Prozess der Neuausrichtung manifestierte sich an bedeutenden Ereignissen wie der Gründung der Partnerschaft für den Frieden (1994), dem Beginn des Mittelmeerdialogs (1994), den Nato-Abkommen mit Russland und der Ukraine (1997) sowie dem Abschluss der ersten Runde der Nato-Osterweiterung (1999). Mit ihrem jüngsten Strategischen Konzept, das am Washingtoner Gipfel vom 23./24. April 1999 verabschiedet wurde, vertiefte die Nato diese strategische Neuausrichtung weiter.<sup>1 3</sup>

Auf dem Gebiet der militärischen Kooperation lieferte die Partnerschaftsinitiative der Nato die wichtigsten Impulse. PfP ist einer permanenten Weiterentwicklung unterworfen, und mittlerweile spricht man von einer vertieften und operationelleren Partnerschaft.<sup>1 4</sup> Gegenseitige Konsultationen auf politischer und militärischer Stufe, gemeinsame Übungen und Ausbildungsprogramme und letztlich die Durchführung multinationaler Einsätze zur Stabilisierung von Konflikten sind zu festen Bestandteilen des Arbeitsprogrammes der Partnerschaft geworden.

<sup>1 1</sup> Bagger, Hartmut. Die Streitkräfte der Zukunft – Anspruch und Realität. In: *Europäische Sicherheit* 4 (1996): S. 10-18.

<sup>1 2</sup> Dahinden, Martin/Wenger, Andreas. Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 35-57.

<sup>1 3</sup> Das Strategische Konzept des Bündnisses. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23. und 24. April 1999. In: *Nato Brief* 4 (1999) Dokumentation: S. D7-D13.

<sup>1 4</sup> Zur Nato-Partnerschaft für den Frieden im allgemeinen vgl. Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Lehmann, Patrick. *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 48. Zürich 1998. Die geplanten konzeptionellen Elemente der vertieften und operationelleren Partnerschaft umfassen: ein *Political-Military Framework for Nato-led PfP Operations, PMF*; ein ausgeweiteter *PfP Planning and Review Process (Parp)*; ein *Operational Capabilities Concept (OCC)*; sowie ein *PfP Training and Education Enhancement Programme*. Vgl. auch Dahinden, Martin. Ausbaufähige Kooperation Schweiz – Nato. Die Weiterentwicklung der Partnerschaft für den Frieden. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Oktober 1998.

Aber auch andere internationale Sicherheitsorganisationen, wie beispielsweise die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), entwickelten im Zuge der sicherheitspolitischen Kursänderung neue Aktivitäten. Seit Mitte der 90er Jahre überzieht ein Netz von sich ergänzenden Organisationen und Institutionen den euro-atlantischen Raum, innerhalb dessen die Bemühungen der verschiedensten staatlichen, überstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen ineinander greifen. Erfolgreiches Mitwirken in diesem Prozess bedingt eine neue Qualität der Zusammenarbeitsfähigkeit.

#### *Zunehmende Bedeutung des Prinzips der Multinationalität*

Der Erfolg der gemeinsamen Anstrengungen im Bereich der Friedenssicherung und Konfliktverhütung beruht im wesentlichen darauf, dass die internationale Gemeinschaft als mehr oder weniger geschlossener politischer Akteur auftritt. Die Verantwortung von friedensunterstützenden Operationen muss deshalb von zahlreichen Nationen gemeinsam getragen werden – je grösser der Flaggenwald, desto mehr Aussicht auf Erfolg besteht. Die Beteiligung mehrerer Nationen unter dem Mandat einer internationalen Organisation verleiht einer Friedensoperation erst den universalen Charakter und die moralische Legitimität, die für eine politische Lösung nötig sind. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass das Prinzip der Multinationalität zu einer zentralen Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit geworden ist.<sup>15</sup>

Multinationalität bringt bei ihrer Umsetzung aber eine Reihe von Problemen mit sich. Je mehr nationale Truppenkontingente an einem Einsatz beteiligt sind, desto grösser sind die Reibungsverluste. Rein nationale Verbände, die die gleiche Mentalität haben, die gleiche Sprache sprechen und mit denselben Funkgeräten übermitteln, sind effizienter als multinationale Verbände, deren Arbeitseffizienz durch die Heterogenität ihrer Mitglieder behindert wird.<sup>16</sup> Die aktuelle Interoperabilitätsdiskussion dreht sich damit auch um die Suche nach einem Weg, wie politisch notwendige militärische Beiträge sehr unterschiedlicher Staaten möglichst reibungslos in eine gemeinsame Operation integriert werden können.

#### *Dynamik der Technologieentwicklung*

Die Kurve der Technologieentwicklung wird immer steiler. Der Übergang von Streitkräften des Industrie- zu Streitkräften des Informationszeitalters ist von einer fundamentalen Veränderungsdynamik geprägt, die sich in der Diskussion über die sogenannte *Revolution in Military Affairs* deutlich manifestiert. Es ist die Rede

<sup>15</sup> Schnell, Harry H. Multinationale Streitkräftestrukturen. In: *Europäische Sicherheit* 8 (1993): S. 417-420.

<sup>16</sup> Ders., S. 420.

von der zunehmenden Integration von Führungs-, Informations- und Waffensystemen zu einem „System der Systeme“, von der Digitalisierung des Gefechtsraums oder auch vom intensiven Gebrauch von Abstandswaffen, Präzisionsmunition, Informations- und Stealthtechnologie. Die Vision künftiger Streitkräfte, deren Ansatz erst bei den US-Streitkräften in Umrissen sichtbar wird, geht Richtung kleiner, aber schlagkräftiger, mobiler und flexibler Interventions- und Krisenreaktionskräfte, die ihren Gegner bereits vor dem physischen Kampf aufgrund ihrer Informationsdominanz weitgehend beherrschen.<sup>17</sup>

Diese militärtechnologische Entwicklung verursacht immer grösser werdende Entwicklungs- und Beschaffungsinvestitionen. Abgesehen von den Vereinigten Staaten existiert kaum noch ein westlicher Staat, der in der Lage ist, diesem Investitionsdruck im Alleingang zu begegnen. Die Bedeutung der Rüstungskooperation nimmt entsprechend zu. Die Zusammenarbeit bei Entwicklung, Beschaffung, Unterhalt und Bedienung neuer Systeme erhöht wiederum den Bedarf an interoperablem Personal. Dies trifft in besonders hohem Mass für die Streitkräfte von Kleinstaaten wie der Schweiz zu, die den Anschluss an die Technologie- und Organisationsentwicklung moderner Streitkräfte nur über die Rüstungskooperation und die damit gekoppelte Interoperabilität sicherstellen können.

#### *Fortschreitende Ressourcenverknappung im Verteidigungssektor*

Der Zwang zur Zusammenarbeit aufgrund der dargestellten Technologieentwicklung wird durch die in einer Mehrheit von europäischen Staaten stattfindende Kürzung der Verteidigungsbudgets weiter beschleunigt. Aus finanz- und innenpolitischen Gründen müssen die nationalen Verteidigungsministerien mit gekürzten oder zumindest stagnierenden Verteidigungsbudgets zurechtkommen, und die demographischen sowie wehrpolitischen Trends kündigen weitere Reduktionen im Personalbereich an. Die im Jahr 1999 angekündigten Budgetreduktionen für die französischen und die deutschen Streitkräfte zeigen auf, dass auch tragende europäische Nato-Mitglieder diesem Trend unterworfen sind.<sup>18</sup>

Andererseits nehmen die Anforderungen an die Streitkräfte zu. Das Aufgabenspektrum ist vielfältig und komplex geworden und verlangt hochtechnisierte, schlagkräftige und flexible Truppen. Die Beschaffungskosten für die nötigen Hochtechnologiesysteme nehmen laufend zu, und der Unterhalt rasch verlegbarer

<sup>17</sup> Meyer, Wolfgang. Streitkräfte auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. In: *Europäische Sicherheit* 12 (1996): S. 20-24. Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Libiszewski, Stephan/Schedler, Patrik. *Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 53. Zürich 1999: S. 26.

<sup>18</sup> Rühle, Hans. Und ewig schrumpft die deutsche Bundeswehr. Der „Partner in leadership“ als Nato-Schlusslicht. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Januar 2000.

operativer Grossverbände mit zahlreichem Berufspersonal als Krisenreaktionskräfte ist mit hohen Kosten verbunden. Diese Umstände dürften die Suche nach vermehrter Lasten- und Aufgabenteilung der nationalen Streitkräfte weiterhin intensivieren.

#### *Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität*

Die Vereinigten Staaten sind durch die abnehmende europäische Bereitschaft, genügend Finanzmittel für ihre Streitkräfte bereitzustellen, beunruhigt. Mittlerweile in regelmässigen Abständen rufen sie ihren europäischen Verbündeten die sicherheitspolitische Mitverantwortung in Erinnerung. Die Diskrepanz zwischen dem technologischen Stand und der Anzahl der verfügbaren Mittel der amerikanischen Streitkräfte und denjenigen der europäischen Armeen hat sich während des Kosovokonflikts im Frühjahr 1999 auf drastische Weise offenbart. Ohne die USA, die das Schwergewicht des strategischen und operativen Führungs- und Aufklärungsverbands sowie der Luftschlagkapazität zur Verfügung stellten, wären die Europäer nicht in der Lage gewesen, ihre militärische Drohung Serbien gegenüber wahr zu machen.<sup>19</sup>

Gleichzeitig stehen seit Jahren Forderungen im Raum, dass Europa sicherheitspolitisch eigenständiger und handlungsfähiger werden sollte – Stichwort dazu ist die Bemühung um den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (*European Security and Defence Initiative*, ESDI). In dieser Situation suchen die Staaten Europas über die Grenzen der Nato hinaus nach Möglichkeiten, den Aufbau eigenständiger militärischer Kapazitäten voranzutreiben und gleichzeitig eine vernünftige europäische Aufgaben- und Lastenteilung zu finden. Die jüngsten Pläne der Aussen- und Verteidigungsminister der Europäischen Union, ein europäisches Eingreifkorps von bis zu 60'000 Mann aufzustellen, ist in diesem Zusammenhang zu verstehen.<sup>20</sup> Die Realisierung solcher Absichten wird den Drang nach interoperablen Streitkräften weiter forcieren und betrifft die Schweiz ebenso wie ihre europäischen Nachbarstaaten.

### **3 Ausrichtung der euro-atlantischen Interoperabilität an der Nato**

Nach diesem Blick auf die wichtigsten sicherheitspolitischen Entwicklungstrends der 90er Jahre, die die Interoperabilität zur unabdingbaren Voraussetzung moderner Streitkräfte gemacht haben, gilt es sogleich, einige militärstrategische Präzisierungen nachzuliefern. Dies ist mit Blick auf die sicherheitspolitische Debatte in

<sup>19</sup> Mey, Holger H. Der Kosovo-Konflikt. Eine vorläufige Analyse. In: *Soldat und Technik* 10 (1999): S. 587-591. Vgl. auch Naumann, Klaus. Kosovo – ein neuer Anfang für Europa. In: *ASMZ12* (1999): S. 4-6.

<sup>20</sup> Pläne für ein EU-Eingreifkorps von 50'000 Mann. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. November 1999.

der Schweiz um so mehr von Bedeutung, als in der öffentlichen Diskussion immer wieder Berührungspunkte mit dieser Thematik festzustellen sind und die Auseinandersetzungen über militärische Kooperation und Kooperationsfähigkeit oft in die politische – und im Spannungsfeld mit der Neutralität emotionsgeladene – Frage nach einer Nato-Mitgliedschaft abdriften.

#### *International anerkannte Normen der militärischen Zusammenarbeit*

In dem von grenzüberschreitenden Problemen und zunehmenden Interdependenzen gekennzeichneten euro-atlantischen Raum sind unilaterale militärische Operationen kaum noch vorstellbar. Die Konstellation von Mandatgeber, ausführenden Organisationen und teilnehmenden Staaten variiert zwar je nach Krisenherd und involvierten nationalen Interessen, die multinationalen Anstrengungen müssen sich in der praktischen Ausführung aber an *einem* Modell der Zusammenarbeit orientieren. Aus realistischer Perspektive muss zudem die Tatsache anerkannt werden, dass im europäischen Umfeld eine Friedensoperation ohne die Beteiligung der Nato oder zumindest der zentralen europäischen Nato-Mitglieder nicht stattfinden kann.

Die Befähigung zur militärischen Kooperation im euro-atlantischen Raum kann damit aus offensichtlichen Gründen nur auf die westliche Allianz ausgerichtet sein: Deren Standards sind die einzigen international verbreiteten und anerkannten Normen der militärischen Zusammenarbeit, die durch die wachsende Teilnahme verschiedenster Nationen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden laufend weitere Verbreitung finden. Auch in militärischen Operationen unter Unokommando wird in der Regel nach Nato-Verfahren gearbeitet – sei dies beispielsweise bei der verwendeten Kartensymbolik oder bei den Verfahren für Such- und Rettungseinsätze.<sup>2</sup> Eine entsprechende Ausrichtung ihrer Interoperabilitätsbestrebungen auf die Nato präjudiziert für die betroffenen Staaten weder eine spätere Bündnismitgliedschaft noch eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer Nato-geführten Operation. Sie bedeutet vielmehr ein grundsätzliches Offenhalten von Optionen der militärischen Kooperationsfähigkeit mit allen potentiellen Partnern im euro-atlantischen Umfeld.

#### *Entwicklung des PfP-Planungs- und Überprüfungsprozesses (Parp)*

Die Nato ihrerseits hat grosses Interesse daran, mit interoperablen Partnerstreitkräften zu arbeiten. Zielsetzung der Allianz ist in erster Linie, im Hinblick auf die Teilnahme von Partnerstaaten in Nato-geführten friedensunterstützenden

---

<sup>2</sup> Thornberry, Cedric. Facilitating Cooperation in Multinational Operations. In: *RUSI Journal* 6 (1997): S. 31-35.

Operationen (*Peace Support Operations*, PSO)<sup>2 2</sup> eine effiziente Zusammenarbeit der Militärs zu gewährleisten. Sie hat zu diesem Zweck im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ein Instrument – den PFP-Planungs- und Überprüfungsprozess (*PfP Planning and Review Process*, Parp) – entwickelt, das interessierten Staaten die Schaffung von Interoperabilität erleichtert.<sup>2 3</sup>

Im Rahmen dieser Initiative bietet die Nato den teilnehmenden Nationen zielgerichtete Hilfe im Interoperabilitätsprozess an. Dazu gehören regelmässige bilaterale Planungsgespräche (19+1) zur Festlegung der Ziele und Prioritäten, der freie Zugang zu sämtlichen benötigten Nato-Dokumenten sowie Ausbildungsunterstützung in diversen Schlüsselbereichen – unter anderem in der Sprachausbildung, in der die Allianz unter dem Motto „*train the trainers*“ den nationalen Streitkräften auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Kurse anbietet.<sup>2 4</sup>

Wie die Partnerschaft als Ganzes unterliegt auch der Parp einer steten Entwicklungsdynamik, deren Ende noch nicht absehbar ist. Dennoch grenzt er sich durch die Wahrung des Grundsatzes der Selbstdifferenzierung und der Freiwilligkeit deutlich von der allianzinternen Streitkräfteplanung ab, die nach wie vor unter dem Hauptaspekt der kollektiven Verteidigung steht.

#### *Präzisierung des Begriffs Nato-Standard*

Der Begriff des Nato-Standards darf nicht zur Annahme verleiten, dass es sich dabei um eine absolute und umfassende Gemeinsamkeit jeglicher militärischer Handlungsfelder handelt. Auch nach langjähriger Praxis der Kooperation und grossen Anstrengungen in der Standardisierung existiert keine „Nato-Standard-Armee“, die in sämtlichen Bereichen nach allumfassendem Muster funktioniert. Zwischen den nationalen Verbänden innerhalb der Nato bestanden und bestehen grosse nationale Unterschiede in Verfahren, Strukturen und materieller Ausrüstung.

Während des Kalten Krieges kannte die Nato das Prinzip der Multinationalität in der Regel nur auf strategischer und operativer Stufe. Aus diesem Grund war Interoperabilität in erster Linie eine Anforderung an die Führung dieser Stufe, während die unterstellten Verbände national orientiert blieben. Die bis auf die taktische Stufe reichende multinationale Struktur von Friedensoperationen, wie dies

<sup>2 2</sup> Bei *Peace Support Operations* handelt es sich um einen von der Nato festgelegten Überbegriff für folgende Aufgabenbereiche: *Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement, Peacebuilding* und *Humanitarian Assistance*. Vgl. Malat, Horst. Friedensunterstützende Operationen (II). Das Konzept der Nordatlantischen Organisation. In: *Truppendienst* 5 (1998): S. 381-384.

<sup>2 3</sup> Cragg, Anthony. Das Planungs- und Überprüfungsverfahren der Partnerschaft für den Frieden. In: *Nato Brief* 6 (1995): S. 23-25.

<sup>2 4</sup> Interviewmaterial.

bei den Sfor- oder Kfor-Friedenstruppen der Fall ist, stellt auch für die Nato eine neue Herausforderung dar.<sup>25</sup>

Hingegen entwickelte sich bei der Vorbereitung der kollektiven Verteidigung innerhalb der Nato ein gemeinsames Grundverständnis doktrinaler und struktureller Vorstellungen und ausrüstungsmässiger Anforderungen, das im Rahmen des Standardisierungsprozesses laufend optimiert wurde. Mittlerweile bestehen mehrere Tausend sogenannter Standardisierungsabkommen (*Standardization Agreements*, STANAG) sowie Dutzende gemeinsamer Publikationen (*Allied Publications*, AP), die Ausdruck gemeinsam entwickelter Konzepte sind.<sup>26</sup> Den höchsten Grad an Zusammenarbeit erreichten die Nato-Militärs in der Funktion der integrierten Militärstäbe, in denen Stabsoffiziere aller Mitgliedstaaten nach denselben Verfahren und Normen zusammenarbeiten.

In diesem Sinn ist der Begriff des Nato-Standards lediglich als ein gemeinsamer Nenner zu verstehen, der gewährleistet, dass in den für eine Kooperation relevanten Bereichen der Doktrin, der Arbeitsverfahren und der technischen Schnittstellen ausreichende Übereinstimmung besteht, damit die praktische Zusammenarbeit überhaupt stattfinden kann. Nichtsdestoweniger weisen sämtliche nationalen Streitkräfte aufgrund ihrer unterschiedlichen Mentalität und Kultur, ihrer nationalen Politik und ihres spezifischen Wehrsystems eine sehr verschiedenartige Ausprägung auf. Dieser Gestaltungsspielraum ist für eine Armee von grosser Bedeutung, da sich ihr Selbstverständnis stark auf Geschichte und Tradition abstützt. Die Anwendung der gemeinsamen Verfahren erlaubt den Nato-Staaten aber trotz nationaler Eigenheiten eine Zusammenarbeit bei Planung und Durchführung gemeinsamer Einsätze.

#### 4 Erkenntnisse und Konsequenzen für die Schweizer Armee

Die Schweiz befindet sich in einer Phase der Neukonzeptionierung ihrer Sicherheitspolitik. Am 7. Juni 1999 verabschiedete der Bundesrat den Sicherheitspolitischen Bericht 2000, der „Sicherheit durch Kooperation“ postuliert und den politischen Willen der Schweiz zur internationalen Zusammenarbeit in Europa klar zum Ausdruck bringt.<sup>27</sup> Damit hat sich auch in der Schweiz die Erkenntnis durchgesetzt, dass in einem von transnationalen Risiken geprägten Umfeld staatliche Handlungsfreiheit immer öfters durch Mitbestimmung sichergestellt werden muss.

Mit Blick auf die Armee wird damit einerseits zum Ausdruck gebracht, dass

---

<sup>25</sup> Einsatz in Bosnien – „Babylonisches Sprachengewirr“. In: *Heer – Die Truppenzeitschrift* 7 (1998): S. 9-15.

<sup>26</sup> *Nato Handbook*, Nato Office of Information and Press, S. 285 f.

<sup>27</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.

eine autonome Verteidigung aus personellen, finanziellen und technischen Gründen nicht mehr ausreicht, um der Schweiz und ihrer Bevölkerung den notwendigen Schutz zu gewähren. Andererseits will die Schweiz auch mit ihrer Armee mehr zum Ziel der Friedenssicherung und Krisenbewältigung beitragen, was sowohl ihren eigenen Interessen als auch den Erwartungen ihrer europäischen Nachbarstaaten entspricht. Vor diesem Hintergrund wird Interoperabilität als „Querschnittsfähigkeit“ zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit.

### *Ausgangslage der Schweiz*

Im sicherheitspolitischen Bericht 2000 heisst es, dass die Schweizer Armee zur Umsetzung ihres dreiteiligen Auftrags<sup>28</sup> unter anderem auch ihre Interoperabilität verbessern müsse, die insbesondere eine notwendige Voraussetzung zur multinationalen Zusammenarbeit sei: „Mit dem Aufbau der Interoperabilität schafft die Armee die notwendige Voraussetzung zur multinationalen Zusammenarbeit. Sie erwirbt und festigt diese Fähigkeit durch die Anpassung ihrer Gliederung, Struktur, Ausrüstung und Ausbildung der Stäbe, im Rahmen von gemeinsamen Truppenübungen der Partnerschaft für den Frieden sowie auf Grund ihrer Erfahrungen in Ernstfall-Einsätzen.“<sup>29</sup> Der politische Entscheid, dass die Schweizer Armee interoperabel werden muss, ist damit gefällt. Er leitet sich direkt aus der Strategie „Sicherheit durch Kooperation“ ab: Die Armee kann ihren Beitrag nur leisten, wenn sie zur multinationalen Zusammenarbeit befähigt ist.

Seit 1996 ist die Schweiz Teilnehmerin der Partnerschaft für den Frieden, in der sie seither ihr Engagement jedes Jahr verstärkt hat.<sup>30</sup> Mit dem Entscheid des Bundesrats vom 18. Oktober 1998, sich am Parp zu beteiligen, ist auch die zentrale Weichenstellung zur Einleitung des Interoperabilitätsprozesses bereits vorgenommen worden.<sup>31</sup> Der Einstieg in den Parp zum damaligen Zeitpunkt, noch bevor der neue Sicherheitspolitische Bericht auf dem Tisch lag, hatte mit dem sechsjährigen Planungszyklus des Parp zu tun, dessen aktuelle Laufzeit von 1999 bis 2004 dauert. Ein späterer Einstieg der Schweiz hätte eine Teilnahme kompliziert.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 hat die Armee folgende drei Aufträge: *Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, Raumsicherung und Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren*. Vgl. SIPOL B 2000, S. 46.

<sup>29</sup> SIPOL B 2000, S. 47.

<sup>30</sup> Zu den Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden vgl. Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden vom April 1999.

<sup>31</sup> „Schweiz nimmt am Planning and Review Process der Partnerschaft für den Frieden teil.“ Pressemitteilung, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Bern, 21. Oktober 1998.

<sup>32</sup> Interviewmaterial.

Auch im institutionellen Bereich reagierte der Bundesrat auf die neu gelagerten Bedürfnisse, die sich aufgrund der zunehmenden internationalen Sicherheitskooperation ergaben. Auf den 1. Januar 1999 schuf er eine neue Organisationseinheit im Verteidigungsdepartement, die Untergruppe für Friedensförderung und Sicherheitskooperation (UG FSK), die er mit der praktischen Koordination und Umsetzung der immer zahlreicher werdenden kooperativen Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden betraute. Damit ist auch organisatorisch ein wichtiger erster Schritt zur Bündelung der personellen und materiellen Ressourcen getan.<sup>3 3</sup>

Mit Blick in die Zukunft kommt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Teilrevision des schweizerischen Militärgesetzes, die im Frühjahr und Sommer des Jahres 2000 in den Räten behandelt wird, ein zentraler Stellenwert zu. Die neuen gesetzlichen Grundlagen sollen die Ausbildungszusammenarbeit, den Rechtsstatus schweizerischer Militärpersonen im Ausland sowie ausländischer Militärangehöriger in der Schweiz und die Bewaffnung schweizerischer Truppen im Friedensförderungsdienst neu regeln.<sup>3 4</sup> Im gültigen Militärgesetz<sup>35</sup> besteht in den genannten Bereichen zur Zeit eine schweizerische Selbsteinschränkung, die die Zusammenarbeit mit dem Ausland unnötig erschwert. Die vorgeschlagenen Änderungen würden die zentralen Bedürfnisse des Interoperabilitätsprozesses abdecken.

Zurzeit laufen im Verteidigungsdepartement die Planungsarbeiten des Reformprojekts Armee XXI. Mit dem Engagement der Swisscoy im Rahmen der Kfor-Friedenstruppe ist seit Herbst 1999 erstmals ein schweizerischer Verband einer Nato-geführten Operation direkt zugewiesen worden. Der Rückfluss an Erfahrungen aus diesem Einsatz ist für die schweizerischen Interoperabilitätsanstrengungen äusserst wertvoll und demonstriert gleichzeitig deren Notwendigkeit. Trotz oder gerade aufgrund dieser ersten praktischen Erfahrungen muss betont werden, dass die Schaffung von Interoperabilität ein komplexer und langfristiger Prozess ist, der weitgehende Anpassungen in Führungs- und Stabsarbeitsverfahren, Ausbildungsinhalten, Strukturen und Materialbeschaffungen umfassen wird. Ein schrittweises und nach Prioritäten gegliedertes Vorgehen ist angebracht, und die Unterstützung der Nato im Rahmen des Planungs- und Überprüfungsprozesses ist intensiv zu nutzen.

---

<sup>3 3</sup> „Regierungs- und Verwaltungsreform: Friedensförderung, Auflösung der ZGV und neue Verordnungen.“ Pressemitteilung, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Bern, 25. November 1998.

<sup>3 4</sup> „Botschaft über Änderung des Militärgesetzes.“ Pressemitteilung, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Bern, 27. Oktober 1999.

<sup>3 5</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 16. März 1999).

Bei ihren Aktivitäten mit Interoperabilitätsgewinn gelten für die Schweiz in erster Linie die im Rahmen der *Partner Interoperability* formulierten Richtlinien. Zur Gewichtung der erforderlichen Überlegungen und Massnahmen für die Gestaltung der Armee XXI nach Prioritäten ist eine Reihe von zentralen Erkenntnissen zu berücksichtigen:

#### *Ausrichtung der Armee als Gesamtsystem auf Interoperabilität*

Die Schaffung von Interoperabilität ist ein Prozess, der die Armee als Gesamtsystem betrifft. Kurzfristig wird primär der Teilauftrag „Friedensunterstützung und Krisenbewältigung“ und damit der Aufbau interoperabler schweizerischer Einzelelemente für Friedensoperationen im Zentrum stehen. In diesem Bereich ist Interoperabilität bis auf die unterste taktische Stufe anzustreben. Langfristiges Ziel muss hingegen eine Armee sein, die als Ganzes auf Interoperabilität ausgerichtet ist und auch Aufgaben im Rahmen der anderen zwei Teilaufträge im Verbund wahrnehmen kann. Somit sind die Kommandanten und Stäbe sämtlicher Truppen angesprochen. Auch aus Überlegungen der Kohäsion, der *Unité de Doctrine* und der Führung muss die Schaffung von Interoperabilität im mentalen Bereich die ganze Armee umfassen. Eine nur in Teilen interoperable Armee – eine Zweiklassenarmee, deren verschiedene Teile nach unterschiedlichen Doktrinen und Arbeitsprozessen funktionieren – würde den psychologischen und operationellen Zusammenhalt innerhalb der nationalen Streitkräfte gefährden und die Führbarkeit in Frage stellen. Diese Problematik würde unweigerlich entstehen, wenn man lediglich die für internationale Einsätze vorgesehenen Verbände auf Interoperabilität ausrichten und für die übrigen Stäbe und Formationen eine isolierte helvetische Eigenständigkeit bewahren wollte.

#### *Schaffung mentaler Interoperabilität als Priorität*

Für die Schweizer Armee hat die Schaffung mentaler Interoperabilität erste Priorität. Ein gemeinsames Verständnis in mentalen und prozessorientierten Bereichen wie Sprache, Terminologie, Kartensymbolik, Doktrin, Führungs- und Planungsmethoden sowie Stabsarbeitsprozessen ist für eine effiziente Sicherheitskooperation unabdingbar. Entsprechend muss die Ausbildung für Kader angepasst werden. Mentale Interoperabilität wird erworben durch die Entsendung von Offizieren und Beamten in multinationale Stäbe, durch die Teilnahme an PfP-Truppenübungen und schliesslich durch das Sammeln und Auswerten von eigenen Erfahrungen aus multinationalen Operationen. Der dabei stattfindende Wissenstransfer muss letztlich dazu führen, dass die mentalen Bereiche der Schweizer Armee den international gebräuchlichen Verfahren angeglichen werden – eine Konsequenz, der es

bereits bei der Konzeptionierung der Armee XXI zentrale Beachtung zu schenken gilt. Langfristiges Ziel sollte es sein, über Kaderpersonal zu verfügen, das in der Lage ist, in sogenannten *Combined Joint Task Forces* (CJTF) substantiell mitzuarbeiten.<sup>36</sup>

#### *The key to interoperability is English*

Der wichtigste erste Schritt auf dem Weg zu mentaler Interoperabilität ist die Ausbildung von Personal, das der zentralen Arbeitssprache der Kooperationspartner im für die Schweiz relevanten Sicherheitsraum mächtig ist: des Englischen. Im euro-atlantischen Raum steht dabei die Beherrschung von Nato-Militäringlisch und Nato-Terminologie im Vordergrund. Beherrschen heisst, nicht nur verstehen, sondern seinen eigenen Standpunkt in Planung und Ausführung von Operationen einbringen können – Sprache bedeutet in diesem Kontext auch Mitsprache. Eine entsprechende nachhaltige Sprachausbildung der Kader ab Offiziersstufe ist unabdingbar, so dass diese mittelfristig, in einer späteren Verwendung als Kommandanten oder Stabsmitarbeiter im internationalen Umfeld, über das erforderliche Sprachniveau verfügen.<sup>37</sup>

#### *Schaffung materieller Interoperabilität in Schlüsselbereichen*

Materielle Interoperabilität ist in erster Linie in Schlüsselbereichen erforderlich. Schweizerische Rüstungsbeschaffungen waren und sind in der Regel westlich orientiert. Aus diesem Grund stellt die Schaffung materieller Interoperabilität für die Schweiz ein kleineres Problem dar, als dies beispielsweise für ehemalige Ostblockstaaten der Fall ist; deren Streitkräfte waren während fünfzig Jahren sowohl mental als auch materiell sowjetisch geprägt. Dennoch muss die Schweizer Armee ihre Aufmerksamkeit den materiellen Schlüsselbereichen widmen, die sich durch die militärische Nutzung der neuen Technologien ergeben. Es geht darum, kompatible Schnittstellen zu gewährleisten bei Führungs-, Kommunikations- und Informationssystemen, bei Frühwarn- und Luftraumüberwachungssystemen, bei Freund-Feind-Erkennungs- und Satellitennavigationsmitteln sowie auch bei logistischen Komponenten. Langfristig dürfte die Sicherstellung dieser materiellen Interoperabilität – verstärkt durch die eingangs erwähnte rasante und nur noch im Verbund zu bewältigende Technologieentwicklung – zu einer Abnahme helvetisierter Rüstungsprojekte führen.

---

<sup>36</sup> Vgl. Da Silva, Mario. *Combined Joint Task Forces Concept*. In: *Nato's Nations and Partners for Peace 1* (1999): S. 151-155. Die Definition für CJTF lautet: „A CJTF is a multi-national (Combined) and multi-service (Joint) task force, task-organised and formed for contingency operations which require multi-national and multi-service command and control by a CJTF HQ.“Ders., S. 153.

<sup>37</sup> Interviewmaterial.

### **Schlusswort**

Seit der strategischen Wende 1989/91 hat die Mehrzahl der Staaten im euro-atlantischen Raum ihre Sicherheitspolitik grundlegend verändert: An Stelle von Eindämmung und Abschreckung liegt der Schwerpunkt heute auf Stabilisierung und Kooperation. Die zunehmende Sicherheitskooperation setzt voraus, dass die betroffenen Streitkräfte über Interoperabilität verfügen. Interoperabilität ist zu einer zentralen Querschnittsfähigkeit moderner Armeen geworden.

Dieser Prozess betrifft auch die Schweiz. Das Potential der Schweizer Armee zur Schaffung der geforderten Zusammenarbeitsfähigkeit im multinationalen Rahmen ist grundsätzlich vorhanden. Nebst der guten Allgemeinbildung einer Milizarmee und der Vertrautheit mit einem mehrsprachigen militärischen Umfeld sind auch bereits punktuelle Berührungen mit internationalen Anforderungen aus verschiedenen Auslandseinsätzen vorhanden. Insbesondere der Entscheid zur Teilnahme an der Kfor mit der Swisscoy ist in diesem Zusammenhang als positiv zu werten.

Insgesamt ist die Ausgangslage der Schweiz gleichwohl alles andere als rosig. Der Interoperabilitätsprozess der Streitkräfte im euro-atlantischen Raum ist bereits seit knapp einem Jahrzehnt im Gang, und er verstärkt sich zusehends. Im Gegensatz zu vergleichbaren Staaten wie Schweden, Finnland und Österreich hat die Schweiz ihrer Armee die Teilnahme an der ersten Phase dieses Prozesses aus ihrer selbstgewählten politischen Isolation heraus verwehrt. Die Schweizer Armee hat dadurch wichtige Entwicklungen verpasst, da sie sich am Informationsaustausch in den euro-atlantischen Netzwerken der militärischen Zusammenarbeit lediglich marginal beteiligen können.

Der Paradigmawechsel hin zu einer verstärkten sicherheitspolitischen Kooperation verlangt nun, dass keine weitere Zeit vergeudet wird, sondern dass der Weg zu einer modernen und bedrohungsgerechten Armee mit einem hohen Grad an Interoperabilität sofort und mit der nötigen Konsequenz beschritten wird. Die sicherheitspolitischen Weichen dazu sind gestellt, nun bedarf es der verteidigungspolitischen und militärischen Umsetzung. Interoperabilität muss bei der Konzeptionierung der künftigen Schweizer Armee als einer der zentralen Grundsätze gelten und im Rahmen des Reformprojektes Armee XXI konsequent angestrebt werden.

Die Schaffung von Interoperabilität verpflichtet die Schweiz nicht zur Teilnahme an multinationalen Operationen. Sie ist auch nicht, wie Skeptiker behaupten, als versteckte Vorbereitung eines Nato-Beitritts zu werten. Sie ist eine

unabdingbare Voraussetzung für alle Optionen der militärischen Kooperation und damit der Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit, der in den Händen der politischen Führung auch in Zukunft ein zentrales Element der staatlichen Handlungsfreiheit sein wird.



## **Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik**

*von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber*

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die inneren und äusseren Rahmenbedingungen der schweizerischen Sicherheitspolitik fundamental. Die Wende der Jahre 1989/91 löste einen Prozess der strategischen Neuorientierung aus, der auch mit dem Bericht 2000 nicht abgeschlossen ist. Seit der Standortbestimmung des Berichts 90 bewegte sich die schweizerische Sicherheitspolitik weg von einem durch Neutralität und autonomer Landesverteidigung hin zu einem durch Kooperation und Mitgestaltung bestimmten Paradigma.

Allerdings ging und geht dieser Prozess nur langsam vor sich und war gegen innenpolitische Rückfälle wie beispielsweise dem Blauhelm-Nein im Jahre 1994 nicht gefeit. Dies kann jedoch nicht erstaunen, vergegenwärtigt man sich, dass Sicherheitspolitik wie jede andere Politik auch ein dynamischer Prozess ist, in dem Sicherheit immer wieder neu definiert, angepasst und hergestellt werden muss. Die zentralen Werte und die Strategien und Mittel, mit denen diese Werte geschützt werden sollen, sind das Ergebnis ständiger individueller und kollektiver Evaluationsprozesse. Der Konsens über nationale Werte, die notfalls mit Gewalt geschützt werden sollen, ist damit eine Aufgabe der politischen Willensbildung und als solche abhängig von bestimmten normativen Grundlagen, institutionellen Eigenheiten und spezifischen historischen Rahmenbedingungen.

Es gibt damit gute Gründe, wieso die Sicherheitspolitik oft nicht sehr schnell auf neue Herausforderungen reagieren kann. Einen neuen politischen Konsens in Strategiefragen herzustellen, braucht Zeit. Die Planung der sicherheitspolitischen Mittel – etwa im Bereich der Armeestrukturen oder der Anschaffung neuer Waffensysteme – muss langfristig ausgerichtet werden. Umso wichtiger ist daher, dass sich der Staat auf der Ebene der Strategiebildung grösstmögliche Flexibilität erhält, ohne an Kohärenz in der Ausrichtung der Sicherheitspolitik zu verlieren. Historisch gesehen hat die Schweiz diese Flexibilität auf der Ebene der Strategiebildung allerdings nicht ausgenutzt. Im Gegenteil war ihre Sicherheitspolitik in der Periode des Kalten Krieges in grossem Masse von Kontinuität und einigen wenigen Prinzipien geprägt, so dass von einem eigentlichen Erstarren der sicherheitspolitischen Strukturen gesprochen werden muss.

Entsprechend schwer tun sich die politischen Eliten denn auch heute, die Sicherheitspolitik den neuen Rahmenbedingungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. Auf Schritt und Tritt werden sie dabei von den Vermächtnissen des Kalten Krieges verfolgt, denen nur mit „starkem langsamen Bohren von harten Brettern“<sup>1</sup> begegnet werden kann. Der vorliegende Artikel formuliert in sechs Thesen, was lange Zeit gleichsam Gesetz war: die Sicherheitspolitik der Schweiz war auf die in der innenpolitischen Debatte verankerte Staatsmaxime der Neutralität ausgerichtet, damit auf den Bereich der militärischen Landesverteidigung fokussiert und dabei wiederum vom Prinzip der verteidigungspolitischen Autonomie getragen. Es geht weniger um eine austarierte Beurteilung historischer Handlungen denn um deren heutige Konsequenzen. Die Erkenntnis, dass ein Festhalten an diesem verengten sicherheitspolitischen Handlungsspielraum angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts strategisch fragwürdig und staatspolitisch unklug wäre, bildet die Antriebskraft hinter den derzeitigen Bemühungen zur Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik.<sup>2</sup>

### **These 1:**

*Der lange Zeit eindimensional und als konstant wahrgenommene sicherheitspolitische Handlungsdruck im Zeichen des Kalten Krieges erlaubte der Schweiz den Aufbruch in den Sonderfall der Neutralität und der verteidigungspolitischen Autarkie, ohne in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine innenpolitische Grundsatze Debatte um eine sicherheitspolitische Neuausrichtung in Kauf nehmen zu müssen.*

Der Zweite Weltkrieg bildete eine eigentliche Zäsur in der Entwicklung des internationalen Staatensystems. Die unmittelbaren Nachkriegsjahre sind als Übergangszeit zu bezeichnen, denn erst Mitte der 50er Jahre etablierte sich in Europa als Kern der künftigen bipolaren Ordnung des Kalten Krieges ein erstes fragiles Gleichgewicht zwischen Ost und West. Während Europa sich anschickte, die Trümmer des Krieges zu beseitigen, fand die Schweiz in der Unversehrtheit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft die Richtigkeit ihrer sicherheitspolitischen Konzepte der Neutralität und Verteidigungsautarkie bestätigt.

---

<sup>1</sup> Weber, Max. *Politik als Beruf*. 1919.

<sup>2</sup> Die Ausführungen basieren auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999“ im Rahmen des NFP 42 „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“.

Zwar hatten die Kriegsjahre die innere Einheit des Landes gestärkt, die Beziehungen der Schweiz zu den neu bestimmenden Mächten, den USA und der Sowjetunion, waren dagegen von weitgehender Isolation geprägt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit kamen zwei weitere Entwicklungen dazu, die eine auf den nationalen Alleingang ausgerichtete Sicherheitspolitik ebenfalls in Frage zu stellen schienen. Erstens geriet die Neutralität mit der Gründung der Uno durch den in deren Charta festgeschriebenen Gewaltverzicht nicht nur moralisch, sondern auch neutralitätsrechtlich zunehmend unter Druck. In einem Umfeld, in dem weltweit zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg unterschieden werden sollte, galt neutrales Abseitsstehen als grundsätzlich unvereinbar mit der Idee der kollektiven Sicherheit. Nicht überraschend entschied der Bundesrat denn auch 1946, dass die Schweiz der Uno nicht beitreten könne.

Hinzu kam zweitens der integratorische Druck, der sich durch den beginnenden europäischen Einigungsprozess ergab. Die Europaidee wies von Anfang an neben der wirtschaftlichen eine starke sicherheitspolitische Komponente auf: die politische Finalität des Integrationsprozesses war in erster Linie auf die Einbindung und damit die Kontrolle derjenigen Macht ausgerichtet, die Europa bereits zum zweiten Mal im 20. Jahrhundert in den Strudel des Krieges hineingerissen hatte. Zwar nutzte die Schweiz aufgrund der Interessenlage als exportorientierter Kleinstaat die aussenwirtschaftliche Kooperation resolut zur Überwindung ihrer internationalen Isolierung, dies allerdings aufgrund neutralitäts- und souveränitätspolitischer Bedenken unter dem langfristig problematischen Vorbehalt der künstlichen Trennung zwischen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der politischen Integration.

Die Tatsache, dass der Beitritt zur Uno und zu den europäischen Institutionen heute erneut auf der politischen Agenda steht, wirft die Frage auf, wieso diese Entwicklungen für den neutralen Kleinstaat in den vergangenen Jahrzehnten keinen erhöhten sicherheitspolitischen Handlungsdruck erzeugten. Die Antwort ist dabei in erster Linie in den disziplinierenden Auswirkungen des Kalten Krieges zu finden. Die Teilung der Welt in zwei antagonistische Machtblöcke machte erstens die Guten Dienste des Neutralen wieder respektabel. Die Schweiz konnte durch ihre Vermittlerrolle ihre Nützlichkeit zumindest teilweise unter Beweis stellen. Mit der Einbindung der beiden Deutschland in die zwei Blocksysteme wurde zweitens das Problem der unsicheren Position Deutschlands als Mittelmacht auf neue Art und Weise gelöst. Obwohl ein Beitritt zur Nordatlantischen Allianz aus neutralitätsrechtlichen und -politischen Gründen nie zur Diskussion stand, profitierte die Schweiz drittens de facto vom weitgespannten Nuklearschirm der Nato, zumal

sich das Land gesinnungsmässig und wirtschaftlich klar als Staat der westlichen Welt positionierte.

Das Fernbleiben von den politischen Institutionen der Vereinten Nationen machte sich für die internationale Position der Schweiz in erster Linie daher nicht stärker bemerkbar, weil das Uno-System der kollektiven Sicherheit bald einmal durch die aufkeimenden Rivalitäten zwischen Moskau und Washington blockiert wurde. Im weitgespannten Tätigkeitsfeld der Uno-Spezialorganisationen konnte zudem pragmatisch eine deutliche Annäherung der Schweiz an die Vereinten Nationen realisiert werden. Der Ost-West-Antagonismus und seine Rückwirkungen auf das Uno-System werteten die internationale Stellung der Schweiz in dem Sinne auf, als sie einen von den anderen Staaten wohlwollend akzeptierten „Sonderstatus eines Reservisten ausserhalb der Uno“<sup>3</sup> einnehmen konnte.

Eine vergleichbare Entwicklung kann hinsichtlich des europäischen Integrationsdrucks festgestellt werden. Mit der Teilung Europas entlang des Eisernen Vorhangs musste erstens die Vision eines *umfassenden* europäischen Zusammenschlusses, wie er heute im Rahmen der EU-Erweiterung zur Diskussion steht, auf die lange Bank geschoben werden. Die Gründung der Nato verminderte zweitens den Druck auf die Schweiz, sich der Herausforderung des *westeuropäischen* Integrationsprozesses stellen zu müssen. Zwar hatte der verteidigungspolitische Zusammenschluss durchaus positive Auswirkungen auf die Europaidee, weil eine Reihe kleinerer Staaten der von den USA dominierten Nato beitraten, die einer rein europäischen Institution aus der Befürchtung heraus ferngeblieben wären, zwischen den traditionellen Interessenkonflikten der europäischen Grossmächte zerrieben zu werden. Gleichzeitig wurde aber der Zusammenschluss des westlichen Europa auf lange Sicht verhindert, weil alle neutralen Staaten der Nato fernblieben. Als Gruppe erwachsen den Neutralen in einem zweigeteilten Europa wieder gewisse Gleichgewichtsfunktionen, beispielsweise im Rahmen des KSZE-Prozesses der frühen 70er Jahre.

Mit Blick auf die politische Finalität des europäischen Gedankens funktionierte das Abseitsstehen so lange erfolgreich, als sich die Dynamik des Institutionalisierungsprozesses in den Grenzen der wirtschaftlichen Kooperation hielt. Entsprechend nervös reagierte die Schweiz auf die Römer Verträge von 1957, deren politische Zielsetzungen nicht mehr zu übersehen waren. Resultat der Bemühungen Berns, nicht vom wirtschaftlichen Integrationszug ausgeschlossen

---

<sup>3</sup> Altermatt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991). In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992: S. 61-78, hier 64.

zu werden, war der Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) im Jahre 1961. Dass die Efta auf einige Jahre hinaus ihren Stellenwert behalten würde, wurde 1963 klar, als der französische Präsident de Gaulle sein Veto gegen den britischen Beitritt zu den – im Vergleich zur Efta bereits bedeutungsvolleren – Europäischen Gemeinschaften einlegte. Wie bereits bei der Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im Jahre 1948 ermöglichten die wirtschaftlichen und politischen Uneinigigkeiten der europäischen Grossmächte der Schweiz eine Politik des Abwartens.

Hielt sich damit der äussere sicherheitspolitische Handlungsdruck aufgrund der Entwicklungen im Europa des Kalten Krieges in Grenzen, so entsprach der Prozess der Ideologisierung der Neutralität in der Nachkriegszeit auch den innenpolitischen Bedürfnissen. Angesichts der identitätsstiftenden, emotionalen Affinität zur Neutralität diente deren bewusste Betonung seitens der politischen und wirtschaftlichen Eliten der Aufrechterhaltung des nationalen Konsenses, dies bei gleichzeitiger Wahrung der aussenwirtschaftlichen Interessen.<sup>4</sup> Dass zudem die Trägheit der politischen Strukturen der Schweiz eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik nicht vereinfachte, zeigte sich nicht überraschend ein erstes Mal zu dem Zeitpunkt, als die Gefahr eines militärischen Konfliktes in Europa nach dem Umsturz in der Tschechoslowakei im Jahre 1948 einen Höhepunkt erreichte. Vor dem Hintergrund der weitverbreiteten Wahrnehmung eines möglichen militärischen Vorstosses des Sowjetkommunismus nach Westeuropa verlangte Aussenminister Petitpierre im Kreise des Gesamtbundesrats die Relativierung der sehr restriktiv ausgelegten Neutralitätspolitik zugunsten einer verstärkten politischen Kooperation mit den Westmächten – womit er sich allerdings nicht durchzusetzen vermochte.<sup>5</sup>

Es war die Phase des Kalten Krieges zwischen 1947 und 1952, in der sich die Frage nach der sicherheitspolitischen Verantwortlichkeit und Praktikabilität des auf wirtschaftliche und technische Kooperation begrenzten Alleingangs am deutlichsten stellte. Je stärker sich Mitte der 50er Jahre ein Gleichgewicht zwischen den Blöcken einpendelte, desto mehr reduzierte sich im meist auf kurzfristige

---

<sup>4</sup> Hug, Peter/Kloter, Martin (Hrsg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus: Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1. Zürich 1999; Jost, Hans Ulrich. *Europa und die Schweiz 1945-1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 2. Zürich 1999.

<sup>5</sup> Trachslor, Daniel. *Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui: Gefährdung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947-1951*. Zürich 2000 (mimeo); Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich 2000.

Nutzenmaximierung konzentrierten politischen Alltag der Anreiz, bewährte aussen- und sicherheitspolitische Konzepte einer offenen Diskussion auszusetzen. Dass dies allerdings mittel- und langfristig seinen Preis haben würde, offenbarte sich spätestens mit dem Ende des Kalten Krieges. Anzeichen dazu gab es allerdings bereits früher.

Auch wenn die Uno als kollektives Sicherheitssystem nicht funktionierte, entwickelten sich erstens die Ansätze zu friedenserhaltenden Missionen als Kern der heute so zentralen „Peace Support Operations“ bereits seit den 50er Jahren. Die Schweiz beteiligte sich aber nur am Rande mittels logistischer und technischer Mitarbeit. Je stärker sich der europäische Integrationsprozess in seiner Breite und Tiefe entwickelte, desto grösser fielen zweitens die europäischen Integrationsdefizite der Schweiz aus. Drittens hätte sich zudem erst im Kriegsfall gezeigt, ob sich eine auf die Neutralität und die Verteidigungsautonomie ausgerichtete Sicherheitspolitik unter den Bedingungen des Nuklearzeitalters nicht als dysfunktional erwiesen hätte. Dieser letzte Test blieb der Schweiz zum Glück ebenso erspart wie Europa. Die Frage ist aber berechtigt, ob sich dannzumal die Schweiz vielleicht nicht plötzlich in der Position desjenigen befunden hätte, der gerne mitbestimmt, für den aber andere bestimmt hätten.

## **These 2:**

*Die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf die in der Innenpolitik verankerte Maxime der Neutralität zog im Bereich der Sicherheitspolitik – ganz im Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik – eine auf lange Sicht strategisch fragwürdige und staatspolitisch unkluge Verengung des staatlichen Handlungsspielraums nach sich.*

Ausgehend von der bisherigen Argumentation ist nicht erstaunlich, dass die Leitlinien für die Handhabung der wichtigsten Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, der Neutralität nämlich, in Form der sogenannten „Bindschedler-Doktrin“ in jenem Zeitraum festgeschrieben wurden, als sich in Europa ein erstes Gleichgewicht zwischen Ost und West einzustellen begann. Der Kern der Doktrin kann mit dem folgenden Leitsatz zusammengefasst werden: Die Schweiz hält sich aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen grundsätzlich fern. Aus Solidaritätsgründen arbeitet sie aber in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder

technischer Natur aktiv mit. Mit dieser sehr engen Definition einer Neutralitätspolitik war der Weg in den Sonderfall gleichsam vorgezeichnet.<sup>6</sup>

Der Preis für die Aufrechterhaltung einer reichlich künstlichen Trennung zwischen Politik und Wirtschaft konnte langfristig nicht ausbleiben. Zwar erlaubten die Richtlinien eine aktive bilaterale und multilaterale Aussenwirtschaftspolitik – solange zumindest, als der wirtschaftliche Integrationsprozess nur lose an den politischen gebunden war. Bereits in den 50er Jahren – man vergleiche das heutige Lavieren des Bundesrates in der Frage der EU-Sanktionen gegenüber Jugoslawien – erwies sich die klare Abgrenzung zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Neutralitätspolitik allerdings als in der Praxis schwer durchführbar. Unter massivem Druck seitens der USA reduzierte der Bundesrat das Handelsvolumen für strategisch wichtige Güter im Rahmen des CoCom einseitig. Die Schweiz nahm damit an der westlichen Wirtschaftsblockade gegenüber dem Ostblock teil, ohne dies an der innenpolitischen Front zu thematisieren.<sup>7</sup>

Die wahren Kosten des beschriebenen Neutralitätsverständnisses fielen aber vorerst nicht im wirtschaftlichen, sondern im sicherheitspolitischen Bereich als Verengung des staatlichen Handlungsspielraums an. Im Bereich der Aussensicherheitspolitik begannen sich einerseits – wie bereits gezeigt – die institutionellen Defizite zu häufen, da der Beitritt zu den zunehmend an Bedeutung gewinnenden internationalen Institutionen nicht systematisch unter dem Gesichtspunkt eines potentiellen Sicherheitsgewinns analysiert wurde. Andererseits zog die Verwendung des neutralitätspolitischen Kalküls durch den Bundesrat als Massstab für die Entscheidung, sich international zu engagieren, eine Selbstbeschränkung des schweizerischen Engagements in der Friedensförderung ab den 50er Jahren nach sich.

Die fortschreitende Blockbildung im Kalten Krieg erhöhte die Nachfrage nach Guten Diensten, für die die Schweiz – ausserhalb der beiden Machtblöcke und der Uno stehend – prädestiniert zu sein schien. Die Schwierigkeiten der partiellen Unterstützung internationaler Friedensmissionen zeigten sich bereits in den 50er Jahren vor dem Hintergrund des Koreakriegs und der Suezkrise. Die Schweiz engagierte sich im Rahmen des Waffenstillstandsabkommens im Koreakrieg von 1953 in zwei internationalen Kommissionen, positionierte sich zusammen mit Schweden damit aber klar als „Neutraler des Westens“ gegenüber der

<sup>6</sup> Vgl. dazu: Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984: S. 15-19.

<sup>7</sup> Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Diss. Bern-Stuttgart 1987; Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich 1999.

Tschechoslowakei und Polen als „Neutrale des Ostens“. Diese Konstellation widersprach im Kern dem von der Landesregierung vertretenen Neutralitätsverständnis. In der Folge ging der Bundesrat keine internationalen Mandate mit politischen Verpflichtungen mehr ein, und internationale Friedensbemühungen wurden praktisch nur noch mittels logistisch-technischer Dienste unterstützt. Daran änderte sich auch in den 70er und 80er Jahren nur wenig.

Die Suezkrise wiederum zeigte die Grenzen der diplomatischen Vermittlungsversuche eines neutralen Kleinstaats auf der weltpolitischen Bühne geradezu exemplarisch auf. Angesichts der Krise im Nahen Osten und der gleichzeitig stattfindenden Niederwerfung des Ungarnaufstandes durch sowjetische Panzer sah der Bundesrat den Weltfrieden unmittelbar gefährdet und lancierte eine aussergewöhnliche Friedensinitiative. Dies geschah allerdings eben an dem Tage, als Grossbritannien und Frankreich durch massiven Druck der USA gezwungen wurden, ihre Operationen am Suezkanal abzubrechen. Folglich fand die Initiative einzig bei der Sowjetunion Zustimmung, was vor dem Hintergrund der Ungarnkrise im Inland zum grössten Teil mit Missbilligung zur Kenntnis genommen wurde. Gleichzeitig zeigte sich, dass der Bundesrat die Vermittlungsmöglichkeiten des vom internationalen Informationsfluss ausgeschlossenen neutralen Kleinstaates deutlich überschätzt hatte.

Im Bereich der Armee beschränkten sich bis zum Ende des Kalten Krieges die friedensfördernden Aktivitäten im Sinne einer „Nischenpolitik“ auf sehr bescheidene aktive Leistungen wie die Entsendung von Einzelpersonen oder die Zurverfügungstellung von medizinischen Verbänden und logistischen Einheiten. Das Prinzip der verteidigungspolitischen Autonomie bedeutete, dass die Schweizer Armee von wichtigen internationalen Entwicklungen (Peacekeeping, multinationale Zusammenarbeit, Ausbildungszusammenarbeit etc.) ausgeschlossen wurde. Auch im Bereich der Doktrin entfernte sie sich – wie noch zu zeigen sein wird – zunehmend von den rüstungs- und militärtechnischen Realitäten des Nuklearzeitalters.

Schliesslich beschleunigte die Trennung zwischen Politik und Wirtschaft auch die graduelle Abkopplung der Aussen- von der Sicherheitspolitik. Die departementale und sektorielle Struktur des Führungs- und Verwaltungsapparates stellte sich in der sicherheitspolitischen Debatte der 50er Jahre der Entwicklung einer umfassend und interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik entgegen. Dies führte dazu, dass die Frage einer übergeordneten sicherheitspolitischen Strategie wie auch das organisatorische Problem der Koordination aller militärischen und zivilen Mittel der Gesamtverteidigung unter weitgehender Ausklammerung der Aussenpolitik und des Politischen Departementes behandelt wurden.

**These 3:**

*Das Konzept Sicherheitspolitik beschränkte sich in der Schweiz über weite Strecken des Kalten Krieges in erster Linie auf die Landesverteidigungs- und Militärpolitik, was zur Folge hatte, dass sich die Anstrengungen im Bereich der staatlichen Selbstbehauptung in der Praxis in erster Linie auf die Armee konzentrierten und die Aussenpolitik nur sehr zögerlich miteinbezogen wurde.*

Die sicherheitspolitische Debatte in der Schweiz wurde in den 50er Jahren von militärpolitischen und organisatorischen Fragen dominiert. Das Damoklesschwert eines Nuklearkrieges in Europa liess dann aber Anfang der sechziger Jahre deutlich werden, dass zur Durchsetzung staatlicher Interessen andere denn militärische Mittel eingesetzt werden mussten. Damit verschob sich der Akzent in der Wahl der sicherheitspolitischen Mittel zunehmend vom militärischen in den politischen und wirtschaftlichen Bereich. Die neuen Entwicklungen legten eine Abkehr von den traditionellen Konzepten der Landesverteidigungs- und Militärpolitik hin zu einer integralen und interdisziplinären Sichtweise nahe. Auch in der Schweiz artikulierten sich damals Ansätze eines neuen strategischen Denkens. Der Strategieschöpfungsprozess hin zu einer umfassenden Sicherheitspolitik dauerte bis in die 70er Jahre und fand schliesslich mit dem sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahre 1973 sein vorläufiges Ende.<sup>8</sup>

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die grossen militärpolitischen und organisatorischen Debatten der 50er Jahre Lösungen zugeführt wurden, bevor die erste umfassende sicherheitspolitische Konzeption der Schweiz vorlag. Die normative Kraft des Faktischen sprach fortan zugunsten der traditionellen Konzepte, und diese Lösungen sollten zudem bis zum Ende des Kalten Krieges weitgehend Bestand haben. Erstens war mit der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 der Konsens in militärischen Doktrinfragen wiederhergestellt, der in den 50er Jahren im Rahmen einer heftigen Debatte zeitweise auseinandergebrochen war. Zweitens fanden die Atomwaffenpläne der Schweizer Armee etwa zum selben Zeitpunkt de facto ebenfalls ein Ende. Drittens wurden mit dem Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung von 1968 die organisatorischen Probleme der Gesamtverteidigung vorerst gelöst.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973).

<sup>9</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966); Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat der Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968).

Nimmt man die Ausführungen des Berichts 1973 zum Massstab, dann wurden diese Konzeptionen in den Rahmen einer Zweikomponentenstrategie mit einer ausgreifenden, nach aussen aktiven und einer bewahrenden, defensiven Komponente gestellt. Allerdings beschäftigte sich die schweizerische Sicherheitspolitik weiterhin nur mit den Gefahren, die von einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt ausgingen. Dies verdeutlicht, wie stark das militärische Moment in Form der Dissuasion – verstanden als „Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft“ – weiterhin im Vordergrund stand. Zudem hielt der Bericht 73 für den militärischen Aspekt der Sicherheitspolitik an einer möglichst weitgehenden Autonomie fest.

Dagegen anerkannte der Bericht 73 zwar die Notwendigkeit der Integration präventiver und international wirksamer Elemente in das strategische Instrumentarium, belies es dabei allerdings in erster Linie bei den traditionellen aussenpolitischen Guten Diensten. Weder wurde der geforderten Aktivierung der Aussenpolitik auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele Rechnung getragen, noch wurde sie bei der Formulierung der strategischen Aufträge berücksichtigt – zu sehr war die Sicherheitspolitik im Zeichen der Neutralität bereits im Paradigma einer nie getesteten Autarkie eingefroren. Dies war in der Tat keine gute Voraussetzung, um auf die zunehmenden Interdependenzen zwischen militärischer und wirtschaftlicher Macht präventiv reagieren zu können. Wurde die defensive Komponente durch die Rhetorik einer jahrhundertealten Tradition der bewaffneten Neutralität gestützt, kämpfte die ausgreifende Komponente mit der Kehrseite ebendieser Neutralitätsideologie, die die Schweiz im Zustand der aussenpolitischen Abstinenz verharren liess.

Blickt man auf die 70er und 80er Jahre, dann lässt sich feststellen, dass die zunehmende Überlagerung der militärischen Dimension der internationalen Sicherheit durch wirtschaftliche und andere nichtmilitärische Risiken, die beschleunigte Integration von immer mehr Politikbereichen in multilateralen Gremien sowie der schleichende Bedeutungsverlust der Neutralität zwar von offizieller Seite teilweise erkannt, aber nur ansatzweise in die Politik umgesetzt wurden. Während die Mechanisierung und der Ausbau der Armee konsequent vorangetrieben wurde, erfolgte der Ausbau der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik nur sehr zögerlich. Zwar agierte die Schweizer Diplomatie im Rahmen einer allgemeinen Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik Anfang der 70er Jahre auch verstärkt in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen, die Aktivitäten im Rahmen des KSZE-Prozesses und der Unterstützung von Uno-Missionen beschränkten sich aber letztlich weiterhin auf die Fortführung der traditionellen Guten Dienste, die Förderung des humanitären

Völkerrechts und der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Bereitstellung personeller und materieller Unterstützung friedenserhaltender Operationen und liessen keine umfassende Strategie zur Stabilisierung des internationalen Umfeldes erkennen.

**These 4:**

*Die Verteidigungs- und Militärpolitik der Schweiz war über das Ende des Kalten Krieges hinaus vom Prinzip der autonomen Verteidigung bestimmt, auch wenn die Grenzen des Konzeptes aufgrund der rasanten Entwicklung der Kriegführung und Militärtechnik zunehmend sichtbar wurden und dessen Glaubwürdigkeit gegen das Ende des Kalten Krieges im Schwinden begriffen waren.*

Die glaubwürdige autonome Verteidigung des schweizerischen Staatsgebietes durch die Schweizer Armee hatte im traditionellen europäischen Gleichgewichtssystem eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. Mit dem Ausbruch des Kalten Krieges und der Teilung Europas entlang des Eisernen Vorhangs rückte die Schweiz dann allerdings aus dem unmittelbaren Brennpunkt der potentiellen Konfliktlinien zwischen den Grossmächten. Der Bundesrat erkannte bereits 1947, dass sich damit der militärstrategische Stellenwert der Schweiz verschob. Nicht mehr der direkte Angriff zwecks Eingliederung in einen Machtbereich stand damit im Vordergrund der militärischen Lageanalyse, sondern die Gefahren, die von einer völligen Umschliessung der Landes durch eine der beiden Mächtegruppierungen ausgingen.<sup>10</sup>

Aufgrund dieser neuen Lageanalyse war damit Anfang der 50er Jahre unbestritten, dass die Armee aus dem Réduit in ein flexibleres Verteidigungsdispositiv übergeführt werden musste. Über die Frage, wie diese Forderung im Detail umzusetzen war, entbrannte allerdings eine heftige Debatte. Die Kontroverse zwischen den Protagonisten einer Doktrin der mobilen Verteidigung und den Befürwortern einer statischen Verteidigung entwickelte sich dabei vor dem Hintergrund der Einführung taktischer Nuklearwaffen in den europäischen Bündnissystemen. Die Vertreter der „mobile defence“ vertraten die Ansicht, dass die Einführung taktischer Nuklearwaffen in Europa eine Steigerung der Beweglichkeit und Feuerkraft der Armee erfordere, um einerseits dem Gegner statische Ziele vorenthalten und andererseits den Feind durch Gegenschläge treffen zu können. Gefordert war damit ein hoher Motorisierungs- und Mechanisierungsgrad der Streitkräfte sowie ein massiver Ausbau der Flugwaffe.

---

<sup>10</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939-1945 (7. Januar 1947).

Die Antwort derjenigen, die für die Verfolgung einer traditionellen Kampfweise eintraten, macht deutlich, dass bereits im Rahmen dieser Debatte das Prinzip der Verteidigungsautonomie mit zur Diskussion stand. Die Vertreter der statischen Verteidigung warnten, dass ein Konzept der mobilen Verteidigung unter den räumlichen und finanziellen Bedingungen des Kleinstaates nicht realisierbar sei. Zudem könne das Konzept der mobile defence den Verdacht aufkommen lassen, die Schweiz bereite sich auf einen Schulterchluss mit einer Mächtegruppe vor, da sich mobile Verbände leichter in ein Koalitionsdispositiv einfügen liessen. Viele der Ideen der Befürworter der mobilen Verteidigung flossen in die Truppenordnung 61 ein, was beispielsweise die deutsche Zeitschrift „Der Spiegel“ dann tatsächlich zur Feststellung verleitete, die Schweiz habe längst damit begonnen, eine Nato-konforme Armee zu schaffen.<sup>11</sup>

Die Vorstellung der Verteidigungsautarkie musste im Nuklearzeitalter zwangsläufig auch in die Forderung münden, die Schweizer Armee müsse ebenfalls über Nuklearwaffen verfügen. In der Öffentlichkeit wurde diese Debatte im Juli 1958 durch eine Grundsatzerklärung des Bundesrates zur schweizerischen Atombewaffnung entfacht. Darin hielt die Regierung fest, dass der Armee zur Bewahrung von Unabhängigkeit und Neutralität die wirksamsten Mittel in die Hand gegeben werden müssten und deshalb auf Nuklearwaffen nicht von vornherein verzichtet werden könne. Als Antwort darauf lancierten die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung als erste Bewegung der ausserparlamentarischen Opposition zwei Volksinitiativen, die einen Bewaffnungsentscheid vom Willen des Souveräns abhängig machen wollten.<sup>12</sup>

Beide Initiativen wurden zwar 1962 verworfen, die breitere öffentliche Debatte machte aber klar, dass die Nuklearwaffenfrage in erster Linie als Frage des politischen Selbstverständnisses und nicht als Frage der Militärpolitik diskutiert wurde. Dabei ging es einerseits darum, ob der Besitz, die Drohung mit oder gar der Einsatz von Nuklearwaffen moralisch überhaupt vertretbar seien. Andererseits waren Parlament und Öffentlichkeit in dieser Frage nur schon daher gefordert, weil aufgrund der hohen Kosten an einen Beschaffungsentscheid automatisch auch wichtige wirtschaftliche und finanzielle Überlegungen gekoppelt gewesen wären. In den Kontext der Debatte um die schweizerische Verteidigungsdoktrin wurde die Nuklearwaffenfrage erst 1964 gestellt, als Gustav Däniker in seinem Aufsatz

---

<sup>11</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (30. Juni 1960); *Der Spiegel*, 7. September 1960.

<sup>12</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Juli 1958.

„Zurück zur Strategie“ den Aufbau eines nuklearen Abschreckungspotentials forderte. Dass es sich dabei allerdings um ein aussichtsloses Nachhutgefecht handelte, war in erster Linie den Folgen des Mirage-Skandals von 1964 zuzuschreiben.<sup>1 3</sup>

Die Fehlplanungen und Fehlinformationen des EMD im Rahmen der Anschaffung einer ersten Tranche von 100 Mirage-Kampfflugzeugen resultierten nicht nur in einem gravierenden Vertrauensverlust des Parlamentes und der Öffentlichkeit in das EMD und in die Landesverteidigungspolitik, sie machten auch die politischen und ökonomischen Grenzen einer autonomen Verteidigung sichtbar. In der Folge verweigerte das Parlament den vom Bundesrat geforderten Nachtragskredit, womit schliesslich nur noch 57 Kampfflugzeuge beschafft werden konnten. Die Reduktion der Anzahl bewilligter Flugzeuge bedeutete jedoch einen herben Schlag für das Konzept der mobilen Verteidigung, da mit den vorhandenen Kampfflugzeugen kein effektiver Luftschirm über mobilen Truppenverbänden garantiert werden konnte. Im Nachgang zur Mirage-Affäre verzichtete der Bundesrat zudem darauf, die für das mobile Verteidigungskonzept ebenfalls unabdingbare Aufstockung der Kampfpanzer zu beantragen. Auch an eine Beschaffung von Nuklearwaffen war de facto kaum mehr zu denken.

Das Resultat der damit notwendig gewordenen Überprüfung der Armeekonzeption wurde mit der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 vorgelegt. Die Konzeption legte ein Kampfverfahren fest, das auf dem Zusammenwirken raumgebundener Infanteriekräfte mit mechanisierten Verbänden und Flieger- und Fliegerabwehrtruppen beruhte. Die Kampfkraft des Angreifers sollte in einem tiefgestaffelten Abwehrsystem kanalisiert und abgenutzt werden. Damit war zwar der Konsens in Fragen der Verteidigungsdoktrin wiederhergestellt, und die Einsatzkonzeption der Schweizer Armee sollte sich bis zum Ende des Kalten Krieges nur noch wenig entwickeln. Einige kritische Bemerkungen sind aber im hier interessierenden Zusammenhang trotzdem angebracht.<sup>1 4</sup>

Erstens konnte die Vision der autarken Landesverteidigung nur aufrecht erhalten werden, weil sich die militärische Bedrohung aufgrund der zunehmenden Stabilisierung des europäischen Umfeldes in den 60er Jahren schrittweise reduzierte. Dies führte im Bericht 73 dazu, dass zum einen der militärische Aspekt der Sicherheitspolitik weiterhin vom Prinzip der Autonomie bestimmt wurde und dass zum anderen die Bedeutung der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik weiter

---

<sup>1 3</sup> Däniker, Gustav. Zurück zur Strategie. In: *Si vis pacem: Militärische Betrachtungen von Schweizern*. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag, Frauenfeld 1964: S. 84-101.

<sup>1 4</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966).

unterschätzt wurde. Zweitens war das Einschwenken auf die Konzeption weniger aufgrund strategischer Lagebeurteilungen, sondern eher als Folge innenpolitischer Sachzwänge erfolgt. Der Erosionsprozess der Glaubwürdigkeit der militärischen Landesverteidigung konnte durch diese Kompromisslösung auf lange Sicht aber nicht gestoppt werden. Drittens schliesslich besass das angestrebte Kampfverfahren noch weitgehend den Charakter einer Vision und setzte bedeutende Rüstungsanstrengungen voraus.

Vor diesem Hintergrund wies dann die Weiterentwicklung der Armee in den Jahren nach 1973 auch weitgehend den Charakter des Déjà-vu auf. Die Anstrengungen des EMD fokussierten weiterhin auf die Steigerung der konventionellen Verteidigung und insbesondere den Faktor Mechanisierung. Neben dem Ausbau der mechanisierten Artillerie, der Panzerabwehr sowie der Flieger- und Fliegerabwehrkräfte sticht insbesondere die Beschaffung des deutschen Kampfpanzers Leopard II hervor. Im Zuge dieses Rüstungsgeschäftes erreichten die schweizerischen Verteidigungsausgaben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre einen Höhepunkt während der Phase des Kalten Krieges. Dabei ist aber gleichzeitig eine Stagnation bezüglich der konzeptionellen Weiterentwicklung der Schweizer Armee festzuhalten.

Immer breitere gesellschaftliche Kreise zweifelten in den 60er und 70er Jahren an der Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates im Nuklearzeitalter und fragten sich gleichzeitig, ob die Investitionen in die autonome Landesverteidigung als Kern der schweizerischen Sicherheitspolitik angesichts des einsetzenden Entspannungsprozesses die beste Verwendung begrenzter Mittel seien. Hatte die Schweizer Bevölkerung während des Zweiten Weltkrieges und den Anfängen des Kalten Krieges noch beinahe geschlossen hinter der militärischen Landesverteidigung gestanden, so schlossen sich nun immer mehr Bürgerinnen und Bürger einer von zwei Extrempositionen an: Auf der einen Seite herrschten grundsätzliche Zweifel an der Wünschbarkeit und Wirksamkeit dieses klassischen Mittels der Gesamtverteidigung. Dass es sich dabei um keine vernachlässigbare Minderheit mehr handelte, machte die überraschend hohe Zustimmung von über 36% zur Armeeabschaffungsinitiative im Jahre 1989 deutlich. Auf der anderen Seite wurde durch zähes Festhalten an traditionellen Leitbildern und durch pauschale Verurteilung alternativer Ideen die Erhaltung von Bewährtem angestrebt.

Die Polarisierung des sicherheitspolitischen Meinungsspektrums hatte dabei nicht zuletzt damit zu tun, dass sich die schweizerische Sicherheitspolitik im wesentlichen auf die Landesverteidigungs- und Militärpolitik reduzierte. Alternativen zum Prinzip der Verteidigungsautonomie waren aufgrund der Selbstbeschränkung durch die Neutralität keine vorhanden: Weder die Möglichkeit einer

verstärkten militärischen Zusammenarbeit – ganz abgesehen von einer Integration – noch diejenige eines Auf- und Ausbaus des Armebeitrages als Element einer ausgreifenden Sicherheitspolitik standen zur Diskussion.

### **These 5:**

*Im institutionellen Bereich reagierte die Schweiz auf die Notwendigkeit der Koordination aller sicherheitspolitischen Mittel im Nuklearzeitalter mit der Schaffung und Perfektionierung des Systems der Gesamtverteidigung, wobei die Instrumente der strategischen Führung trotz der Ausweitung des Sicherheitsverständnisses in Richtung eines interdisziplinären und sektorübergreifenden Gegenstandes einseitig auf die in ihrer Bedeutung abnehmenden militärischen Bedürfnisse ausgerichtet blieben.*

Die Notwendigkeit einer engeren Koordination zwischen den militärischen und zivilen Mitteln der Landesverteidigung ergab sich aus dem Wandel des Kriegsbildes vom militärischen zum „totalen Krieg“. Kriegshandlungen betrafen fortan nicht mehr nur Streitkräfte, sondern zunehmend auch die Zivilbevölkerung. Folglich waren Abwehrmassnahmen nicht nur wie bisher im militärischen Verteidigungsbereich, sondern verstärkt auch im zivilen Sektor erforderlich. Die Vorarbeiten für den nächsten Krieg wurden deshalb bereits in der Zwischenkriegszeit auf die folgenden fünf Bereiche ausgedehnt: militärische Landesverteidigung, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, geistige Landesverteidigung und Staatsschutz.

Die einzelnen Zweige der Landesverteidigung wurden jedoch weitgehend unabhängig und unkoordiniert voneinander ausgebaut. Was fehlte, war ein Koordinationsgremium, das in einer Gesamtschau die militärischen und zivilen Aspekte der Landesverteidigung aufeinander abzustimmen vermochte. Entsprechende Vorschläge wurden zwar bereits unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von General Guisan vorgebracht, unter Berufung auf den Primat der Politik reklamierte der Bundesrat aber die Kompetenz der Koordination der zivilen und militärischen Massnahmen der Landesverteidigungsbemühungen und damit die Gesamtverantwortung für Konzeptionierung und Umsetzung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik für sich.<sup>1 5</sup>

In den ab Mitte der 50er Jahre durchgeführten Landesverteidigungsübungen offenbarten sich die institutionellen Schwächen bei der Lageanalyse und der

---

<sup>1 5</sup> Guisan, Henri. Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939-1945. o.O. 1946; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939-1945 (7. Januar 1947).

Entschlussfassung unter erschwerten Bedingungen. Die in der praktischen Arbeit gewonnenen Erfahrungen verstärkten den Handlungsdruck merklich. Im Jahre 1958 wurde deshalb ein interdepartementales Koordinationsorgan, der Landesverteidigungsrat, unter dem Vorsitz des Chefs EMD geschaffen. Da dem Rat aber keine weitreichenden Kompetenzen zugestanden wurden, konnte er weder die erhoffte Vordenkerrolle in verteidigungspolitischen Belangen einnehmen, noch für eine effektive Koordination der verschiedenen Institutionen der Landesverteidigung sorgen.

Vergleiche mit ausländischen Institutionen zur Koordination der Landesverteidigungsmittel bildeten schliesslich die Basis für eine schweizerische Lösung, die weit über das Ende des Kalten Krieges hinaus Gültigkeit besitzen sollte. Mitte der 60er Jahre kam die verwaltungsinterne Studie Folletête zum Schluss, dass die schweizerische Führungsorganisation für besondere Lagen zu einseitig auf militärische Bedürfnisse ausgerichtet sei und deshalb dringend der Reform bedürfte. Darauf aufbauend skizzierte die Studie Annasohn ein knappes Dutzend möglicher Organisationsformen. Die damals oft geäusserte Idee eines Landesverteidigungsdepartementes wurde aber aus praktischen und aus staatspolitischen Gründen verworfen. Als Alternative skizzierte Annasohn die Schaffung eines Hilfsorgans unter der Leitung eines hauptamtlichen Beauftragten des Bundesrates, das den Gesamtbundesrat in seiner Leitungsfunktion unterstützen sollte, aus verfassungstechnischen Gründen rein administrativ jedoch einem Departement, dem EMD, unterstellt werden sollte.<sup>1 6</sup>

Damit waren Ende der 60er Jahre die Grundlagen für die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung geschaffen. Die Gesamtverteidigungsorganisation bestand aus folgenden drei Elementen: dem Stab für Gesamtverteidigung, hauptsächlich zusammengesetzt aus Vertretern aller Departemente; der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, bestehend aus einem vollamtlichen Direktor mit seinem Mitarbeiterstab, und dem Rat für Gesamtverteidigung mit Vertretern der Kantone und der verschiedenen Bereiche des nationalen Lebens. Im weiteren Verlaufe der 70er und 80er Jahre fasste der Gesamtverteidigungsgedanke sowohl horizontal – auf Stufe der Bundesverwaltung – als auch vertikal – von der Landesregierung bis zu den einzelnen kantonalen Polizeikorps – Fuss. Das Gesamtverteidigungssystem näherte sich Ende des Kalten Krieges seiner institutionellen Perfektionierung.

---

<sup>1 6</sup> Studie Folletête: vgl. Senn, Hans. *Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld 1983; Annasohn, Jakob. Studie betreffend wirksame Unterstützung des Bundesrates in der Leitung der totalen Landesverteidigung. o.O. 1966.

Ein effizientes Instrument der strategischen Führung stellte die Organisation für Gesamtverteidigung gleichwohl nie dar. Zu wenig flexibel zeigte sie sich angesichts der sich zunehmend verwischenden Grenzen zwischen Normal- und Krisenfall, zwischen militärischen und zivilen Risiken sowie zwischen nationalen und internationalen Lösungsansätzen. Einerseits widersetzte sich der Bundesrat weiterhin der Abtretung von Kompetenzen in Krisenzeiten und war beispielsweise nicht bereit, den ZGV-Direktor als Planer und Koordinator für sicherheitspolitische Frage zum direkten Vortrag vorzulassen – die Anliegen der Gesamtverteidigung wurden im Bundesrat weiterhin von den Departementschefs selber vertreten. Andererseits war die strategische Führung auf Stufe Bundesrat in erster Linie auf ein militärisch geprägtes Krisenmanagement in der ausserordentlichen Lage ausgerichtet. Es wurden Übungsszenarien entworfen, die stark militärlastig waren. Dies war nicht zuletzt eine Folge der Tatsache, dass die Aufgaben des Stabschefs operative Schulung schrittweise ausgeweitet wurden von der operativen zur strategischen Schulung der Armee und schliesslich der Staatsleitung.

#### **These 6:**

*Die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg ist nicht in erster Linie als Resultat eines zeit- und lagegerechten kontinuierlichen strategischen Dialogs zu betrachten, sondern sie wurde – insbesondere im Zeichen der Neutralitätsmaxime – eher von der innenpolitischen Machbarkeit einerseits und der Trägheit der politischen Strukturen andererseits bestimmt.*

Ansätze eines neuen strategischen Denkens entwickelten sich in der Schweiz erst Mitte der 60er Jahre. Ausgehend von der Nuklearwaffenfrage fanden so unterschiedliche Personen wie Gustav Däniker und Heinrich Buchbinder – wenn auch auf sehr unterschiedlichen Wegen – zu einer integralen Betrachtungsweise der Sicherheitspolitik unter Beachtung der Aussenpolitik. Einen wichtigen Markstein im Rahmen der weiteren Entwicklung des strategischen Denkens bildeten dann die Arbeiten der Studienkommission für strategische Fragen, die unter der Leitung von Karl Schmid eine Klärung der Zielsetzungen der schweizerischen Politik im strategischen Bereich und eine Analyse des verfügbaren Instrumentariums lieferten. Die erste Gesamtkonzeption schweizerischer Sicherheitspolitik lag mit dem Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz im Jahre 1973 vor.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Däniker, Gustav. *Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter*. Frauenfeld-Stuttgart 1966; Buchbinder, Heinrich. *Landesverteidigung im Atomzeitalter*. Hrsg. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung. Zürich 1966; Studienkommission für strategische Fragen. *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*. (14. November 1969). Schriften des SAD 11. Stäfa 1971; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973).

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Neutralität bereits lange als die zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik mit Zielcharakter etabliert und wurde nicht mehr als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit gesehen. Und so schnell sollten die politischen Eliten die Geister, die sie aus Gründen der Erhaltung des innenpolitischen Konsenses gerufen hatten, nicht mehr loswerden. Der politische Rahmen für einen strategischen Dialog war damit insbesondere in dreierlei Hinsicht längst gesetzt, bevor der Strategieschöpfungsprozess seinen Anfang nahm. Erstens hatte sich die Schweiz gemäss der Bindschedler-Doktrin im aussenpolitischen Bereich von politischen Zusammenschlüssen fernzuhalten. Entsprechend schwer tat sich das Land einerseits mit der politischen Finalität des europäischen Integrationsprozesses und reduzierte andererseits seine internationalen Friedensbemühungen auf Mandate und Aktivitäten mit unpolitischem Charakter.

Zweitens war auch im militärischen Bereich der Bündnisbeitritt ausgeschlossen, und die militärischen Planungen durften sich aufgrund des Prinzips der autonomen Verteidigung nicht auf Zusammenarbeit mit anderen Staaten stützen. Gleichzeitig wurde die Armee als Mittel einer ausgreifenden Sicherheitspolitik im Sinne einer Nischenpolitik auf den logistischen Bereich reduziert. Das Neutralitätsargument machte sich darüber hinaus beispielsweise auch im Rahmen der zwei grossen militärpolitischen Debatten der 50er Jahre bemerkbar: Die Gegner einer mobilen Verteidigung argumentierten u. a. auch, ein statisches Abwehrkonzept unterstreiche den defensiven Charakter der schweizerischen Neutralität besser als das Konzept der mobile defence. Auch die Gegner der Anschaffung von Nuklearwaffen machten sich das Argument zunutze, der Nuklearwaffenbesitz sei nicht mit dem defensiven Image der Neutralität zu vereinbaren.

Drittens entwickelten sich die Aussen- respektive die Sicherheitspolitik aufgrund der künstlichen Trennung von Politik und Wirtschaft zunehmend in separaten Bahnen. Von einem kontinuierlichen strategischen Dialog zwischen dem Politischen Departement und dem EMD konnte nicht gesprochen werden. Die departementale Struktur der Bundesbehörden verhinderte eine rasche, departementsübergreifende Integration der militärischen und zivilen Mittel im Sinne einer umfassend und interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik. Dies hatte in den 60er Jahren zur Folge, dass die Lösung der organisatorischen Probleme der Gesamtverteidigung vorgängig zur Formulierung einer übergeordneten Strategie unter weitgehender Ausklammerung des Politischen Departementes erreicht wurde.

Dieser Rahmen wurde auch durch das neue strategische Denken der 60er Jahren nur in Ansätzen überschritten. Sowohl im Bericht der Kommission Schmid als auch im Bericht 73 dominierten die militärischen Elemente, die weiterhin auf das Prinzip der Verteidigungsautonomie ausgerichtet waren. Zwar wurde erkannt, dass der Aussenpolitik als Teil der sicherheitspolitischen Strategie erhöhte Bedeutung zukam, ohne aber ein konkretes Massnahmenpaket zur Förderung der internationalen Stabilität zu entwickeln. Die Fortschritte des europäischen Integrationsprozesses, die wachsenden Interdependenzen mit dem Ausland und die sich abzeichnende Entspannung in Europa fanden denn auch keine adäquate Darstellung in den Berichten. Nicht einmal das Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz von 1972 erwähnte die Frage eines Uno-Beitritts.<sup>18</sup>

Ausdruck des sektoriellen Denkens in der sicherheitspolitischen Debatte war die personelle Besetzung der Kommission Schmid. Sie setzte sich aus 25 ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Personen aus Armee, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Medien zusammen. Zwar waren sowohl Befürworter als auch Gegner einer schweizerischen Atombewaffnung sowie Vertreter beider Lager des Konzeptionsstreites über die Verteidigungsdoktrin vertreten. Aussenpolitische Experten und Vertreter der Sozialdemokratischen Partei oder der Friedensbewegung fehlten aber gänzlich. Dies ruft in Erinnerung, dass es sich bei den Personen, die die Strategiediskussion bestimmten, um eine relativ kleine, konsensbedachte Gruppe handelte, die zudem zumeist den Erfahrungshorizont des Zweiten Weltkrieges mit einer traditionell verstandenen restriktiven Neutralitätsauffassung aufwiesen.

Abschliessend seien zwei weitere Elemente erwähnt, die einem kontinuierlichen strategischen Dialog ebensowenig förderlich waren. Damit der breit definierte Gegenstand der Sicherheitspolitik unabhängig von sektoriellen Verwaltungsansprüchen einer sachlich vernetzten Betrachtungsweise<sup>19</sup> entgegengeführt werden konnte, war Führungsstärke des Bundesrates gefragt. Die durch das Kollegialitätsprinzip definierte Regierungsform ohne Präsidialdepartement und starken Bundespräsidenten widersetzte sich allerdings jeglicher Zentralisierung der Mittel und Kompetenzen. Das auf Dezentralisierung und Diffusion der Macht angelegte politische und gesellschaftliche System hatte die Neutralitätsmaxime in

---

<sup>18</sup> Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes. Angenommen vom Parteitag der Schweizer Sozialdemokraten (30. September/1. Oktober 1972 in Interlaken). Bern 1972.

<sup>19</sup> Lendi, Martin. Strategische Führung in der Politik. In: Hansheiri Inderkum (Hrsg.). *Franz Muheim – ein weltoffener Urner*. Festschrift zum 70. Geburtstag. Altdorf 1993: S. 120.

einem Ausmass internalisiert, das jeglichen Wandel schwierig gestaltete. Diese Entwicklung musste zweitens – wie oben dargestellt – eine Polarisierung des sicherheitspolitischen Meinungsspektrums nach sich ziehen, was sich wiederum erschwerend auf einen kontinuierlichen strategischen Dialog auswirkte.

## **Kurzangaben über die Autoren**

**Christoph Breitenmoser**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Er ist im Rahmen des NFP 42 „Schweizerische Aussenpolitik“ Mitverfasser einer Darstellung der Sicherheitspolitik der Schweiz seit 1945.

**Jon A. Fanzun**, lic. rer. publ. HSG, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Marcel Gerber**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Er ist im Rahmen des NFP 42 „Schweizerische Aussenpolitik“ Mitverfasser einer Darstellung der Sicherheitspolitik der Schweiz seit 1945.

**Markus Mäder**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich. Zurzeit ist er im Rahmen des Projektes „Armee XXI“ des VBS im Bereich „Strategische Doktrin“ tätig.

**Daniel Möckli**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Prof. Dr. Kurt R. Spillmann** ist Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Prof. Dr. Andreas Wenger** ist stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.



# **Chronologie**



## **Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Januar 1999 bis Dezember 1999**

*zusammengestellt von Marco Zanoli unter Mitarbeit von Daniel Trachsler*

Die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik ist Teil der Homepage „Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik – SPN“ und auf Internet unter <http://www.spn.ethz.ch/> abrufbar.

### **Abkürzungsverzeichnis**

In der Chronologie werden folgende Abkürzungen verwendet:

Aucon	Austrian Contingent (Österreichisches Kontingent im Rahmen der Kfor)
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FSK	Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
GIHCD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining (Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung)
GZS	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IPP	Individual Partnership Programme (Individuelles Partnerschaftsprogramm)
Kfor	Kosovo Force
Nato	North Atlantic Treaty Organisation (Nordatlantikvertragsorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisation für das Verbot chemischer Waffen)

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
SKH	Schweizerisches Katastrophenhilfekorps
Swisscoy	Swiss Company (Schweizer Kompanie im Rahmen der Kfor)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
Uno	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

*13.01.99 - 14.01.99*

### **Staatsbesuch des Präsidenten der Republik Moldova**

Der Präsident der Republik Moldova (vormals Sowjetrepublik Moldawien), Petru Lucinschi, besucht für zwei Tage die Schweiz. Er trifft sich zur Erörterung von Wirtschaftsfragen mit Bundespräsidentin Ruth Dreifuss sowie den Bundesräten Flavio Cotti, Adolf Ogi und Pascal Couchpin. Im Anschluss an das Treffen wird ein Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung unterzeichnet.

*14.01.99*

### **Offizieller Arbeitsbesuch des deutschen Aussenministers in Bern**

Nach einem Höflichkeitsbesuch bei Bundespräsidentin Ruth Dreifuss trifft sich der neue deutsche Aussenminister, Joschka Fischer, in Bern mit Flavio Cotti, dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Gegenstand der Gespräche sind die Ratifikation der bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union (EU), die Verkehrspolitik der Schweiz, die weitere Entwicklung der EU im institutionellen und finanziellen Bereich sowie die Sicherheitslage der unbewaffneten Verifikatoren der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Kosovo.

*20.01.99 - 26.01.99*

### **Weitere Schweizer Verifikatoren für die OSZE im Kosovo**

Die Schweiz entsendet weitere 14 Verifikatoren für die OSZE in den Kosovo. Damit erhöht sich deren Anzahl gesamthaft auf 26. Weiter stellt die Schweiz auf Anfrage der OSZE vom vergangenen Dezember sechs Sanitäts-Pinzgauer für die Kosovo Verification Mission (KVM) zur Verfügung. Bei der KVM handelt es sich um eine zivile und unbewaffnete Mission, welche die Einhaltung des Waffenstillstandes vom vergangenen Oktober, den Rückzug der serbischen Spezialeinheiten und die Rückführung der Flüchtlinge zu überwachen hat. Der Bundesrat hat am 18. November 1998 grünes Licht erteilt, die KVM substantiell zu unterstützen.

*20.01.99 - 29.01.99*

### **PfP-Wintergebirgskurs**

Das VBS führt im Rahmen des Nato-Programms Partnerschaft für den Frieden (PfP) in Andermatt zum zweiten Mal einen Wintergebirgskurs für ausländische Gäste durch. Den 23 teilnehmenden Berufsoffizieren und Unteroffizieren aus 13

verschiedenen Ländern werden Kenntnisse im militärischen Alpin- und Lawinendienst vermittelt. Ebenso ist es Ziel des Kurses, soziale Kontakte unter den Offizieren und Unteroffizieren zu fördern und zu vertiefen.

*22.01.99 - 25.01.99*

### **Vergleich der Schweizer Banken mit den Sammelklägern und dem World Jewish Congress (WJC)**

Die Schweizer Banken regeln nach sechsmonatigen Verhandlungen die letzten Details des Vergleichs mit den Vertretern der jüdischen Sammelkläger und des World Jewish Congress (WJC). Wie schon am 23. August 1998 beschlossen, sieht die sogenannte Globallösung vor, dass die Banken 1,25 Milliarden Dollar an die Opfer des Holocaust zahlen und die jüdischen Kläger im Gegenzug alle Forderungen gegen Schweizer Unternehmen, die Nationalbank und die Eidgenossenschaft fallen lassen. Davon ausgenommen sind einzig die Versicherungsgesellschaften, welche ein eigenes Abkommen unterzeichnet haben.

*25.01.99*

### **Bewachung der Botschaft Jugoslawiens durch Festungswachtkorps**

Das Festungswachtkorps übernimmt die Bewachung der Botschaft der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) in Bern. Das VBS teilt mit, dass das Polizeikommando der Stadt Bern die Armee um Unterstützung ersucht habe, da die Situation im Kosovo besondere Massnahmen erfordere. Aufgrund der bereits laufenden Bewachung der Botschaften der USA und Grossbritanniens sei die Stadtpolizei Bern nicht in der Lage, diese zusätzliche Aufgabe wahrzunehmen.

*26.01.99*

### **Publikation des Berichts über politischen Extremismus in der Armee**

Das VBS veröffentlicht den Bericht über politischen Extremismus in der Schweizer Armee. Der Bericht ist im letzten Frühjahr von Bundesrat Adolf Ogi in Auftrag gegeben worden unter dem Eindruck punktueller rechtsextremer Auswüchse in der deutschen Bundeswehr und rassistischer Entgleisungen einiger weniger Offiziere der schweizerischen Armee. Der Bericht kommt zum Schluss, dass politischer Extremismus gegenwärtig in der Armee kein akutes Problem darstelle. Nur drei Prozent der befragten jungen Schweizer geben links- oder

rechtsextreme Neigungen zu erkennen. Um entsprechenden Entwicklungen vorzugreifen und die Integrität des Armeekaders gewährleisten zu können, regt der Bericht aber eine Überarbeitung der Beförderungsbestimmungen in den entsprechenden bundesrätlichen Verordnungen an. Zudem solle die weitere Entwicklung des Phänomens politischer Extremismus mittels soziologischer Studien verfolgt werden.

27.01.99

### **Abgabe einer Neutralitätserklärung bei eventuellem Uno-Beitritt**

Der Bundesrat gibt bekannt, dass er anlässlich eines eventuellen Uno-Beitritts die schweizerische Neutralität mit der Abgabe einer Neutralitätserklärung bestätigen wolle. Eine solche Erklärung werde den innen- und aussenpolitischen Bedürfnissen der Schweiz am besten gerecht. Der Bundesrat würde nach positivem Verlauf des obligatorischen Referendums in seinem Beitrittsantrag an den Generalsekretär der Vereinten Nationen und anlässlich der ersten Intervention der Schweiz in der Uno-Generalversammlung festhalten, dass die Schweiz auch als Mitglied der Uno ihre dauernde Neutralität beibehalte und dass dies mit der Uno-Charta vereinbar sei. Schon in seiner Uno-Botschaft von 1981 hatte der Bundesrat ein solches Vorgehen vorgesehen.

28.01.99 - 31.01.99

### **29. Weltwirtschaftsforum in Davos**

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und Aussenminister Flavio Cotti nehmen am 29. Weltwirtschaftsforum in Davos teil. Dort treffen sie sich mit dem amerikanischen Vizepräsidenten Al Gore, dem südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela, dem ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak, dem russischen Premierminister Evgueni Primakov und Uno-Generalsekretär Kofi Annan, um sich über aktuelle Fragen zu unterhalten. Die Bundespräsidentin führt zusammen mit Bundesrat Pascal Couchpin auch Gespräche mit dem Präsidenten der EU-Kommission, Jacques Santer, über die Beziehungen der Schweiz mit der EU sowie über die Entwicklung des Integrationsprozesses. Mit einem Abkommen zwischen der Schweiz und den USA, das verstärkte Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, kultureller, sicherheitspolitischer und bildungspolitischer Ebene vorsieht, wird schliesslich eine Zeit gegenseitiger Irritationen in den Beziehungen zwischen den zwei Ländern beendet. Schweizer Parlamentarier erwirken zusätzlich einen Ausbau der Wirtschaftskommission Schweiz-USA um Experten aus Kultur und Politik.

29.01.99

### **Lagebericht über das organisierte Verbrechen**

Das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) veröffentlicht einen Lagebericht zur organisierten Kriminalität in der Schweiz. Aktueller Schwerpunkt des Berichts bildet die organisierte Kriminalität aus Russland. Die kriminellen Organisationen bedienen sich der Schweiz vor allem als Drehscheibe für Finanztransaktionen. Weitere Tätigkeitsgebiete seien der Menschen- und Drogenhandel, Kinderpornographie sowie die Produktion und die Verteilung von Falschgeld. Der Lagebericht beurteilt die Situation zwar nicht als dramatisch, aber dennoch als besorgniserregend.

01.02.99

### **Nachrichtenbeschaffung mittels elektronischer Aufklärung**

Der Bundesrat stimmt einem erweiterten Erfassungsbereich der strategischen elektronischen Aufklärung zur Sicherstellung der aktuellen und zukünftigen Nachrichtenbeschaffung zu und bewilligt die entsprechenden Mittel. Die Auftragsumsetzung und der entsprechende Aufbau dieses Aufklärungssystems sollen ab 1999 in mehreren Etappen erfolgen und werden über die ordentliche Rüstungsbeschaffung abgewickelt.

01.02.99 - 01.03.99

### **Subsidiäre Hilfeleistungen der Armee in Katastrophengebieten**

Nach wochenlangen intensiven Schneefällen sind weite Teile der Schweizer Alpen von der Aussenwelt abgeschnitten. Wegen der grossen Schneemassen kommt es in verschiedenen Gebieten zu katastrophalen Lawinnenniedergängen. Die Armee stellt sich den zivilen Organisationen in den Katastrophengebieten in Uri, Glarus, Graubünden, Bern und im Wallis für subsidiäre Hilfeleistungen im Auftrag der Kantone zur Verfügung. Rund 400 Soldaten und Rekruten leisten Rettungs- und Versorgungseinsätze sowie sonstige Hilfeleistungen. Nebst zahlreichen Rekonoszierungsflügen mit Lawinenspezialisten evakuiert die Schweizer Luftwaffe über 5'000 Personen und transportiert rund 200 Tonnen Material und Hilfsgüter. Ein Super-Puma steht auf Anfrage der österreichischen Regierung in Galtür im Tiroler Paznauntal, Arlberg und Montafon im Evakuationsinsatz.

01.02.99

### **Rüstungsprogramm 1999**

Der Bundesrat verabschiedet das Rüstungsprogramm 1999 (RP 99) mit einem Kreditbegehren von 1'019 Millionen Franken. Das Schwergewicht bildet die Fortsetzung der Beschaffung des Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystems „Florako“ mit 239 Millionen Franken. Zur Beschaffung vorgesehen sind zudem Übermittlungsmaterial, Munition, Fahrzeuge und Rettungsmaterial. Die Beschäftigungswirksamkeit im Inland beträgt 76 Prozent. Das RP 99 liegt mit 1'019 Millionen rund 650 Millionen unter dem Durchschnitt der Rüstungsprogramme seit 1987. Die verfügbaren Rüstungskredite gehen im Zeitraum von 1990 bis 2001 real um 53 Prozent zurück.

04.02.99 - 05.02.99

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Arnold Koller in Ungarn**

Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), weilt zu einem Arbeitsbesuch in Budapest. Er unterzeichnet ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität. Ferner kommen Asylfragen und Probleme der Migrationspolitik, die Bewertung des Schweizer Hilfsprogramms für Ungarn im Bereich der Osthilfe, die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sowie Fragen der Europa- und Integrationspolitik zur Sprache.

04.02.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Flavio Cotti in der Slowakei**

Bundesrat Flavio Cotti weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bratislava. Bei einem Treffen mit dem slowakischen Aussenminister Eduard Kukan stehen die Lage in Zentral- und Osteuropa, Fragen der europäischen Sicherheit, die europäische Integration sowie die bilateralen Beziehungen im Mittelpunkt der Gespräche.

05.02.99

### **Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahre 1998**

Der Bundesrat gibt bekannt, dass im Jahre 1998 der Gesamtwert des exportierten Kriegsmaterials 212,7 Millionen Franken (1997: 294,3 Mio.) betragen habe. Dies entspreche einem Anteil von 0,19 Prozent der gesamten Warenausfuhr der Schweizer Wirtschaft (1997: 0,26 %). Die grössten Abnehmerländer sind

Deutschland mit 42,7 Millionen Franken, gefolgt von den USA mit 39,5 Mio., Schweden mit 18,8 Mio., Österreich mit 14,6 Mio. und den Arabischen Emiraten mit 10,3 Mio.

*10.02.99 - 12.02.99*

### **Workshop des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates über die humanitären Aspekte der Friedenserhaltung**

Vom 10. bis 12. Februar findet in Genf ein Workshop des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) über „humanitäre Aspekte der Friedenserhaltung“ statt. Gastgeber ist das EDA. Vertreten sind die Nato und ihre Partnerländer sowie verschiedene internationale Organisationen. Der Zweck des Workshops besteht in der Förderung des gegenseitigen Verständnisses hinsichtlich praktischer Fragen der Kooperation und Koordination unter Akteuren, welche im Rahmen der Friedenserhaltung humanitäre Hilfe leisten oder sich damit befassen.

*16.02.99 - 17.02.99*

### **Protestaktionen von Kurden in Bern, Genf und Zürich**

Nach der Verhaftung des Führers der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, Abdullah Öcalan, in Nairobi (Kenia) durch türkische Sicherheitskräfte und Mutmassungen über eine griechische Beteiligung an der Aktion kommt es in Bern, Genf und Zürich zu gewaltsamen Protestaktionen von Kurden. In Muri bei Bern und in Zürich besetzen Demonstranten die griechischen Gesandtschaften und nehmen mehrere Geiseln. In Genf wird ein Konferenzraum der Uno und des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) besetzt. Alle Aktionen können von der Polizei ohne Gewaltanwendung beendet werden.

*18.02.99 - 20.02.99*

### **Internationaler Workshop über leichte Waffen in Genf**

Bundesrat Flavio Cotti nimmt zusammen mit der Uno-Gruppe der Regierungssachverständigen zu leichten Waffen („small arms“) sowie internationalen Fachleuten aus den Bereichen leichte Waffen, humanitäre Fragen, Menschenrechte und Entwicklung an einem Workshop in Genf zum Thema „leichte Waffen“ teil. Der Workshop soll in erster Linie der Schweiz ermöglichen, ihre Initiative zur internationalen Standardisierung der Markierung von kleinen und leichten Waffen vorzustellen. Rund 90 Prozent der jährlich 200'000-300'000 Todesopfer bewaffneter Konflikte seien auf den Einsatz leichter Waffen zurückzuführen. Im Jahr 2001 soll in Genf eine internationale Konferenz zum Thema „leichte Waffen“ stattfinden.

23.02.99

### **Inspektion des AC-Laboratoriums in Spiez**

Ein internationales Spezialistenteam der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) inspiziert das AC-Laboratorium in Spiez. Ziel dieser Routineinspektion ist die Überprüfung der jährlichen Deklarationen, welche das AC-Laboratorium Spiez gemäss dem internationalen Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) zu machen hat, sowie die Bestätigung, dass keine unerlaubten Tätigkeiten und Lieferungen stattfinden. Da die Schweiz keine chemischen Waffen besitzt, haben die Inspektionen vor allem den Charakter einer vertrauensbildenden Massnahme. Das CWÜ, das am 29. April 1997 in Kraft getreten ist, verbietet die Entwicklung, die Produktion, den Erwerb, die Lagerung, die Verbreitung und den Einsatz von chemischen Waffen.

23.02.99

### **Neuer Kommandant für die Schweizer Gelbmützen in Bosnien**

Der Bundesrat ernennt Oberst Marcel Magnin zum neuen Kommandanten der 55 Schweizer Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina. Die unbewaffneten und freiwilligen Schweizer Gelbmützen (Swiss Headquarters Support Unit – SHQSU) unterstützen die OSZE logistisch in den Bereichen Land- und Lufttransporte, Fahrzeugunterhalt und -reparaturen sowie Postdienst und medizinische Betreuung. Seit Frühjahr 1996 haben knapp 400 Männer und Frauen bei den Gelbmützen Dienst geleistet.

25.02.99

### **Internationale Konferenz von Entminungsspezialisten in Genf**

Bundesrat Adolf Ogi nimmt in Genf an einer internationalen Konferenz zur Frage der Entminung teil. Auf Einladung des Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD) treffen sich die Verantwortlichen der Uno für die Entminungsprogramme und verschiedener privater Organisationen, die sich für die Lösung des Minenproblems einsetzen. Das GICHD präsentiert der Konferenz die in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik (FSK) der ETH Zürich konzipierte Software „Information Management System for Mine Action“ (IMSMA), die in der Feldarbeit für die bessere Erfassung und Aufarbeitung aller Informationen zum Einsatz kommt und die den Entminungsfachleuten weltweit gratis zur Verfügung gestellt wird. Das GICHD soll ab Ende März 1999 operationell sein. Das Zentrum vernetzt die Minenzentren untereinander und mit der Uno.

26.02.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Flavio Cotti in Rumänien**

Aussenminister Flavio Cotti weilt am 26. Februar 1999 zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bukarest, wo er mit seinem Amtskollegen Andrei Plesu zusammentrifft. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die Lage in Zentral- und Osteuropa, Fragen der europäischen Sicherheit, die europäische Integration sowie die bilateralen Beziehungen. Während seines Aufenthaltes in Bukarest wird Bundesrat Cotti von Staatspräsident Emil Constantinescu sowie von Premier Radu Vasile zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen. Nach dem Besuch erklärt Cotti, die Schweiz unterstütze die Kandidatur Rumäniens für die OSZE-Präsidentschaft.

01.03.99

### **Erweitertes Aufgabengebiet für das Festungswachtkorps**

Der Bundesrat ändert per 1. März 1999 die Verordnung über das Festungswachtkorps (FWK). Die neue Regelung entspricht dem erweiterten Aufgabengebiet des FWK, insbesondere im Bereich der Sicherung von Menschen und Einrichtungen. Das Militärgesetz weist dem FWK in erster Linie die Überwachung, den Unterhalt sowie die Verwaltung von militärischen Anlagen zu. Neu hinzu kommen die Unterstützung von Schulen und Kursen der Armee bei der Ausbildung, insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Anlagenbetrieb, Sicherheitseinsätze, Polizeieinsätze, Katastrophenhilfe im In- und Ausland, Friedensförderungsdienste sowie Durchführung und Leitung der Kampfmittelbeseitigung für die Belange der Armee.

01.03.99

### **Inkraftsetzung der Änderungen des Kriegsmaterialgesetzes und des Militärgesetzes betreffend das Verbot von Anti-Personenminen**

Am 1. März 1999 tritt das internationale Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung in Kraft. Der Bundesrat hat das Vertragswerk im März 1998 ratifiziert und setzt deshalb die letzten Änderungen des Kriegsmaterialgesetzes und des Militärgesetzes betreffend das Verbot der Anti-Personenminen auf den 1. März 1999 in Kraft.

05.03.99

### **Sicherungseinsätze der Armee**

Der Bundesrat beschliesst, die Polizeikorps der Städte Genf, Bern und Zürich nach Eingang von entsprechenden Gesuchen der Kantonsregierungen im Hinblick auf mögliche weitere Gewaltakte von kurdischen Extremisten durch einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee zu unterstützen. Er entsendet 600 Armeeingehörige nach Genf und Bern, um 50 Gebäude zu bewachen, welche in Bundesverantwortung stehen, wie Konsulate und Sitze von internationalen Organisationen. Zürich verzichtet vorläufig noch auf den Einsatz von Militär. Der Truppeneinsatz erfolgt vorläufig für eine Dauer von vier Monaten und als Assistenzdienst. Da der Einsatz länger als drei Wochen dauert, wird der Armeeeinsatz gemäss Art. 70 des Militärgesetzes in der Märzsession den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet werden. Zusätzlich hat der Bundesrat angesichts der fortlaufenden Proteste von Kurden beschlossen, die 1993 gegen gewaltextremistische kurdische Organisationen genehmigten Massnahmen im Bereiche des Staatsschutzes weiterzuführen. Hingegen verzichtet der Bundesrat vorläufig auf ein Verbot der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK).

07.03.99 - 10.03.99

### **Internationaler Workshop über die Konversion von Chemiewaffen-Anlagen in Spiez**

Im AC-Laboratorium Spiez findet ein internationaler Workshop über die Konversion von Chemiewaffen-Anlagen statt. Die Trägerschaft dieses Anlasses bilden die Nato und das „International Science and Technology Center“ (ISTC), das durch wissenschaftliche Kooperation die Weiterverbreitung von ABC-Waffen und die Abwanderung von Waffenspezialisten verhindern will. Das AC-Laboratorium Spiez zeichnet sich für die Organisation verantwortlich und stellt die Infrastruktur zur Verfügung. Es nehmen 45 Teilnehmer aus zehn Ländern teil.

08.03.99

### **Zusammenarbeit der Schweiz mit Deutschland in der Rüstung**

Der Bundesrat genehmigt eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich zwischen dem VBS und dem Ministerium für Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland (BMVg). Die Vereinbarung mit Deutschland sieht vor, dass gemeinsame Rüstungsprojekte vermehrt gefördert werden, hauptsächlich auf den Gebieten der wehrtechnischen Forschung sowie der Entwicklung, Fertigung,

Beschaffung, Nutzung und Entsorgung von Rüstungsmaterial. Auch sollen Informationen über Rüstungsfragen ausgetauscht werden. Im Bereich von Prüf- und Versuchseinrichtungen wird ebenfalls eine engere Zusammenarbeit angestrebt.

*08.03.99*

### **Weiterführung der Osthilfe**

Nach dem Nationalrat bewilligt auch der Ständerat den Rahmenkredit von 900 Millionen Franken für die Osthilfe in den nächsten vier Jahren. Die Schweiz hat seit 1989 bereits 1,4 Milliarden Franken für die Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten ausgerichtet. Das Ziel der Osthilfe sei es, durch wirtschaftspolitische Stützungsmaßnahmen den Stabilisierungsprozess in Osteuropas und insbesondere auf dem Balkan voranzutreiben.

*09.03.99 - 10.03.99*

### **Besuch des ungarischen Staatspräsidenten in der Schweiz**

Der ungarische Staatspräsident Arpad Göncz weilt zu einem Besuch in der Schweiz. Anlass dazu ist die Festsitzung des Parlamentes zur 50-Jahr-Feier des Europarates. Anschliessend trifft Göncz mit einer Delegation des Bundesrates zusammen, bestehend aus der Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und den Bundesräten Arnold Koller und Flavio Cotti. Diskutiert werden vor allem die Bedeutung des Europarates für Ungarn und die Schweiz sowie Fragen zur europäischen Sicherheit und der bilateralen Beziehungen.

*11.03.99 - 12.03.99*

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Pascal Couchepin in Kroatien**

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Zagreb, der Hauptstadt Kroatiens. Er führt Gespräche mit dem Premierminister Zlatko Matesa, dem Wirtschaftsminister Nenad Porges und dem Finanzminister Borislav Skegro über die wirtschaftliche Lage in der Schweiz und Kroatien, die Entwicklung der bilateralen und multilateralen Beziehungen – insbesondere im Handelsbereich – sowie über Fragen der europäischen Integration und die Situation in der Region des früheren Jugoslawiens.

11.03.99

### **Bundesratswahlen**

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt am 11. März 1999 die Nachfolger für die auf Ende April zurücktretenden CVP-Bundesräte Arnold Koller und Flavio Cotti. In der ersten Wahl setzt sich die Innerrhoder Finanzdirektorin Ruth Metzler im vierten Wahlgang mit 126 Stimmen gegen die favorisierte St. Galler Regierungsrätin Rita Roos durch. Der Freiburger Professor Joseph Deiss wird anschliessend im sechsten Wahlgang mit 120 Stimmen gewählt. Sein Hauptkonkurrent, der Zuger Nationalrat Peter Hess, ist ihm mit nur einer Stimme unterlegen. Am 16. März nimmt der Bundesrat in Bern in seiner neuen Besetzung die Departementsverteilung vor: Bundesrätin Dreifuss und die Bundesräte Ogi, Villiger, Leuenberger und Couchepin behalten ihre Departemente. Joseph Deiss übernimmt von Flavio Cotti das EDA, und Ruth Metzler ersetzt Arnold Koller als Vorsteherin des EJPD. Die neugewählten Mitglieder des Bundesrates treten ihr Amt am 1. Mai 1999 an.

12.03.99

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Adolf Ogi in Spanien**

Bundesrat Adolf Ogi besucht in Madrid seinen spanischen Amtskollegen Eduardo Serra Rexach. Im Mittelpunkt des Treffens stehen ein Meinungs austausch über die internationale sicherheitspolitische Lage, insbesondere auf dem Balkan, sowie über den Stand der Zusammenarbeit zwischen den beiden Armeen. Weitere Themen sind die Armee reformen beider Länder und die bilaterale Zusammenarbeit in den Bereichen Luftwaffe und Rüstungs beschaffung. Zwischen der Schweiz und Spanien, deren Luftwaffen beide über das Kampfflugzeug F/A-18 verfügen, ist im Rahmen von PfP bereits eine Vereinbarung über den Austausch von Informationen bezüglich Sicherheit, Ausbildung, Beschaffung, Unterhalt und Ausrüstung unterzeichnet worden.

15.03.99

### **Mitarbeit der Schweiz bei CENCOOP**

Der Bundesrat genehmigt die Teilnahme der Schweiz am multinationalen Programm CENCOOP (Central European Nations Cooperation in Peace Support), das auf dem Nato-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) basiert. Diese zentraleuropäische Initiative im Bereich der Zusammenarbeit für humanitäre und friedenssichernde Einsätze ist am 19. März 1998 auf Initiative Österreichs ins Leben

gerufen worden und umfasst die Staaten Ungarn, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Österreich. Ziel der CENCOOP ist, die Kapazität der teilnehmenden Staaten auf dem Gebiet internationaler Friedenseinsätze zu stärken. Durch koordiniertes Einbringen von Erfahrungswerten, Truppenteilen und Ausrüstung kann eine Kostenersparnis bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung bei internationalen Einsätzen sichergestellt werden. Die entsprechende Absichtserklärung zur Teilnahme an CENCOOP wird von Bundesrat Adolf Ogi am 19. März 1999 anlässlich des Besuchs des österreichischen Vizekanzlers Wolfgang Schüssel in Bern unterzeichnet.

*15.03.99*

#### **Ernennung zweier neuer Korpskommandanten**

Der Bundesrat ernennt Divisionär Hansrudolf Fehrlin zum neuen Chef der Luftwaffe und Divisionär Beat Fischer zum neuen Kommandanten des Gebirgsarmeekorps 3. Die Ernennungen erfolgen auf Anfang 2000 und mit gleichzeitiger Beförderung zum Korpskommandanten.

*19.03.99*

#### **Arbeitsbesuch des österreichischen Aussenministers in der Schweiz**

Aussenminister Flavio Cotti empfängt in Bern seinen österreichischen Amtskollegen Wolfgang Schüssel zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Zentrum der Gespräche stehen die Europäische Integration, insbesondere der Terminplan des Parlamentes bei den Beratungen der bilateralen Verträge Schweiz-EU, die Krise in der Europäischen Kommission, Fragen der europäischen Sicherheit sowie die bilateralen Beziehungen. Schüssel würdigte auch die solidarische Schweizer Hilfe beim Lawinenunglück von Galtür. Vizekanzler Schüssel unterzeichnet im weiteren mit Bundesrat Cotti ein Nuklearinformationsabkommen und mit Bundesrat Ogi ein Abkommen über den Militärdienst von Doppelbürgern.

*21.03.99*

#### **Evakuierung der 35 Schweizer OSZE-Beobachter aus dem Kosovo**

Das VBS gibt bekannt, dass die 35 Schweizer OSZE-Beobachter wohlbehalten in Mazedonien eingetroffen sind. Gemeinsam mit den 1346 internationalen Beobachtern sind sie aus dem Kosovo evakuiert worden, nachdem die Nato Luftangriffe auf die Bundesrepublik Jugoslawien angekündigt hatte.

22.03.99

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Kaspar Villiger in Polen**

Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Warschau. Dort trifft er mit seinem polnischen Amtskollegen Leszek Balcerowicz zusammen. Im Zentrum ihrer Gespräche stehen die Neugestaltung der internationalen Finanzarchitektur, die Zusammenarbeit im Internationalen Währungsfonds und die bilateralen Beziehungen.

24.03.99

### **Drittes Individuelles Partnerschaftsprogramm (IPP) verabschiedet**

Der Bundesrat verabschiedet im 3. Individuellen Partnerschaftsprogramm die Angebote und Beteiligungen der Schweiz am PfP-Programm für die Jahre 1999-2000. Die Schweiz beteiligt sich seit dem 11. Dezember 1996 an diesem Nato-Programm. Die bisher gemachten Erfahrungen seien durchwegs positiv, und das „À-la-carte-System“ habe sich bewährt. Der Schwerpunkt der schweizerischen Mitwirkung im Rahmen des 3. IPP liege in den Bereichen der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, des humanitären Völkerrechts, der sicherheitspolitischen Ausbildung, im Sanitäts-, Such- und Rettungswesen, bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Verbesserung der Befähigung der Armee, im Bedarfsfall an friedensfördernden Operationen unter Uno- und/oder OSZE-Mandat teilzunehmen. Auch biete die Schweiz ihre Erfahrung in der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Organen im Bereich der Katastrophenhilfe an. Das Hauptziel der Schweiz bestehe weiterhin in einem Beitrag zur Stärkung des Friedens, der Stabilität und der Demokratie in Europa. Die Anzahl der von der Schweiz angebotenen Aktivitäten erhöht sich von 29 im Jahre 1998 auf 34 im Jahre 1999. Wie im Vorjahr wird sich die Schweiz an rund 200 von der Nato und den Partnerstaaten organisierten Aktivitäten beteiligen. Die Kosten sollen sich für 1999 insgesamt auf rund 5,8 Millionen Franken belaufen.

25.03.99 - 27.03.99

### **Staatsbesuch des Präsidenten der Volksrepublik China**

Auf Einladung des Bundesrates stattet der Präsident der Volksrepublik China, Jiang Zemin, der Schweiz einen dreitägigen Staatsbesuch ab. Er soll in Bern vom Gesamtbundesrat, angeführt von Bundespräsidentin Ruth Dreifuss, mit militärischen Ehren empfangen werden. Wegen einer grossen Demonstration für die

Freiheit Tibets auf dem Bundesplatz in Bern während des Staatsempfangs kommt es zu einem diplomatischen Eklat: Jiang Zemin zeigt sich beim Empfang bei der Bundespräsidentin empört über die mangelnden Sicherheitsvorkehrungen für den Besuch. Themen der anschliessend geführten Gespräche sind die Menschenrechtssituation in China, Sicherheitsfragen, die interne Situation der beiden Länder, globale Wirtschaftsaspekte sowie die bilateralen Beziehungen.

*29.03.99 - 31.03.99*

### **Initiative der Schweiz zur Verbesserung der Zielgenauigkeit von Uno-Finanzsanktionen**

Auf Initiative der schweizerischen Aussenwirtschaftsdiplomatie findet in Interlaken das zweite Seminar zur Verbesserung der Treffsicherheit von Uno-Finanzsanktionen statt. Auf dem Programm steht die Ausarbeitung eines griffigen Instrumentariums für das Uno-Sanktionenregime. Weiter sollen den teilnehmenden Staaten Eckwerte einer Modellgesetzgebung zur harmonisierten Umsetzung von Sanktionen zur Verfügung gestellt werden können. In Zukunft sollen gemäss einem von der Schweiz in die Diskussion eingebrachten Konzept „intelligente“ Sanktionen („smart actions“) gegen Unrechtsregime vermehrt die Despoten und die Eliten der jeweiligen Länder direkt treffen und weniger die breite Masse der Bevölkerung.

*29.03.99 - 31.03.99*

### **Serbische Anti-Nato-Kundgebungen**

In Bern, Zürich, Genf, Basel und Luzern finden Kundgebungen von Serben gegen die Luftangriffe der Nato auf die Bundesrepublik Jugoslawien statt. Die Manifestation in Bern mit ca. 500 Teilnehmern verläuft friedlich wie auch diejenige in Basel mit ca. 150 Teilnehmern. In Genf, wo vor dem Sitz der Vereinten Nationen ebenfalls ca. 500 Serben friedlich demonstrieren, wird im Anschluss ein Serbe erstochen. Die Genfer Regierung verbietet daraufhin weitere geplante Aktionen, und auch die Berner Behörden beabsichtigen, keine weiteren Bewilligungen für ähnliche Anlässe mehr zu erteilen. In Zürich nehmen ca. 350 Personen an einer Kundgebung teil, in deren Anschluss rund 50 Personen das deutsche Konsulat beschädigen. Die Zürcher Polizei reagiert mit der ständigen Bewachung des deutschen Konsulats. Zu Zusammenstössen mit mehreren Verletzten kommt es anlässlich einer Mahnwache von rund 1'000 Personen in Luzern.

31.03.99

### **Finanzhilfe für die Opfer des Kosovo-Konflikts**

Der Bundesrat bewilligt angesichts des Dramas der Flüchtlinge und Vertriebenen aus dem Kosovo zusätzliche 20 Millionen Franken für die humanitäre Hilfe vor Ort. Die Mittel sollen eingesetzt werden für weitere direkte Aktionen unter Leitung von Angehörigen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) sowie zur finanziellen Unterstützung der Nothilfeprogramme des UNHCR, des IKRK sowie schweizerischer Hilfswerke. Im Vordergrund der Hilfe für die Flüchtlinge und Vertriebenen in Albanien, Mazedonien, Montenegro und weiteren umliegenden Gebieten stehe die Bereitstellung von Notunterkünften, die Versorgung der Opfer mit Hilfsgütern und die medizinische Betreuung. Mehr als 50 SKH-Angehörige stehen im Einsatz. Derzeit leisten 15 Korpsangehörige vor Ort Nothilfe, der Einsatz weiterer Korpsangehöriger steht unmittelbar bevor.

01.04.99

### **Ablehnung eines Überflugesuchs der USA**

Der Bundesrat lehnt ein Gesuch der USA ab, die Schweiz mit einer modifizierten Boeing 707 des luftgestützten Bodenaufklärungssystems „Joint Stars“ für die Nato-Operationen im Kosovo überfliegen zu dürfen. Aus neutralitätsrechtlichen Gründen könnten militärische Überflüge nur für Operationen erlaubt werden, die mit der Zustimmung der Uno oder einer anderen von allen Konfliktparteien anerkannten Institution durchgeführt werden. Weiter zulässig bleibt hingegen der Transit der Flugzeuge der Nato-Friedenstruppen in Bosnien, die im Auftrag der Uno dort stationiert sind. Der Bundesrat ist der Ansicht, das Gesuch sei von den USA stellvertretend für die Nato gestellt worden, um zu testen, mit welcher Konsequenz die Schweiz in diesem Konflikt an ihrer Neutralitätspolitik festhalte.

01.04.99

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Flavio Cotti in Italien**

Aussenminister Flavio Cotti weilt zu einem offiziellen Besuch in Rom. Er wird vom italienischen Staatspräsidenten Oscar Luigi Scalfaro im Quirinal-Palast zu einem offiziellen Treffen empfangen. Diskussionsthemen sind die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien, die Annäherung der Schweiz an die EU und an die Uno sowie die Situation auf dem Balkan. Anschliessend finden Gespräche mit dem italienischen Aussenminister Lamberto Dini sowie mit dem künftigen Vorsitzenden der EU-Kommission, Romano Prodi, statt.

02.04.99

### **Ablehnung einer Schweizer Beteiligung an internationaler Friedenstruppe**

Der Bundesrat lehnt eine Beteiligung der Schweizer Armee an einer möglichen internationalen Friedenstruppe für den Kosovo ab. Verteidigungsminister Adolf Ogi hat angeregt, dass die Schweiz im Rahmen einer Friedenstruppe für den Kosovo wie mit den Gelbmützen in Bosnien unbewaffnete Logistikdienste anbieten oder Kommandanten stellen könnte.

05.04.99 - 09.04.99

### **Hilfseinsatz der Schweizer Armee in Albanien**

Der Bundesrat beschliesst, drei Super-Puma-Helikopter der Armee mit Personal nach Albanien zu entsenden, um die albanischen Behörden und das UNHCR bei der Flüchtlingsbetreuung zu unterstützen. Der Einsatz erfolgt auf Anfrage des Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center in Brüssel (EADRCC) nach Verstärkung der Lufttransportkapazitäten in Albanien. Das EADRCC ist ein internationales Koordinationsorgan des Nato-PfP-Programms für Katastrophenhilfe und koordiniert die humanitären Einsätze in Albanien zwischen den PfP-Staaten. Die sich im Einsatz befindenden Angehörigen der Armee aus der Luftwaffe und dem Festungswachtkorps leisten den Dienst freiwillig und sind teilweise zum Selbstschutz bewaffnet. Es ist der erste friedensfördernde Einsatz der Armee im Rahmen einer internationalen humanitären Hilfsaktion. Er beginnt am 6. April und ist vorläufig auf 21 Tage befristet. Ebenfalls vor Ort ist das SKH, das zusammen mit zehn in Albanien verbliebenen Schweizer OSZE-Militärbeobachtern bei Skopje (Mazedonien) mit Armeematerial ein Flüchtlingslager für 20'000 Personen und in Albanien vier Zeltunterkünfte für 6'600 Flüchtlinge einrichtet. Der Bundesrat hat bis jetzt insgesamt 50 Millionen Franken bereitgestellt für humanitäre Einsätze in der Krisenregion.

06.04.99

### **UNHCR-Konferenz zum Kosovo in Genf**

Die Schweiz nimmt in Genf an der eintägigen Konferenz des UNHCR zur Koordinierung der Hilfe für die Kosovo-Flüchtlinge teil. Besprochen wird auch ein Verteilungsschlüssel für die aus der Balkan-Region in Drittstaaten zu evakuierenden Flüchtlinge, wobei keine Einigung zu Stande kommt. Die Schweizer Delegation setzt sich vor allem für die Philosophie „Cash for Shelter“ ein, nach der Länder der

Region um Kosovo mit Geld oder anderen Formen der Hilfe zur Aufnahme von Flüchtlingen ermuntert und befähigt werden sollen. Neben Albanien und Mazedonien denke man vor allem an Länder wie Bulgarien, Rumänien oder Griechenland. Hinter dem Programm stehe die Überlegung, dass in diesen Ländern eingesetztes Geld wesentlich mehr reale Kaufkraft habe als in Westeuropa.

07.04.99

### **Beitritt der Schweiz zur Uno-Völkermordskonvention**

Die Schweiz tritt der Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes bei. Die Unterzeichnung der Konvention ist mit einer Revision des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und der Bundesstrafrechtspflege verbunden. Verfolgung und Beurteilung sollen der ausschliesslichen Bundesgerichtsbarkeit zugewiesen werden. Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes ist mit 129 Vertragsstaaten eines der am weitesten verbreiteten internationalen Übereinkommen. Sie verbietet den Völkermord sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten und verpflichtet die Vertragsstaaten, diesen zu verhindern und zu bestrafen.

07.04.99

### **Vorläufige kollektive Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen**

Der Bundesrat beschliesst die vorläufige kollektive Aufnahme der Kosovo-Flüchtlinge. Dieser Entscheid bezieht sich auf Personen, die in der Schweiz einen Asylantrag gestellt haben. Die Hilfe vor Ort soll jedoch prioritär weitergeführt und noch intensiviert werden. Die Schweiz sei auch bereit, einer noch nicht näher bestimmten Anzahl an Kriegsvertriebenen vorläufigen Schutz zu gewähren. In der Schweiz befinden sich bereits rund 50'000 Personen aus dem Asylbereich, die aus dem Kosovo stammen. Damit ist die Schweiz das Land, in dem proportional am meisten Opfer der Kosovo-Krise leben, da zusätzlich weitere 140'000-150'000 jugoslawische Staatsangehörige aus dem Kosovo entweder über eine Jahresaufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung verfügen.

08.04.99

### **Besuch von Bundespräsidentin Ruth Dreifuss in Mazedonien**

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss reist überraschend an Bord eines Hilfsgüterfluges nach Mazedonien, um sich vor Ort über die Situation der Kosovo-Flüchtlinge und die Schweizer Hilfe zu informieren. Dreifuss besucht unter anderem das

Flüchtlingslager Stenkovac und trifft mit dem mazedonischen Präsidenten Kiro Gligorov zusammen. Auf dem Rückweg in die Schweiz begleiten die Bundespräsidentin 20 Kosovo-Flüchtlinge, welche Verwandte in der Schweiz haben.

*09.04.99*

### **Sistierung der Sanktionen gegenüber Libyen**

Der Bundesrat beschliesst in der Folge eines entsprechenden Beschlusses des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die Verordnung vom 12. Januar 1994 über Massnahmen gegenüber Libyen bis auf weiteres zu sistieren, nachdem die des Lockerbie-Attentats verdächtigten zwei Libyer an ein Gericht in Holland ausgeliefert worden sind. Libyen war seit 1992 einem Luft- und Rüstungsembargo unterworfen, welches 1993 zusätzlich durch Finanzsanktionen verschärft wurde.

*12.04.99 - 30.04.99*

### **Militärgerichtsprozess gegen ruandischen Kriegsverbrecher**

Vor dem Divisionsgericht zwei wird Fulgence Niyonteze, der 35-jährige ehemalige Bürgermeister von Mushubati, wegen Mordes, Anstiftung zum Mord, versuchten Mordes und Kriegsverbrechen gemäss der Genfer Konvention zu einer lebenslangen Zuchthausstrafe verurteilt. Die Schweizer Militärjustiz verhängt damit zum ersten Mal wegen Völkermordes ein Urteil über einen Kriegsverbrecher. Die Verteidigung reicht kurz nach dem Urteil Appellation ein. Das Urteil der Berufungsinstanz, des Militärappellationsgerichtes eins, wird noch dieses Jahr erwartet.

*14.04.99*

### **Verstärkung der Schweizer Hilfe im Kosovo**

Der Bundesrat gibt einen Nachtragskredit von 10 Millionen Franken zur Finanzierung des Programms „Cash for Shelter“ frei. Damit will die Schweiz dazu beitragen, Gastfamilien in den Nachbarländern der Region, die Flüchtlinge beherbergen, finanziell zu entschädigen. Mit dem nun freigegebenen Betrag sollen schergewichtig in Albanien sowie in Montenegro und Mazedonien Gastfamilien entschädigt werden, die insgesamt rund 10'000 Personen bereits beherbergen oder künftig beherbergen werden. Das UNHCR steht dem Programm positiv gegenüber. Im Gegensatz zu einer vorübergehenden Aufnahme der Flüchtlinge in Westeuropa bietet es auch den Vorteil, dass es die spätere Rückkehr und Reintegration der Kosovo-Flüchtlinge in ihrer Heimat erleichtert. Das Programm wird vor Ort

durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) umgesetzt. Mit dem Nachtragskredit steigen die Mittel, die der Bund in diesem Jahr zugunsten der Opfer des Kosovo-Konflikts bereitgestellt hat, auf 60 Millionen Franken.

*14.04.99*

#### **Verlängerung des Armeeeinsatzes bis 8. Mai 1999**

Der Bundesrat beschliesst, das Mandat der Armee für die Betreuung von Asylsuchenden bis zum 8. Mai 1999 zu verlängern, da für die kommenden Monate wegen des Kosovo-Konflikts eine erneute Zunahme der Asylgesuche zu erwarten sei. Nach dem Militärgesetz kann die Armee für den Assistenzdienst aufgeboden werden, wenn die zivilen Behörden ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht mehr bewältigen können. Diese Situation ist im Herbst 1998 eingetreten, als die Zahl der Asylgesuche innert kürzester Zeit von 3'000 auf 6'000 pro Monat angestiegen ist. Das Parlament hat deshalb im Dezember 1998 den Einsatz von Armee-Angehörigen für die Betreuung von Asylsuchenden in den Notunterkünften der Empfangsstellen des Bundesamtes für Flüchtlinge des EJPD bewilligt.

*18.04.99*

#### **Annahme des Bundesbeschlusses über eine neue Bundesverfassung**

Volk und Stände der Schweizerischen Eidgenossenschaft nehmen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 den Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung an. Den 969'385 annehmenden Stimmbürgern (59,2%) stehen 669'179 (40,8%) ablehnende gegenüber. Relativ knapp mit 13 gegen 10 Standesstimmen billigen die Kantone die Vorlage. Die Stimmbeteiligung beträgt 35,3%. Die neue Bundesverfassung soll auf den 1. Januar 2000 in Kraft treten.

*19.04.99*

#### **„Courant normal“ bei Kriegsmaterialexporten in Nato-Staaten**

Der Bundesrat zieht nach einer Analyse der Neutralitätsaspekte des Kosovo-Konflikts betreffend die Kriegsmaterialexporte folgende Schlüsse: Bezüglich des Kriegsmaterialexports gelte gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien das Uno-Waffenembargo des Sicherheitsrates gemäss Resolution 1160 vom 31. März 1998. Die Schweiz beteilige sich an diesem Embargo in Fortsetzung ihrer Praxis, Massnahmen der Uno zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit zu unterstützen. Gemäss dem Neutralitätsbericht des Bundesrates von 1993 finde die

Neutralität im Rahmen des Vollzugs von Uno-Sanktionen keine Anwendung, weswegen im vorliegenden Fall die neutralitätsrechtlichen Pflichten zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien im Bereich der Kriegsmateriallieferungen nicht gelten würden. Es sei daher der Schweiz gestattet, die Nato-Staaten mit Kriegsmaterial zu beliefern. Um aus dem Kosovo-Konflikt nicht wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen, werde der Bundesrat jedoch gegenüber neuen Bestellungen Zurückhaltung üben. Sollten wegen der militärischen Operationen die Exporte an am Konflikt beteiligte Nato-Staaten zunehmen, so beabsichtige der Bundesrat, sich gegen solche Lieferungen auszusprechen.

*20.04.99*

### **Übernahme von Schutzmandaten für Frankreich und die USA**

Der Bundesrat kündigt an, dass die Schweiz neben den französischen nun auch die amerikanischen Interessen in der Bundesrepublik Jugoslawien vertreten wird. In beiden Fällen steht die formelle Einwilligung der jugoslawischen Regierung noch aus.

*20.04.99 - 21.04.99*

### **Besuch von Bundesrat Adolf Ogi in Albanien**

Bundesrat Adolf Ogi informiert sich vor Ort in Albanien über die Schweizer Armeehilfe für die Kriegsvertriebenen aus dem Kosovo. Ogi will insbesondere Fragen der humanitären Zusammenarbeit, der Beziehungen mit den albanischen Behörden, aber auch des Einsatzes der Task Force der Luftwaffe und der Sicherheit der Schweizer Armeeangehörigen abklären. Seit zweieinhalb Wochen stehen drei Grosshelikopter der Schweizer Luftwaffe vom Typ Super-Puma im humanitären Einsatz in Albanien. Die auf vorerst drei Wochen angesetzte Operation „Alba“ ist vom Bundesrat bis Ende Juli 1999 verlängert worden.

*24.04.99 - 25.04.99*

### **Gipfeltreffen des Euro-atlantischen Partnerschaftsrates**

Die Bundesräte Adolf Ogi (VBS) und Flavio Cotti (EDA) nehmen am EAPC-Gipfeltreffen in Washington teil, der anschliessend an das Gipfeltreffen anlässlich des 50. Jahrestags der Nato stattfindet. Die Schweiz ist im Rahmen dieses Gipfels mit einer Präsentation des International Relations and Security Network (ISN) vertreten, welches von der FSK im Rahmen des Schweizer PfP-Programms betrieben wird. ISN ist ein sicherheitspolitisches Informationssystem auf dem Internet.

25.04.99 - 30.04.99

### **Internationale Chemiewaffen-Schutzausbildung in Spiez**

Die Schweiz bietet gemeinsam mit der OPCW im Rahmen des CWÜ zum zweiten Mal einen Ausbildungskurs für zivile und militärische C-Schutz-Chefinstruktoren an (Chief Instructor Training Programme, CITPRO). CITPRO findet vom 25. bis 30. April 1999 in der AC-Ausbildungsstätte in Spiez statt. Insgesamt nehmen 40 Spezialisten aus 32 Staaten daran teil, die in ihren Heimatländern für C-Schutz der Zivilbevölkerung verantwortlich sind. Ausgebildet werden die ausländischen Teilnehmer durch Instruktoren der Abteilung AC-Schutzdienst der Schweizer Armee.

25.04.99

### **Entwicklung einer Homepage für das PfP-Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes**

Bundesrat Adolf Ogi unterzeichnet am Rande des Gipfeltreffens des EAPC in Washington mit dem amerikanischen Verteidigungsminister William Cohen ein Abkommen zur gemeinsamen Förderung modernster Informationstechnologien im Rahmen des Nato-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP). Die Vereinbarung sieht vor, dass die USA und die Schweiz gemeinsam die Homepage des „PfP-Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes“ einrichten. Ziel dieses Konsortiums sei es, die sicherheitspolitische Ausbildung im Rahmen von PfP durch eine intensive nationale und internationale Kooperation zu stärken und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte durch eine gezielte Unterstützung des zivil-militärischen Dialogs zu fördern. Die Bewirtschaftung der Homepage übernimmt auf Schweizer Seite die FSK in Zusammenarbeit mit dem Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GZS).

27.04.99

### **Verträge über grenzüberschreitende Polizei-Kooperation**

Arnold Koller empfängt in Bern den deutschen Innenminister Otto Schily, den österreichischen Innenminister Karl Schlögl und den stellvertretenden Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein, Michael Ritter, zu Gesprächen. Anschliessend unterzeichnen die Minister zwei Abkommen über die bilaterale Polizeikooperation, welche die direkte Zusammenarbeit unter den zuständigen Behörden, Hilfeleistungen bei sicherheitspolitischen Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen, die Informationsübermittlung im automatisierten

Verfahren, die direkte Zustellung gerichtlicher und behördlicher Schriftstücke sowie die kontrollierte Lieferung, die Nacheile und die Observation regeln. Im schweizerisch-deutschen Abkommen sind zudem die verdeckte Ermittlung und die Zusammenarbeit im Bereich des Strassenverkehrs geregelt. Die Abkommen ermöglichen eine enge Kooperation mit unseren Nachbarstaaten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit.

28.04.99

### **Zusammenarbeit der Luftwaffe mit Belgien**

Der Bundesrat genehmigt eine Vereinbarung zwischen der Schweiz und Belgien. Sie sieht eine Zusammenarbeit der Luftwaffen beider Länder im Bereich der Ausbildung und von Austauschprogrammen vor. Die Schweizer Armee arbeitet seit mehreren Jahren im Bereich der Ausbildung der Luftwaffe mit anderen Staaten zusammen, z.B. mit Frankreich, den Niederlanden und mit Norwegen. Vor allem werden gemeinsame Trainings mit ausländischen Luftwaffen abgehalten, um Aktivitäten zu üben, welche im schweizerischen Luftraum nicht durchgeführt werden können. Auch die gegenseitigen Besuchs- und Austauschprogramme haben sich – etwa bei der Zusammenarbeit mit Frankreich – als sehr nützlich erwiesen und sollen deshalb auch auf andere Staaten ausgedehnt werden.

28.04.99 - 01.07.99

### **Gründung der humanitären Initiative FOCUS**

Die Schweiz, Griechenland und die Russische Föderation gründen die humanitäre Initiative FOCUS. Diese Hilfsoperation hat zum Ziel, allen Opfern des Kosovo-Konflikts humanitäre Hilfe zukommen zu lassen – auch den Opfern auf der Seite der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Am 5. Juni schliesst sich auch Österreich dem Projekt an. Die Operation FOCUS soll weitergeführt werden, bis andere humanitäre Organisationen ihre Aufgaben vollumfänglich erfüllen können und sich die Initiative erübrigt. Derzeit arbeiten 74 FOCUS-Mitarbeiter in der Region, wobei 57 aus Russland, elf aus der Schweiz, vier aus Griechenland und zwei aus Österreich stammen.

28.04.99

### **Schaffung einer Lenkungsgruppe Sicherheit**

Der Bundesrat beschliesst, die bisherige Lenkungsgruppe seines Sicherheitsausschusses zu einer „Lenkungsgruppe Sicherheit“ aufzuwerten. Damit soll die

strategische Führung des Bundesrats im Sicherheitsbereich, der neben der Sicherheitspolitik im engeren Sinne auch den Bereich der inneren Sicherheit umfasst, verbessert werden. Gleichzeitig wird die Stelle eines vollamtlichen Nachrichtenkoordinators mit Lage- und Früherkennungsbüro geschaffen, welcher der Lenkungsgruppe Sicherheit angehört. Seine Aufgabe ist es, Entwicklungen und Risiken im Sicherheitsbereich frühzeitig zu erkennen, den Bundesrat darauf aufmerksam zu machen und mögliche Handlungsoptionen für die Schweiz auszuarbeiten. Die Schaffung der Lenkungsgruppe werde es laut Bundesrat erlauben, die Lagekonferenz, den Rat und den Stab für Gesamtverteidigung abzuschaffen.

*01.05.99*

#### **Ausbildung der Armee für subsidiäre Sicherungseinsätze**

Der Bundesrat erlässt auf den 1. Mai 1999 eine Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen, um die Ausbildung von Armeeangehörigen durch die Polizei im Rahmen von echten Polizeieinsätzen zu ermöglichen. Damit soll in Zukunft die Truppe besser für subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee vorbereitet werden, wie sie derzeit in Genf und Bern als Assistenzdienst zur Entlastung der zivilen Polizei stattfinden. Das Bedürfnis für eine spezielle, zielgerichtete Ausbildung habe sich seit der Einführung des Assistenzdienstes durch das Militärgesetz und im Nachgang zu verschiedenen seither erfolgten Assistenzdienstseinsätzen (z.B. anlässlich des Zionistenkongresses in Basel) ergeben.

*03.05.99 - 07.05.99*

#### **Teilnahme der Schweiz an der Minenkonferenz in Maputo**

Die Schweiz nimmt am ersten Treffen der Vertragsparteien des Ottawa-Übereinkommens vom 3.-7. Mai 1999 in Maputo (Moçambique) teil. Das Ottawa-Übereinkommen, das inzwischen von 68 Ländern ratifiziert worden ist, sieht das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen sowie deren Vernichtung vor. In Sachen Minenaktionen gilt die Schweiz als besonders engagiert, da sie in Genf ein Zentrum für humanitäre Minenräumung gegründet hat, massgeblich an der Weiterentwicklung der Leitlinien für die Hilfe an Minenopfer beteiligt ist und zahlreiche Entminungsprojekte finanziell unterstützt.

06.05.99

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Joseph Deiss in Österreich und Ungarn**

Joseph Deiss weilt in Wien und Budapest. Traditionsgemäss ist Österreich das erste Land, dem der neue Vorsteher des EDA einen Besuch abstattet. Bundesrat Deiss trifft sich dort mit seinem österreichischen Amtskollegen Wolfgang Schüssel zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. In Wien konzentrieren sich die Gespräche auf die europäische Integration, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, die Situation auf dem Balkan, die europäische Sicherheitspolitik sowie auf die bilateralen Beziehungen. In Budapest nimmt der Vorsteher des EDA an der offiziellen Feier zum 50. Jahrestag des Europarates teil. Am Rande dieses Anlasses trifft er sich mit dem ungarischen Aussenminister Janos Martonyi

07.05.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch des Aussenministers der Republik Tadschikistan in der Schweiz**

Der Aussenminister der Republik Tadschikistan (GUS), Talbak Nasarow, reist zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in die Schweiz. Er wird von Bundesrat Kaspar Villiger zu offiziellen Gesprächen und einem Mittagessen empfangen. Anschliessend trifft Nasarow Aussenminister Joseph Deiss. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Republik Tadschikistan.

09.05.99

### **Pilotversuch in der Schweizer Armee mit Zeitsoldaten als Milizkader**

Das VBS gibt bekannt, dass das Heer und die Luftwaffe ab 1. Juni 1999 100 Zeitsoldaten anstellen werde. Ziel dieses Pilotversuchs sei es, erste Erfahrungen für die künftige Armee XXI zu sammeln und den Mangel an Milizkadern in den Schulen zu mildern. Konkret handle es sich bei diesen Soldaten um Offiziere und Unteroffiziere, die ihren Beförderungsdienst geleistet haben und bereit sind, ihre Führungs- und Ausbildungserfahrung in militärischen Schulen und Kursen zu vertiefen. Die Zeitsoldaten sollen für eine befristete Dauer mit einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag angestellt werden und primär in einer Rekrutenschule tätig sein. Dieser Dienst in Uniform soll allerdings nicht als ordentlicher Militärdienst gelten. Laut Bundesamt für Kampftruppen sei der Aufruf auf grosse Resonanz bei der Truppe gestossen.

12.05.99

### **Jahresbericht 1998 über das PfP-Programm der Nato**

Der Bundesrat nimmt den Jahresbericht 1998 über die Teilnahme der Schweiz an Nato-Partnerschaft zustimmend zur Kenntnis. PfP und EAPC seien gemäss Bundesrat zu unentbehrlichen Instrumenten der internationalen Bemühungen zur Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa geworden. Das vergangene Jahr sei für die schweizerische Mitwirkung in der Partnerschaft für den Frieden ein Jahr der Konsolidierung und des Aufbaus gewesen. Die durchwegs positiven Erfahrungen des Vorjahres hätten sich bestätigt. Die Auswertung zeige, dass sich die klaren und realistischen Zielsetzungen für die einzelnen Kooperationsbereiche bewährt hätten und der finanzielle Rahmen hätte eingehalten werden können. Die Teilnahme an den politischen Konsultationen im EAPC bieten der Schweiz frühzeitige Information und die Möglichkeit, der Nato und anderen Partnerstaaten ihre Position und besonderen Anliegen darzustellen. Die Schwerpunkte der schweizerischen Mitwirkung im Rahmen des IPP lagen 1998 unverändert in den Bereichen der sicherheitspolitischen Ausbildung, der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, der Stärkung des humanitären Völkerrechts, im Sanitäts-, Such- und Rettungswesen, bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie bei der besseren Befähigung der Armee zur Mitwirkung an internationalen friedenserhaltenden und humanitären Operationen unter Mandat der Uno und/oder der OSZE. Die Schweiz offerierte 35 Angebote und beteiligte sich an 180 Aktivitäten der Nato oder anderer Partnerstaaten, wobei sie nur ein kleines Segment der Partnerschaftsaktivitäten nutzte, die ihr offen standen. Insbesondere beteiligt sie sich nicht an friedensunterstützenden Operationen der Nato, an denen zahlreiche andere PfP-Partnerstaaten mitwirken. Auch hat sich die Schweiz an keinen militärischen Truppenübungen beteiligt. Die Kosten der Schweizer Projekte belaufen sich 1998 auf 3,5 Millionen Franken.

16.05.99

### **Einsatzreichstes Jahr für den Schweizer Zivilschutz**

Für den Schweizer Zivilschutz zeichnet sich das einsatzreichste Jahr in seiner bisherigen Geschichte ab. Im Januar dieses Jahres sind zahlreiche Angehörige des Zivilschutzes mit der Aufnahme und Betreuung schutzsuchender Menschen in Zivilschutzanlagen beschäftigt gewesen. Im Februar ist der bisher grösste Einsatz in der Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes erfolgt. Während des Lawinenwinters sind im gesamten Alpenraum über 3'200 Angehörige des Zivilschutzes im Einsatz gestanden. Seit Anfang Mai haben die Aufräum- und

Instandstellungsarbeiten der Lawinenschäden durch Zivilschützer begonnen. Dieser Einsatz im Alpenraum wird seinen Höhepunkt zwischen Juni und August erreichen und voraussichtlich mehr als 30'000 Personentage beanspruchen. Parallel dazu stehen seit dem 12. Mai mehr als 1'500 Angehörige des Zivilschutzes im Hochwassereinsatz.

*16.05.99 - 17.05.99*

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Joseph Deiss in Albanien**

Bundesrat Joseph Deiss weilt zu einem offiziellen Besuch in Albanien. Im Mittelpunkt der Gespräche mit seinem albanischen Amtskollegen Aussenminister Paskal Milo stehen die Lage in Albanien infolge der Kosovo-Krise, Perspektiven für eine politische Lösung, die langfristige Stabilisierung der Region, die innenpolitische Lage in Albanien sowie die bilateralen Beziehungen.

*16.05.99*

### **Einsatz von Schweizer Menschenrechtsbeobachtern in Albanien**

Sechs Schweizer Menschenrechtsbeobachter reisen im Auftrag des Uno-Hochkommissariats für Menschenrechte (UNHCHR) für einen sechsmonatigen Einsatz nach Albanien. Sie versuchen dort anhand der Befragung von kosovo-albanischen Flüchtlingen, präzise Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht zu sammeln. Die sechs Menschenrechtsbeobachter, die Angehörige des SKH sind, werden dem UNHCHR von der Schweiz kostenlos zur Verfügung gestellt. Diese intensiviert damit ihre bereits bestehenden Anstrengungen, Menschenrechtsexperten für Feldoperationen internationaler Organisationen zu stellen. Im vergangenen März sind 15 Schweizer sowie 15 Angehörige anderer Staaten im Rahmen des vom EDA neu geschaffenen Menschenrechtsbeobachter-Lehrganges ausgebildet worden.

*17.05.99*

### **Subsidiärer Armeeinsatz zur Hochwasserbekämpfung**

Bundesrat Adolf Ogi bietet das Katastrophenhilfe-Bataillon 2 (Kata Hi Bat 2) für einen Assistenzdienst auf, um in den vom Jahrhunderthochwasser besonders betroffenen Regionen Bern und Thun die zivilen Katastrophendienste zu unterstützen. Das im Rahmen der Armee 95 geschaffene Bataillon kommt erstmals in einem Ernstfall zum Einsatz. Es löst die drei Kompanien der Rettungsrekrutenschule 76 ab, die seit dem 14. Mai in der Region Thun Katastrophenhilfe leisten.

17.05.99

### **Arbeitsbesuch des schwedischen Verteidigungsministers in Bern**

Auf Einladung von Bundesrat Adolf Ogi weilt der schwedische Verteidigungsminister Björn von Sydow zu einem eintägigen Arbeitsbesuch in Bern. Nach dem Empfang mit militärischen Ehren in Bern und einem Gespräch der beiden Verteidigungsminister besprechen die beiden Delegationen die Sicherheitslage in Europa hinsichtlich des Kosovo-Krieges, die Reformpläne der beiden Armeen sowie die Zusammenarbeit auf Truppenstufe.

19.05.99 - 20.05.99

### **Ministertreffen über „menschliche Sicherheit“ in Bergen**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, nimmt an einem Ministertreffen über „menschliche Sicherheit“ in Bergen (Norwegen) teil. Die „menschliche Sicherheit“ ist zum Thema der internationalen Zusammenarbeit geworden, da sich gewaltsam ausgetragene Konflikte in immer grösserem Ausmasse auf die Zivilbevölkerung auswirken. Die Konferenz beschäftigt sich in erster Linie damit, wie die Verbreitung von leichten Waffen („small arms“) besser kontrolliert, wie das Personenminenverbot durchgesetzt und die Rekrutierung und der Einsatz von Kindersoldaten verhindert werden kann. Ausserdem werden Lösungen gesucht, um das internationale humanitäre Völkerrecht in heutigen Konfliktsituationen besser durchzusetzen.

19.05.99

### **Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien**

Der Bundesrat beschliesst, dass die Schweiz die Sanktionen, welche die EU gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt verhängt hat, teilweise mitträgt, sofern diese mit dem Neutralitätsrecht vereinbar sind. Dadurch möchte der Bundesrat das Ziel der EU unterstützen, eine politische Lösung für den Kosovo-Konflikt zu erzwingen. Aus diesem Grund fasst der Bundesrat folgende Beschlüsse: Das Einreiseverbot für 300 jugoslawische Staatsangehörige wird ab sofort in Kraft gesetzt. Den Massnahmen der EU betreffend Kontensperrung, Verbot privater Exportkredite sowie Verbot der Ausfuhr von Gütern und Technologie stimmt die Schweiz grundsätzlich zu. Mit Rücksicht auf das Rückübernahmeabkommen wird sich die Schweiz aber der Sanktion über das Flugverbot nicht anschliessen. Ebenfalls nicht beteiligen wird sich die Schweiz am EU-Erdölembargo.

20.05.99 - 21.05.99

### **Beschädigung der Residenz des Schweizer Botschafters in Belgrad**

Die Residenz des Schweizer Botschafters in Belgrad wird in der Nacht vom 20./21. Mai durch die Bombardierung eines benachbarten Öllagers durch die Nato in Mitleidenschaft gezogen. Die Schliessung der Schweizer Botschaft in Belgrad stehe laut EDA aber nicht zur Diskussion, solange der Missionschef die Sicherheitslage als genügend bezeichne. Die Schweiz interveniert aber über ihre Mission in Brüssel bei der Nato, in der Erwartung, dass die diplomatischen Vertretungen von Luftangriffen künftig nicht mehr betroffen sein werden. Die US-Botschafterin in der Schweiz, Madeleine Kunin, entschuldigt sich am folgenden Tag persönlich beim Vorsteher des EDA, Joseph Deiss, für die Beschädigung der Residenz.

21.05.99

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss in Bonn**

Bundesrat Joseph Deiss reist zu einem offiziellen Arbeitsbesuch nach Bonn, wo er mit seinem deutschen Amtskollegen Joschka Fischer zusammentrifft. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die Situation auf dem Balkan, insbesondere die Sicherstellung der aktiven Mitarbeit der Schweiz am Stabilitätspakt für den Balkan, die europäische Integration sowie die bilateralen Beziehungen. Ebenfalls besprochen wird die Frage der Sicherheit der Schweizer Botschaft in Belgrad, nachdem diese durch ein Nato-Bombardement beschädigt worden ist. Deiss und Fischer einigen sich darauf, dass sich die Aussenminister Deutschlands und der Schweiz künftig jährlich zu Konsultationen treffen sollen.

26.05.99

### **Verabschiedung des vierten Individuellen Partnerschaftsprogramms**

Der Bundesrat verabschiedet die Teile I-III des vierten IPP im Rahmen des Nato-PfP-Programms. Die Nato hat das Planungsverfahren der IPP so überarbeitet, dass sie und ihre Partner nur noch die politisch entscheidenden Teile I-III gemeinsam verabschieden, während die Teile IV-V (Angebote und Teilnahmen) im Rahmen einer rollenden Planung fortlaufend aufdatiert werden. Gegenüber dem dritten IPP bleiben die Teile I-III (Grundlagen, politische Zielsetzungen, Aufstellung der Beiträge und Mittel, Ziele und Prioritäten für 2000-2001) deshalb praktisch unverändert. Das Hauptziel der Schweiz besteht in einem Beitrag zur Stärkung des Friedens, der Stabilität und der Demokratie in Europa. Der Schwerpunkt der schweizerischen Mitwirkung im Rahmen des vierten IPP liegt unverändert in den Bereichen der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, des

humanitären Völkerrechts, der sicherheitspolitischen Ausbildung, im Sanitäts-, Such- und Rettungswesen, bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Verbesserung der Befähigung der Armee, im Bedarfsfall an friedensfördernden Operationen unter Uno- und/oder OSZE-Mandat teilzunehmen. Auch bietet die Schweiz ihre Erfahrung in der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Organen im Bereich der Katastrophenhilfe an.

26.05.99

#### **Ernennung eines Sonderbeauftragten Migration Kosovo**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, ernennt Urs Hadorn, den stellvertretenden Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), zum Sonderbeauftragten Migration Kosovo. Damit soll die Koordination der durch den Kosovo-Konflikt bedingten Aufgaben im Migrationsbereich verstärkt werden. Die Funktion des Sonderbeauftragten ist zeitlich nicht limitiert. Urs Hadorn wird diese Funktion am 7. Juli übernehmen.

27.05.99 - 02.06.99

#### **Überprüfung von Schweizer Truppen im Rahmen der OSZE**

Im Rahmen des gegenseitigen Austauschs militärischer Informationen über die Streitkräfte der OSZE-Staaten gibt die Schweiz seit 1992 Informationen über Truppen im Wiederholungskurs bekannt. Die Überprüfung von Truppenteilen ist nebst der Inspektion militärischer Aktivitäten eine der beiden Verifikationsmöglichkeiten der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen. Sie erlaubt aufgrund der festgelegten Inspektionsquoten jedem OSZE-Staat, die im Rahmen des jährlichen Austausches von Informationen über militärische Streitkräfte bekannt gegebenen Daten vor Ort zu überprüfen. Für das Jahr 1999 hat die Schweiz zwei Überprüfungsbesuche akzeptiert. Das Genie-Regiment 2 wird auf Ersuchen von Polen, gestützt auf die Bestimmungen des Wiener Dokuments von 1994, durch zwei Offiziere aus Polen und einen Offizier aus Frankreich am 27. Mai, das Artillerieregiment 11 auf Ersuchen Spaniens durch zwei Offiziere aus Spanien und einen Offizier aus Italien am 2. Juni überprüft.

31.05.99

#### **Neue Beschlüsse des Bundesrats zum Kosovo-Konflikt**

Der Bundesrat beschliesst die Attraktivität der Schweiz für Flüchtlinge zu senken. Dies hält der Bundesrat für nötig, da der Umfang des Kosovo-Flüchtlingsdramas

die Aufnahmekapazität der Schweiz (maximal 60'000 Flüchtlinge pro Jahr) bald zu überschreiten drohe und die internationale Kooperation in der Koordination der Flüchtlingsbewegungen nur ungenügend sei. Weiterhin soll aber an der humanitären Tradition der Schweiz festgehalten werden. Auch sollen weiterhin Flüchtlinge, die an Leib und Leben gefährdet oder unmenschlicher Härte ausgesetzt sind aufgenommen werden. Das EJPD wird beauftragt, eine Notverordnung gemäss Artikel 9 des Asylgesetzes vorzubereiten, inklusive Regelungen über Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Leistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich. Anschliessend hat das EJPD eine nationale Asylkonferenz mit den Kantonen einzuberufen. Das EDA wird beauftragt, die Nothilfe-Aktionen in der Konflikt-Region zu verstärken und besonders Massnahmen zu fördern, die eine Weiterwanderung von Flüchtlingen in die Schweiz eindämmen. Das EDA soll auch die Regierungen der Nachbarländer weiterhin mit Nachdruck auf die migrationspolitische Situation der Schweiz im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt hinweisen, um eine bessere Verteilung der Flüchtlinge zu ermöglichen. Eine Grenzbewachung durch die Armee wird vom Bundesrat hingegen weiterhin abgelehnt.

*01.06.99 - 18.06.99*

#### **„Nordseekampagne 99“ (NORKA 99) der Schweizer Luftwaffe**

Die Schweizer Luftwaffe trainiert im Rahmen der „Nordseekampagne 99“ (NORKA 99) über der Nordsee den Luftkampf. An diesem bereits zum neunten Mal stattfindenden Überschall-Luftkampftraining nehmen insgesamt 8 Kampfflugzeuge des Typs F/A-18 und 6 des Typs F-5 „Tiger“ teil. Die Schweizer Flugzeuge sind auf der bei Lincoln gelegenen englischen Royal-Air-Force (RAF)-Basis Waddington stationiert.

*01.06.99*

#### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss in Tschechien**

Bundesrat Joseph Deiss reist zu einem Arbeitsbesuch nach Prag, wo er mit seinem tschechischen Amtskollegen Jan Kavan zusammentrifft. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die Situation auf dem Balkan, die europäische Integration, die Lage in Zentraleuropa sowie die bilateralen Beziehungen.

01.06.99 - 02.06.99

### **Ministerkonferenz der EFTA in Lillehammer**

Bundesrat Pascal Couchepin und Staatssekretär David Syz, Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, vertreten die Schweiz an der halbjährlichen Ministertagung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in Lillehammer. Im Zentrum der Gespräche stehen die laufenden und neuen Verhandlungen der EFTA-Länder für Freihandelsabkommen mit Drittstaaten, vor allem mit Kanada, sowie die Frage nach einer möglichen Ausdehnung der Ergebnisse der sieben sektoriellen Abkommen Schweiz-EU auf die EFTA-Partner. Der Schweizer Wirtschaftsdiplomate William Rossier wird an der Ministertagung zum neuen Generalsekretär der Organisation ernannt.

02.06.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss in Mazedonien**

Bundesrat Joseph Deiss begibt sich zu einem offiziellen Arbeitsbesuch nach Mazedonien. Bundesrat Deiss wird von seinem mazedonischen Amtskollegen, Aussenminister Aleksandar Dimitrov sowie von Staatspräsident Gligorov und Vizeministerpräsidentin Dimovka empfangen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen folgende Themen: die Lage auf dem Balkan, Fragen der europäischen Integration und der regionalen Stabilisierung sowie die bilateralen Beziehungen. Bundesrat Deiss besucht ausserdem das mazedonische Flüchtlingslager Stenkovac und trifft sich in der schweizerischen Vertretung in Skopje mit den gegenwärtig in Mazedonien im humanitären Einsatz stehenden Schweizern.

03.06.99

### **Zusammenarbeit der Schweizer Armee mit Belgien**

Die Schweizer und die belgische Armee treffen eine Vereinbarung über eine Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung. Die Kooperation soll die Ausbildung von Soldaten und Kadern umfassen. Inbegriffen ist auf belgischer Seite die Ausbildung am Institut Royal Supérieur de Défense. Im weiteren gehören die internationale Friedensunterstützung, Übungen sowie die Förderung der Beweglichkeit und des Sports zum Vertragsprogramm.

07.06.99 - 11.06.99

### **Ausbildung in militärischer Katastrophenhilfe im Rahmen von PfP**

Erstmals bildet die Schweizer Armee ausländische Offiziere in der militärischen Katastrophenhilfe aus. Elf Offiziere aus acht europäischen Staaten lernen vom 7. bis 11. Juni in Wangen an der Aare die Arbeit der Rettungstruppen kennen. Der Lehrgang trägt den Titel „Military Disaster Relief“ und findet im Rahmen des PfP-Programms statt.

09.06.99

### **Besuch des Vorsitzenden der provisorischen Regierung der Kosovo-Albaner bei Bundesrat Joseph Deiss**

Bundesrat Joseph Deiss trifft den Vorsitzenden der provisorischen Regierung der Kosovo-Albaner, Hashem Thaci, zu einem Gespräch. Im Rahmen eines Gedankenaustausches bekräftigt Bundesrat Deiss den Willen der Schweiz, eine aktive Rolle beim Wiederaufbau des Kosovo übernehmen zu wollen und dafür auch die nötige finanzielle und logistische Unterstützung bereitzustellen. Beide Seiten messen einer baldigen Rückkehr der albanischen Flüchtlinge in den Kosovo grosse Bedeutung zu.

10.06.99

### **Teilnahme der Schweiz am Ministertreffen über den Stabilitätspakt für Südosteuropa**

Aussenminister Joseph Deiss nimmt auf Einladung der deutschen Präsidentschaft der EU am Ministertreffen über den Stabilitätspakt für Südosteuropa in Köln teil. Am Treffen sind 38 Länder, 15 Internationale Organisationen und Vertreter von fünf regionalen Initiativen anwesend. Das Ziel des Stabilitätspaktes soll die endgültige Überwindung der historisch bedingten Spaltungen und Konflikte auf dem Balkan durch eine engere wirtschaftliche und politische Einbindung der Balkanstaaten in die euro-atlantische Gemeinschaft sein. Die finanzielle Hauptlast dieses Plans soll dabei Europa übernehmen. Bundesrat Deiss sicherte die volle Unterstützung der Schweiz bei der Verwirklichung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa zu. Er stellte aber zur Bedingung, dass die Schweiz bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Plans ein Mitspracherecht erhalte.

10.06.99

### **Präsentation des Sicherheitspolitischen Berichts 2000**

Bundesrat Adolf Ogi präsentiert den Sicherheitspolitischen Bericht 2000. Demzufolge wird „Sicherheit durch Kooperation“ als künftiges Leitmotiv der Schweizer Sicherheitspolitik die bisherige Strategie „Sicherheit durch Autonomie“ ablösen. Der Bundesrat hat den Bericht, der die Grundlagen für die Reformen Armee XXI und Bevölkerungsschutz 2000 bildet, am 7. Juni verabschiedet. Die bisherigen drei Armeeaufträge „Friedensunterstützung und Krisenbewältigung“, „Raumsicherung und Verteidigung“ sowie „Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren“ bleiben bestehen, werden aber neu gewichtet und bewertet. Die zur Friedensunterstützung eingesetzten Verbände sollen bewaffnet werden können. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Armeen soll ausgebaut werden. Gesamthaft soll die Interoperabilität verbessert werden. Festgehalten wird auch im Bericht 2000 am Milizsystem, das neu aber „Dienst am Stück“ für gewisse Funktionen, Dienst auf Vertragsbasis, massvolle Erhöhung des Anteils von Berufspersonal und frühere Entlassung aus der Dienstpflicht durch Senkung der Bestände vorsieht. Auf der Grundlage des Sicherheitspolitischen Berichtes erarbeitet das VBS die neuen Leitbilder für die Armee XXI und den Bevölkerungsschutz. Der ganze Reformprozess ist so angelegt, dass ab dem Jahr 2003 mit der Umsetzung begonnen werden kann.

11.06.99

### **Arbeitsbesuch der bulgarischen Aussenministerin in der Schweiz**

Bundesrat Joseph Deiss empfängt die bulgarische Aussenministerin Nadejda Mihaylova zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Mittelpunkt der Gespräche zwischen Deiss und seiner bulgarischen Amtskollegin stehen die Situation auf dem Balkan, die europäische Integration und die Sicherheitspolitik in Europa sowie die bilateralen Beziehungen.

12.06.99 - 14.06.99

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Pascal Couchepin in den USA**

Bundesrat Pascal Couchepin reist zu seinem ersten offiziellen Besuch in die USA. Bundesrat Couchepin trifft mit den zuständigen US-Regierungsvertretern für Wirtschaftsfragen und Mitgliedern des Kongresses zusammen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen insbesondere die multilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Vorbereitung der WTO-Ministerkonferenz in Seattle. Ebenfalls ein

Thema ist das Projekt einer bilateralen Wirtschaftskommission, die auf eine gemeinsame Erklärung von Ende Januar anlässlich des Weltwirtschaftsforums in Davos zurückgeht.

*14.06.99 - 17.06.99*

### **Erteilung einer Überflugbewilligung für die Kfor**

Der Bundesrat beschliesst ausländischen Militärflugzeugen Flüge über schweizerisches Hoheitsgebiet im Zusammenhang mit dem Einsatz der internationalen Friedenstruppe für den Kosovo grundsätzlich zu genehmigen. Da sich der Einsatz der Kfor auf ein Uno-Mandat abstütze (Sicherheitsratsresolution 1244) und überdies die Zustimmung der beteiligten Parteien genieße, stehe die Erlaubnis zur Benützung des schweizerischen Luftraums im Einklang mit der Neutralität. Der Bundesrat hat der internationalen Friedenstruppe für Bosnien (IFOR, später SFOR) schon 1995 unter ähnlichen Voraussetzungen den Transit zu Lande und in der Luft bewilligt.

*16.06.99*

### **Treffen von Bundespräsidentin Dreifuss und Bundesrat Deiss mit dem US-Präsidenten Clinton in Genf**

Der amerikanische Präsident Bill Clinton trifft in Genf in Begleitung von Aussenministerin Madeleine Albright mit Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und Bundesrat Joseph Deiss zusammen. Beim kurzen Gespräch steht die Lage im Kosovo im Zentrum. Clinton habe dabei seiner Anerkennung für die bisher geleistete Hilfe der Schweiz in der Krisenregion Ausdruck verliehen, die Schweiz aber gleichzeitig auch ermuntert, die Aktivitäten zur Unterstützung der notleidenden Bevölkerung und zur Befriedung der Region weiter auszubauen. Daneben habe Clinton auch eine Beteiligung der Schweiz beim Entminungsprogramm und bei der Entwicklung demokratischer Institutionen in der Region vorgeschlagen. Ebenfalls zur Sprache kam die Rückführung der Vertriebenen in den Kosovo und die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA. Das Projekt einer Wirtschaftskommission, die künftig die Eskalierung wirtschaftlicher Konflikte zwischen den beiden Ländern verhindern helfen soll, werde bei einem Besuch von Bundesrat Pascal Couchepin in den USA bereinigt werden.

18.06.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss in Paris**

Bundesrat Joseph Deiss trifft sich in Paris mit seinem französischen Amtskollegen, Aussenminister Hubert Védrine. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integrations- und Sicherheitspolitik, die Lage auf dem Balkan, insbesondere die Folgen des Kosovo-Konflikts sowie die bilateralen Beziehungen. Aussenminister Védrine dankt Bundesrat Deiss dafür, dass die Schweiz während des Kosovo-Konflikts in Belgrad die französischen Interessen vertreten hat und würdigte die Schweizer Hilfsbemühungen im Kosovo und die Aufnahme von Flüchtlingen in den letzten Monaten.

20.06.99

### **Mitarbeit des GICHD im Kosovo**

Kfor und Uno ersuchen das GICHD, sie im Kampf gegen die Minen im Kosovo zu unterstützen. Eine Expertengruppe soll daraufhin bei der Kfor das „Information Management System for Mine Action“ (IMSMA) installieren, für das sich die Kfor anlässlich eines Treffens im GICHD entschieden hat. IMSMA ist im Auftrag des GICHD von der FSK der ETH Zürich entwickelt worden. Dieses Informationsmanagement-System wird für die Uno in 20 Ländern eingeführt, die von Verminung betroffen sind. Auf Wunsch der Kfor wird die Software speziell an deren Erfordernisse angepasst und mit einem geographischen Informationssystem verbunden, das die Herstellung von Minenkarten ermöglicht. Das GICHD hält sich bereit, den Mine Action Service der Vereinten Nationen (UNMAS) und die Kfor mit zusätzlichen Mitteln zu unterstützen. Das GICHD wurde von der Schweiz auf Initiative des VBS als internationale Stiftung gegründet. Ziel des GICHD ist die Unterstützung der Uno, die bessere Vernetzung der im Minenbereich tätigen Organisationen sowie zur Formulierung einer kohärenten und umfassenden Minenstrategie beizutragen.

23.06.99

### **Schweizer Beteiligung an der internationalen Friedenstruppe für den Kosovo (Kfor)**

Der Bundesrat beschliesst, dass die Schweiz sich an der multinationalen Kfor beteiligen wird. Maximal 160 freiwillige, unbewaffnete Armeeangehörige, die in einer Swiss Company (Swisscoy) zusammengefasst werden, sollen vorerst bis

Ende 2000 an der Befriedung und am Wiederaufbau der jugoslawischen Provinz Kosovo teilnehmen. Der personelle Aufbau der Swisscoy erstreckt sich zeitlich gestaffelt zwischen Juli und November; das Gros soll Mitte September entsendebereit sein. Konkret unterstützt die Swisscoy mit Logistik und anderen Dienstleistungen das österreichische Kontingent (Aucon), das im Rahmen der deutschen Brigade der Kfor eingesetzt wird. Das Budget für die Swisscoy beträgt knapp 55 Millionen Franken. Der Entscheid des Bundesrates liegt auf der Linie des Sicherheitspolitischen Berichtes 2000, der die Strategie der „Sicherheit durch Kooperation“ festschreibt. Das österreichische Bundesheer hat folgende Wünsche nach Leistungen der Schweiz signalisiert: Trinkwasseraufbereitung und -verteilung, Transporte, Genie, medizinische Unterstützung sowie Bereitstellung und Führung von Verpflegungsinfrastruktur. Analog der Praxis aus der Operation Alba bleibt das Gros des schweizerischen Kontingentes unbewaffnet. Eine Anzahl Einzelpersonen soll mit Pistole und Maschinenpistole, allenfalls Sturmgewehr, zum Selbstschutz bewaffnet werden.

23.06.99

#### **Verstärkung der Schweizer Finanzhilfe im Kosovo**

Der Bundesrat bewilligt einen Nachtragskredit von 50 Millionen Franken für Nothilfemassnahmen im Kosovo. Damit sollen einerseits jene Menschen unterstützt werden, die in ihre Heimat zurückkehren wollen, andererseits soll die DEZA damit in der Krisenregion wintersichere Unterkünfte bereitstellen sowie jenen Personen finanziell beistehen, die im Kosovo verblieben sind. Mit dem Nachtragskredit steigen die Mittel, die der Bund in diesem Jahr zugunsten der Opfer des Kosovo-Konflikts bereitgestellt hat, auf 110 Millionen Franken. Im weiteren stimmt der Bundesrat einem Nachtragskreditbegehren der DEZA und des BAWI in der Höhe von 33 Millionen Franken zu, um im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa einen wirksamen und raschen Beitrag zur Deckung der Bedürfnisse für kurzfristige externe Finanzierung von Budget- und Zahlungsbilanzproblemen der vom Kosovo-Konflikt betroffenen Staaten Südosteuropas zu leisten.

23.06.99

#### **Bewilligung eines Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramms für Kriegsvertriebene aus dem Kosovo**

Der Bundesrat bewilligt ein Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramm für Kriegsvertriebene aus dem Kosovo. Die Rückkehr der Kriegsvertriebenen werde vom Bund in Absprache mit den internationalen Organisationen geplant.

Das UNHCR sieht vor, dass zunächst die innerhalb des Kosovo vertriebenen Personen, danach jene aus den Nachbarstaaten und erst zuletzt jene aus andern Aufnahmestaaten zurückkehren sollen. Angesichts ihrer besonderen Betroffenheit drängt die Schweiz aber darauf, möglichst früh mit einem Rückkehrprogramm beginnen zu können. Das vom Bundesrat genehmigte Rückkehr- und Wiedereingliederungskonzept sieht drei Phasen vor. In der ersten Phase wird die freiwillige Rückkehr mit finanziellen Rückkehrhilfebeiträgen und Hilfe vor Ort gefördert. In der zweiten Phase der pflichtgemässen Rückkehr sollen diese Beiträge gekürzt werden. Die Rückkehrer der Phase drei erhalten schliesslich nur noch die für Staatsangehörige aller Nationen vorgesehene individuelle Rückkehrhilfe.

23.06.99

#### **Konzept für einen Pool für Zivilpolizeibeobachter in Friedensaktionen**

Der Bundesrat bewilligt ein Konzept für die Errichtung eines Personalpools für den Einsatz als Zivilpolizeibeobachter in friedenserhaltenden Aktionen. Nach erfolgreich verlaufenen Piloteinsätzen soll damit der zunehmenden Nachfrage internationaler Organisationen nach solchen Einsätzen entgegengekommen und die personelle Präsenz der Schweiz im zivilen Bereich internationaler Friedensmissionen verstärkt werden. Das Konzept sieht nach dem Vorbild des EDA- und des VBS-Personalpools und analoger Organisationsformen im Ausland vor, geeignetes Personal zu rekrutieren, auszubilden und für friedenserhaltende Einsätze bereitzuhalten. Der Bundesrat möchte mit den Zivilpolizeibeobachtern, von denen einst ständig rund 20 im Einsatz stehen sollen, das Engagement der Schweiz in der internationalen Friedensförderung verstärken.

23.06.99

#### **Unterstützung des Grenzwachtkorps durch die Armee**

Der Bundesrat beschliesst, dass bis zur Normalisierung der Flüchtlingssituation an der Südgrenze 25 Armeeangehörige das Grenzwachtkorps im Tessin bei Betreuungs- und Logistikaufgaben unterstützen sollen. Da momentan täglich über 100 Personen, fast ausschliesslich Kriegsvertriebene aus dem Kosovo, an der Südgrenze illegal in die Schweiz einzureisen versuchen, sei die Tessiner Kantonspolizei nicht mehr in der Lage, die unmittelbare Identifikation dieser Personen sicherzustellen. Der Einsatz der Armeeangehörigen soll enden, sobald sich die Lage an der Südgrenze wieder normalisiert, d.h. sich die illegale Einwanderung auf die Zahlen zu Beginn des Jahres stabilisiert.

23.06.99 - 13.07.99

### **Mission Alba**

Nachdem der Bundesrat am 23. Juni die Operation Alba um ein halbes Jahr verlängert hat, ergibt eine erneute Lagebeurteilung nach dem Ende der Kampfhandlungen und der Rückkehr Zehntausender von Flüchtlingen in den Kosovo, dass die Hilfswerke diese Lufttransportkapazität Ende Juli nicht mehr benötigen. Der Einsatz der Super-Puma-Transporthelikopter der Schweizer Luftwaffe, die mit Besatzungen, Boden- und Sicherungspersonal sowie Material, Waffen und Munition zum Selbstschutz den albanischen Behörden und dem UNHCR zur Verfügung stehen, wird anfangs August beendet. Für den kommenden Herbst ist eine Eingliederung von Helikoptern als Element der Swisscoy im Rahmen der Kfor vorgesehen. Die Operation Alba hat der Bundesrat am 6. April 1999 beschlossen.

24.06.99 - 27.06.99

### **Teilnahme der Bundesräte Couchepin und Deiss am Crans-Montana-Forum**

Die Bundesräte Pascal Couchepin und Joseph Deiss nehmen am viertägigen Crans-Montana Forum teil. Das Forum, ein traditioneller Treffpunkt für Politiker und Wirtschaftsleute aus Afrika, Osteuropa und dem Nahen Osten, steht dieses Jahr ganz im Zeichen des Kosovo-Konflikts. Die Schweizer Bundesräte skizzieren anlässlich eines Panels über Osteuropa und die Politik der Schweiz die Massnahmen des Bundes im Kosovo-Konflikt, besonders auch die vorgesehenen Projekte für den Wiederaufbau auf dem Balkan, für die noch dieses Jahr 300 Millionen Franken vorgesehen seien.

28.06.99

### **Besuch des britischen Verteidigungsministers in der Schweiz**

Der britische Verteidigungsminister George Robertson trifft sich in Bern mit Adolf Ogi. Im Zentrum der Gespräche der beiden Verteidigungsminister stehen der gegenseitige Erfahrungsaustausch beim Engagement im Kosovo, eine mögliche Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung und die künftige Rolle der Nato. Robertson bewertet den Willen, die Schweizer Armee neu hin zur Teilnahme an internationalen Missionen zu orientieren, als sehr positiv.

28.06.99 - 31.07.99

### **Besuch des deutschen Verteidigungsministers in der Schweiz**

Der deutsche Bundesverteidigungsminister Rudolf Scharping besucht die Schweiz. Hauptthema der Gespräche zwischen Scharping und Adolf Ogi, Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und Bundesrat Joseph Deiss sind die Lage im Kosovo und auf dem Balkan im allgemeinen. Positiv äusserte sich Scharping über die Schweizer Beteiligung an der Kfor, die aus einem Kontingent von rund 160 unbewaffneten Schweizer Soldaten im Rahmen der deutschen Kosovo-Brigade bestehen soll.

28.06.99 - 30.06.99

### **Internationales Treffen zum Thema „Begrenzung von Kleinwaffen“ in Baden**

Die Schweiz und Deutschland laden im Geiste der PfP vom 28. bis 30. Juni 1999 in Baden zu einem Arbeitstreffen über industrielle Aspekte der Begrenzung von Kleinwaffen („small arms“) ein. Für die Schweiz ist dieser Workshop ein Teil der Aktivitäten im Bereich der internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Verbreitung von Kleinwaffen. Regierungsvertreter und Rüstungsexperten aus der Privatindustrie treffen sich erstmalig zu einem Erfahrungsaustausch rund um die Begrenzung des Einsatzes von Kleinwaffen. Insbesondere geht es darum, die diesbezüglichen praktischen und technischen Möglichkeiten zu diskutieren. Der Anlass wird vom VBS in enger Zusammenarbeit mit dem EDA organisiert.

01.07.99

### **Schweizerisch-französische Übung „Léman 99“ in Genf**

Bundesrat Adolf Ogi trifft in Genf den französischen Verteidigungsminister Alain Richard. Dieses Treffen findet im Rahmen der französisch-schweizerischen Übung „Léman 99“ statt. Zum zweiten Mal nach der Übung „Léman 97“ trainieren französische und schweizerische Militär- und Zivilformationen gemeinsam die grenzüberschreitende Katastrophenhilfe. Rund 1'200 Angehörige der Armee zivile Spezialisten aus beiden Ländern beteiligen sich darauf an der gross angelegten Rettungsübung, bei der es um die Katastrophenhilfe und die logistische Unterstützung geht. Die Ausbildungszusammenarbeit zwischen Frankreich und der Schweiz soll weiter ausgedehnt werden.

01.07.99

### **Nationale Asylkonferenz**

Unter der Leitung von Bundespräsidentin Ruth Dreifuss findet die nationale Asylkonferenz in Bern statt. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen Massnahmen zur Bewältigung der grossen Zahl von Asylsuchenden, insbesondere von Kriegsvertriebenen aus dem Kosovo. Ausgangspunkt des Treffens bilden die Beschlüsse des Bundesrates vom 23. Juni.

01.07.99 - 13.10.99

### **Radiosender „Blue Sky“ im Kosovo**

Die Schweiz unterstützt ab dem 1. Juli 1999 für ein Jahr den Rundfunksender und das Produktionsstudio der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) mit ca. 2 Millionen Franken. Seit dem 1. Oktober verfügt UNMIK über den Rundfunksender „Blue Sky“, der in der Region Pristina über UKW ausstrahlt. Ziel des Projektes ist es, der Öffentlichkeit für einen befristeten Zeitraum unabhängige Informationen und eine breite Meinungsvielfalt zu bieten.

05.07.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss in Rom**

Bundesrat Joseph Deiss reist nach Rom, wo er mit seinem italienischen Amtskollegen, Aussenminister Lamberto Dini, zusammentrifft. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integrations- und Sicherheitspolitik, die Lage auf dem Balkan sowie die bilateralen Beziehungen.

05.07.99 - 08.07.99

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Pascal Couchepin in Brasilien**

Bundesrat Pascal Couchepin besucht an der Spitze einer gemischten Wirtschaftsdelegation Brasilien. Ziel des Besuches ist die Vertiefung der bilateralen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen.

16.07.99

### **Zusätzliche Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien**

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss setzt mit Präsidialentscheid den Erlass von zusätzlichen Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien in Kraft. In Ergänzung zu den Massnahmen, die bereits in Kraft sind, werden damit

zusätzliche Massnahmen der EU umgesetzt. Es handelt sich dabei um die Ausweitung der Guthabensperre der Regierung Jugoslawiens und Serbiens, der juristischen Personen, die von deren Behörden kontrolliert werden sowie der natürlichen Personen, die im Namen der Regierung Jugoslawiens oder Serbiens tätig sind oder mutmasslich tätig sind. Das Halten oder die Verwaltung von derart gesperrten Geldern untersteht einer obligatorischen Deklarationspflicht.

*16.07.99*

### **Bestimmung des Swisscoy-Kommandanten**

Der Bundesrat ernennt Oberstleutnant im Generalstab Christoph Brun zum Kommandanten der Schweizer Armeeeingehörigen im Einsatzgebiet Kosovo-Mazedonien. Im Rahmen des Einsatzes der Swisscoy trägt Brun die Verantwortung für sämtliche Schweizer Armeeeingehörigen im Einsatzgebiet, also auch für das Nachschubdetachment in Mazedonien. Das Kommando über die eigentliche Dienstkompanie Swisscoy im Kosovo wird Major Urs Maibach übertragen.

*19.07.99*

### **Teilnahme der Schweiz an der Europa-Konferenz in Brüssel**

Bundesrat Joseph Deiss vertritt die Schweiz an der Europa-Konferenz in Brüssel. Diese Konferenz ist durch den Europäischen Rat im Dezember 1997 in Luxemburg begründet worden und stellt ein Forum für den politischen Dialog mit den EU-Beitrittskandidaten dar. Die Schweiz ist seit dem zweiten Treffen am 6. Oktober 1998 in Luxemburg Mitglied der Europa-Konferenz. Bundesrat Deiss unterstreicht in Brüssel die Bereitschaft der Schweiz, die Arbeiten im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa mit allen Kräften zu unterstützen. Er wiederholt das bereits am 10. Juni 1999 in Köln vorgestellte Angebot der Schweiz, die Organisation und die Finanzierung des „Arbeitstisches“ im Bereich Demokratisierung und Menschenrechte zu übernehmen.

*26.07.99*

### **Rückkehr der Schweizer Super-Puma aus Albanien**

Die drei Super-Puma-Helikopter der Schweizer Armee kehren aus ihrem Einsatz in Albanien zurück. Seit dem 6. April 1999 sind laut VBS im Rahmen der Operation „Alba“ 5'000 Personen und 869 Tonnen Hilfsgüter transportiert worden. Während vier Monaten standen ständig über 50 freiwillige Armeeeingehörige in Albanien im Einsatz, insgesamt über 150 Personen. Der Einsatz fand im Dienst

des UNHCRH statt. Nach der raschen Leerung der Flüchtlingslager in Albanien hat Bundesrat Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, am 16. Juli beschlossen, den Super-Puma-Einsatz vorzeitig abzubrechen. Die drei Armeehelikopter sollen ab Oktober die Swisscoy im Rahmen Kfor unterstützen.

26.07.99

#### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Joseph Deiss im Kosovo**

Bundesrat Joseph Deiss reist zu einem Arbeitsbesuch in den Kosovo. Er führt Gespräche mit dem Chef der Uno-Mission im Kosovo, Bernard Kouchner, OSZE-Missionschef Everts sowie mit weiteren Vertretern der internationalen Zivil- und Sicherheitspräsenz im Kosovo. Weiter kontaktiert Deiss Exponenten der kosovo-albanischen und serbischen Gemeinschaft sowie den Vertreter der jugoslawischen Regierung im Kosovo. Der Bundesrat trifft sich auch mit Schweizern, die am Wiederaufbau im Kosovo mitwirken und besichtigt ein Projekt für zurückgekehrte Flüchtlinge des SKH.

27.07.99

#### **Offizieller Besuch von Bundesrätin Ruth Metzler in Rom**

Bundesrätin Ruth Metzler begibt sich zu einem offiziellen Besuch nach Rom. Sie führt Gespräche mit Innenministerin Rosa Russo Jervolino und mit Justizminister Oliviero Diliberto. Themen der Unterredungen sind insbesondere die vorgezogene Anwendung der drei am 10. September 1998 unterzeichneten Rückübernahmeabkommen und Fragen des Flüchtlingstransits. Gegenstand der Gespräche ist im weiteren auch die gemischte italienisch-schweizerische Arbeitsgruppe, deren Bildung anlässlich des Aussenministertreffens vom 5. Juli zwischen Bundesrat Joseph Deiss und Lamberto Dini angeregt worden ist. Diese Arbeitsgruppe soll Flüchtlingsfragen im Gesamtzusammenhang behandeln.

30.07.99

#### **Teilnahme der Schweiz am Gipfeltreffen zum Stabilitätspakt in Sarajevo**

Aussenminister Joseph Deiss nimmt am Gipfeltreffen zum Stabilitätspakt für Südosteuropa in Sarajevo teil. Mit dem Treffen im geschichtsträchtigen Sarajevo soll ein politisches Signal für Frieden, Stabilität und Wohlfahrt in Südosteuropa ausgesandt werden. Am Gipfel sind 38 Staaten und zahlreiche internationale Organisationen vertreten. Die Schweiz ist dazu als Beobachterin eingeladen; ein

Entscheid über eine vollberechtigte Teilnahme der Schweiz am Stabilitätspakt wird voraussichtlich im September 1999 gefällt werden. Deiss unterstreicht den Wunsch der Schweiz, eine aktive Rolle im Stabilitätspakt zu spielen, da die Schweiz durch die Flüchtlingsströme direkt betroffen sei und deshalb ein starkes Interesse an der Stabilisierung der Balkanregion habe.

*11.08.99 - 16.08.99*

### **Aufhebung der kollektiven vorläufigen Aufnahme**

Der Bundesrat beschliesst, die kollektive vorläufige Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus dem Kosovo per 16. August 1999 aufzuheben. Nachdem die Kampfhandlungen eingestellt worden sind und eine internationale Schutztruppe stationiert ist, gelte die Rückkehr in den Kosovo wieder als zumutbar. Weil sich die internationale Staatengemeinschaft darauf geeinigt hat, im laufenden Jahr zwar die freiwilligen Rückreisen zu fördern, aber noch keine zwangsweise Rückführungen vorzunehmen, setzt der Bundesrat die Ausreisefrist auf den 31. Mai 2000 fest. Von den Bundesratsbeschlüssen sind total 64'871 Personen aus dem Kosovo betroffen.

*11.08.99*

### **Präzisierung des Swisscoy-Einsatzes**

Nachdem die Rekrutierung der Schweizer Freiwilligen aus rund 1000 Bewerbern für das erste Kontingent erfolgreich abgeschlossen worden ist, umfasst die Swisscoy 153 Frauen und Männer. Ab 23. August wird ein Vorausdetachment des Festungswachtkorps mit dem Bau des Schweizer Camps im Einsatzraum von Suva Reka nordöstlich von Prizren beginnen, wonach das Gros der Swisscoy um den 4. Oktober eintreffen soll. Vorläufig kommen keine Helikopter zum Einsatz, da im Einsatzraum genügend Lufttransportmittel zur Verfügung stehen. Aus Sicherheitsgründen verfügt die Swisscoy über unbewaffnete Radschützenpanzer als Transportfahrzeuge. Die Swisscoy als Ganzes bleibt aber unbewaffnet und wird im Notfall von einem Sicherheitsmodul von insgesamt 18 Festungswächtern und Militärpolizisten geschützt, die mit Handfeuerwaffen ausgerüstet und für den Personenschutz ausgebildet sind. Zusätzlich verfügt die Swisscoy über 50 Sturmgewehre, die im Fall von Notwehr und Notwehrhilfe abgegeben werden. Die rechtliche Grundlage für den Swisscoy-Einsatz bilden die Uno-Resolution 1244 und das bilaterale Abkommen zwischen der Kfor und der Bundesrepublik Jugoslawien.

11.08.99

### **Ernennung von Carla Del Ponte zur Chefanklägerin der Uno**

Bundesanwältin Carla Del Ponte wird zur Chefanklägerin beim internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag gewählt. Der Bundesrat wertet die Wahl auch als Ausdruck der Anerkennung für das langjährige Engagement der Schweiz in der Suche nach einer Lösung der im Balkan herrschenden Konflikte. Die Schweiz hat die Gründung des Haager Kriegesgerichtes im Jahre 1993 ausdrücklich befürwortet und seine Tätigkeit immer wieder aktiv unterstützt. So bedeute laut Bundesrat die Übertragung der Chefanklägerfunktion an eine Schweizerin den Höhepunkt der schweizerischen Bemühungen, eine glaubwürdige Strafjustiz für die im früheren Jugoslawien und in Ruanda begangenen Kriegsverbrechen zu schaffen.

11.08.99

### **Veruntreuungsfall im VBS**

Im VBS wird ein Fall von Veruntreuung aufgedeckt. Hauptmann Dino Bellasi, ehemaliger Chef Militärwesen und Kurse der Untergruppe Nachrichtendienst (UNA), hat laut dem Truppenrechnungswesen der Armee während mehrerer Jahre rund 8,5 Millionen Franken veruntreut. Im Laufe der Untersuchungen ist ebenfalls zutage getreten, dass Bellasi wiederholte Male anlässlich von militärischen Wiederholungskursen der UNA Schiessübungen mit privaten Waffen durchgeführt hat. Das VBS ordnete eine militärische Untersuchung der Vorfälle an.

16.08.99

### **Schweizer Experten für Uno-Minenzentren**

Die Schweiz kommt zwei Gesuchen der Uno nach und entsendet drei Spezialisten zur Unterstützung des Aufbaus der Uno-Minenzentren im Kosovo und in Aserbaidschan. Das Ziel dieser Zentren besteht darin, den Einheimischen im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ das notwendige Know-how zu vermitteln, um die Minenräumung und Blindgängerbeseitigung in eigener Regie durchführen zu können. In einer ersten Phase sollen die entsprechenden Strukturen vor Ort aufgebaut und die benötigten Mittel bereitgestellt werden, um die einheimischen Freiwilligen für ihre risikoreiche Aufgabe auszubilden und auszurüsten. Daneben übernehmen die Uno-Minenzentren auch die Koordination der bereits laufenden Räumungsaktivitäten und stellen so einen möglichst effizienten Einsatz der beschränkt vorhandenen Mittel sicher. Für das Minenzentrum im Kosovo, das der

UNMIK unterstellt ist, stellt die Schweizer Armee einen Transport- und Logistikoffizier der Miliz sowie einen Entschärfungsspezialisten zur Verfügung. Der Einsatz erfolgt zivil und ist für eine Dauer von einem Jahr vorgesehen. Das Uno-Minenprogramm in Aserbaidschan wird mit einem Schweizer Datenbankspezialisten verstärkt.

22.08.99

### **Ende des Minenräumungseinsatzes im Kosovo**

Das GICHD beendet programmgemäss seine direkte kurzfristige Unterstützung der Uno im Kosovo. Seit dem 10. Juni 1999 hat sich das GICHD sowohl mit Personal als auch mit Material an den Bemühungen der Uno, der Minenbedrohung im Kosovo Herr zu werden, aktiv beteiligt. Drei Mitarbeiter des Zentrums haben im Kosovo die Uno in verschiedenen Bereichen unterstützt, so als Berater der Uno-Kinderhilfswerks (UNICEF) für ein landesweites Minenaufklärungsprogramm, als Chef Operationen und Koordinator der Uno und der Hilfswerke sowie als stellvertretender Programmdirektor des neuen Uno-Minenkoordinationszentrums in Pristina.

23.08.99

### **Swisscoy: Unterzeichnung eines Abkommens mit Österreich**

Bundesrat Adolf Ogi unterzeichnet ein Abkommen mit Österreich. Dieses regelt alle Aspekte der Zusammenarbeit zwischen der Swisscoy und Aucon, insbesondere den Schutz der Schweizer durch das österreichische Bataillon, aber auch zahlreiche technische und administrative Fragen. Am 23. Juni hatte der Bundesrat beschlossen, die Kfor mit einem schweizerischen Detachement von maximal 160 Personen zu unterstützen.

24.08.99

### **Schweizer Sprecher der OSZE-Mission im Kosovo**

Die OSZE ernennt den Schweizer Journalisten Dr. Roland Bless zum Sprecher ihrer Mission im Kosovo. Roland Bless soll neben seiner Funktion als Sprecher des OSZE-Missionschefs die Abteilung Presse und Öffentlichkeit der Organisation leiten. Damit wird er hauptverantwortlich über die Aufgaben der OSZE im Kosovo informieren, die vor allem die fünf Bereiche Demokratisierung, Menschenrechte, Wahlen, Polizeischule und Medien umfassen.

25.08.99 - 27.08.99

### **Innenministertreffen auf dem Bürgenstock**

Bundesrätin Ruth Metzler trifft sich auf dem Bürgenstock mit den Innenministern der Nachbarländer der Schweiz. Am zweiten Treffen dieser Art nehmen die in ihren Ländern für die Bereiche Asyl, Ausländer und Polizei zuständigen Minister Otto Schily (Deutschland), Rosa Russo Jervolino (Italien), Karl Schlögl (Österreich) und Michael Ritter (Fürstentum Liechtenstein) teil. Anstelle des französischen Innenministers Chevènement erscheint Staatssekretär Jean-Jack Queyranne. Ein Gesprächspunkt der Konferenz stellt die Asylpolitik dar, insbesondere die Rückführung der Kosovo-Flüchtlinge sowie die Rückführung von Problemfällen bei abgewiesenen Asylsuchenden und illegalen Ausländern. Im Bereich der Polizeizusammenarbeit und der Inneren Sicherheit soll die vor einem Jahr lancierte Idee eines gemeinsamen „Alpensicherheitsraumes“ wieder aufgegriffen werden.

27.08.99 - 03.09.99

### **Luftverteidigungsübung mit österreichischer Beteiligung**

Die österreichische Luftwaffe absolviert mit acht Flugzeugen Luftverteidigungsübungen in der Schweiz. Die Übungen finden im Rahmen der Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich über die Zusammenarbeit im Bereich der Militärluftfahrt vom 11. November 1998 statt.

08.09.99

### **Staatsbesuch des Portugiesischen Staatspräsidenten in der Schweiz**

Jorge Sampaio, Präsident der Republik Portugal, trifft zu einem Staatsbesuch in der Schweiz ein. Wegen der gespannten Lage in der ehemaligen portugiesischen Kolonie Osttimor wird der Besuch von ursprünglich zwei Tagen auf einen Tag verkürzt. Sampaio trifft sich mit Bundespräsidentin Ruth Dreifuss, um einerseits die Lage in Osttimor und andererseits die bilateralen Verträge mit der EU zu erörtern.

09.09.99

### **Schweizer Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine**

Peter Burkhard, ein Schweizer Diplomat, wird zum Projektkoordinator der OSZE für die Ukraine ernannt. Dieses Mandat besteht in der Planung, Durchführung und Überwachung von Projekten der OSZE in der Ukraine, die in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen ukrainischen Behörden durchzuführen sind.

In einer ersten Phase wird der Schwerpunkt auf der Vorbereitung eines Projekts zur umfassenden Überprüfung der Rechtsvorschriften im Bereich der Menschenrechte liegen.

*10.09.1999*

### **Einsetzung einer Studiengruppe zur Analyse der Nachrichtendienste**

Bundesrat Adolf Ogi setzt eine Studienkommission zur Untergruppe Nachrichtendienst (SUN) unter alt Staatssekretär Edouard Brunner ein. Die SUN soll die nachrichtendienstlichen Bedürfnisse und die Organisation der bestehenden Dienste sowie die Schnittstellen zwischen der Untergruppe Nachrichtendienst und den übrigen Bundesstellen, die nachrichtendienstlich relevante Grundlagen liefern, untersuchen. Bis Mitte Februar 2000 soll ein Bericht mit politischen Empfehlungen zuhanden von Bundesrat Ogi vorliegen. Die Kommission umfasst neun Mitglieder aus Politik, Diplomatie, Wissenschaft und Verwaltung.

*10.09.99 - 30.09.99*

### **Zweites Schweizer Ermittlungsteam für den Kosovo**

Im Auftrag des Haager Kriegsverbrechertribunals reist ein zweites Schweizer Ermittlungsteam in den Kosovo, um dort weitere Beweise für Kriegsverbrechen zu sichern und zu dokumentieren. Der Einsatz soll drei Wochen dauern. Das Team besteht aus neun Polizeibeamten, zwei Rechtsmedizinern und zwei Präparatoren. Die Beweise, welche sichergestellt werden, dienen dem Tribunal in Den Haag für die Anklage gegen Slobodan Milosevic und weitere Personen, gegen die der Verdacht von Kriegsverbrechen im Rahmen des Kosovo-Krieges vorliegt.

*10.09.99*

### **Einreichung von zwei Volksinitiativen der GSoA**

Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) reicht in Bern zwei Volksinitiativen ein: Die Initiative „Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“ verlangt, wie die 1989 gescheiterte GSoA-Initiative, die Abschaffung der Armee innerhalb von zehn Jahren. Die Teilnahme an friedenserhaltenden Missionen soll aber weiterhin möglich sein. Die Initiative „Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst“ bezweckt die Schaffung eines neuen Instrumentes auf Verfassungsebene, mit dem eine aktive Friedenspolitik betrieben werden soll.

20.09.99

### **Neue Ausbildungsdienstverordnung**

Der Bundesrat verabschiedet eine neue Ausbildungsdienstverordnung über die Dauer der Militärdienstpflicht, die Ausbildungsdienste sowie über die Beförderungen und Mutationen in der Armee. Die Verordnung wird am 1. Januar 2000 in Kraft treten und soll das Problem des fehlenden Kadernachwuchses in der Armee lösen helfen. Durch eine Straffung der Ausbildung für die Kader soll einerseits eine Verjüngung desselbigen erreicht, andererseits der Konflikt zwischen ziviler und militärischer Karriere entschärft werden.

21.09.99

### **Finanzielle Beteiligung an der Uno-Friedenstruppe in Osttimor**

Die Schweiz beteiligt sich mit 500'000 Franken am Trust Fund für die Friedenstruppen der Vereinten Nationen in Osttimor (INTERFET). Sie unterstützt damit diesen von der Uno beschlossenen Truppeneinsatz, der darauf abzielt, Frieden und Sicherheit in Osttimor wieder herzustellen und humanitäre Hilfsmassnahmen zu ermöglichen. Ausserdem unterstützt die Schweiz die Opfer des Konflikts auf Osttimor mit 1,5 Millionen Franken. Im Rahmen der humanitären Hilfe des Bundes werden Beiträge von je 500'000 Franken an drei internationale Organisationen für deren Nothilfeprogramme überwiesen, nämlich an das IKRK, das UNHCR sowie das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP). Ein Arzt des SKH kommt zudem in Osttimor für das IKRK zum Einsatz.

27.09.99

### **Beginn der Verlegung von Swisscoy ins Einsatzgebiet**

Verschiedene Detachements der Swisscoy beginnen mit ihrer Verlegung in den Kosovo, nachdem deutsche Nato-Offiziere im Rahmen Kfor die Ausbildung der 140 Freiwilligen am 16. September 1999 zertifiziert haben. Der Aufmarsch der Swisscoy im Einsatzraum soll um den 8. Oktober 1999 abgeschlossen sein.

27.09.99 - 01.10.99

### **Teilnahme einer Schweizer Delegation an Pfp-Übung in Polen**

Zum ersten Mal nehmen eine Schweizer und eine österreichische Delegation aktiv an einer Pfp-Übung der Nato teil. Während einer Woche üben in Polen Armeeangehörige aus 18 Ländern im Rahmen der Übung „Cooperative Bear“ die

Evakuierung und logistische Betreuung der Zivilbevölkerung, die von schweren Überschwemmungen heimgesucht worden ist. Das Ziel der Übung „Cooperative Bear“ besteht darin, die Interoperabilität zwischen Mitgliedern von Nato und „Partnerschaft für den Frieden“ in den Bereichen des Absetzens von Fallschirmspringern und der Evakuierung aus der Luft zu überprüfen. Das Schweizer Team, bestehend aus acht Mann und einem Super-Puma-Helikopter, hat täglich um die 18 fiktive Verletzte transportiert.

27.09.99

### **Neue Leitlinien für den Bevölkerungsschutz**

Bundesrat Adolf Ogi informiert über die neuen Leitlinien des Bevölkerungsschutzes, dessen Reform parallel zum Projekt „Schweizer Armee XXI“ planmässig vorangetrieben werde. Im neuen Sicherheitspolitischen Bericht wird dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld eine angepasste Strategie gegenübergestellt. Damit stünden laut Ogi nicht nur der Armee, sondern auch dem zivilen Bereich grosse Veränderungen bevor. Das neue Konzept für eine zivile Gesamtstruktur des Bevölkerungsschutzes orientiert sich an folgenden Leitlinien: Alle zivilen Mittel, d. h. die Polizei, die Feuerwehr, die Werke und Betriebe, Sanitäts- und Rettungsdienste sowie der heutige Zivilschutz werden unter dem Dach des Bevölkerungsschutzes zu einem umfassenden Sicherheitsverbund zusammengeführt. Der heutige Zivilschutz wird mit seinen Kernaufgaben in den Bevölkerungsschutz integriert.

30.09.99

### **Besuch von Bundespräsidentin Dreifuss in Finnland**

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss weilt zu einem offiziellen Besuch in Finnland, wo sie sich mit dem finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari trifft. Thema der Gespräche sind die Zusammenarbeit der Schweiz mit Finnland, die Rolle Finnlands in den internationalen Organisationen sowie die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU. Finnland hat bis Ende Jahr den Vorsitz der EU inne.

30.09.99

### **Entbindung der Armee von Botschaftsbewachung**

Der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung entscheidet, dass angesichts der entschärften sicherheitspolitischen Lage in Europa der Schutz der ausländischen Vertretungen reduziert werden kann. Die Armee wird deshalb vorerst nicht mehr benötigt, um Auslandsvertretungen zu schützen. In Bern wird der Schutz auf die

Botschaften der USA, Israels und der Türkei bzw. der türkischen Residenz eingeschränkt und zukünftig wieder vom Festungswachtkorps alleine wahrgenommen.

*01.10.99*

### **Bericht zu den Beziehungen Schweiz-Südafrika**

Die interdepartementale Arbeitsgruppe „Schweiz-Südafrika“ unter der Leitung von Botschafter Pierre-Louis Girard stellt den Bericht zu den Beziehungen der Schweiz zu Südafrika während der Apartheid vor. Dem Bericht zufolge habe sich die Politik der Schweiz im Umfeld des kalten Krieges entwickelt. Man habe versucht, „eine moralische Verurteilung der Apartheid, ein militärisches Embargo und einige punktuelle Massnahmen einerseits mit dem kontinuierlichen Verzicht auf Wirtschaftssanktionen andererseits zu verbinden.“ Bis Mitte der achtziger Jahre habe sich diese Politik nicht von der Haltung anderer westlicher Länder unterschieden. Erst nach der Sanktionswelle von 1985/86 sei die Schweiz durch ihr Festhalten an der ursprünglich eingenommenen Linie „von der internationalen Gemeinschaft als isoliert und eine wenig kohärente Haltung einnehmend“ wahrgenommen worden. Der sensible Bereich der nachrichtendienstlichen Kontakte mit Südafrika wird in einem späteren Sonderbericht behandelt werden.

*01.10.99*

### **Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes**

Das neue Asylgesetz, welches das Volk am 13. Juni 1999 mit rund 71 Prozent der Stimmen angenommen hat, tritt in Kraft. Es bringt als wichtigste Neuerungen die vereinfachte Aufnahme von Schutzbedürftigen, eine wirksame Bekämpfung der Missbräuche, die pauschale Abgeltung von Fürsorgeleistungen an die Kantone, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten und den Ausbau der materiellen sowie der finanziellen Möglichkeiten der Rückkehrhilfe. Die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, die seit dem 1. Juni 1998 per dringlichem Bundesbeschluss in Kraft gesetzt und am 13. Juni 1999 ebenfalls mit 71 Prozent der Stimmen angenommen worden sind, werden ab 1. Oktober 1999 Bestandteil des neuen Asylgesetzes.

*06.10.99 - 09.10.99*

### **Konferenz der 17 westeuropäischen Luftwaffenchefs in Luzern**

In Luzern treffen sich 17 westeuropäische Luftwaffenchefs zur zweiten „European Air Chiefs' Conference“ (EURAC 2/99). Die Schweizer Luftwaffe ist

turnusgemäss Gastgeberin. Der Kommandant der Schweizer Luftwaffe, Korpskommandant Fernand Carrel, ist im September 1996 in London als 17. und letzter der westeuropäischen Luftwaffenchefs in die „European Air Chiefs' Conference“ aufgenommen worden. Die EURAC ist ein Fachgremium, das informell Fragen rund um die Militärfliegerei als Beitrag zur Sicherheit und die Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erörtert.

*08.10.99*

### **Genehmigung der bilateralen Verträge mit der EU**

Das eidgenössische Parlament genehmigt das Gesamtpaket der bilateralen Verträge mit der EU. Die ausgehandelten sieben sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EU werden vom Ständerat mit 45 zu 0 und vom Nationalrat mit 183 zu 11 Stimmen gutgeheissen. Der EU-Kommissionspräsident Romano Prodi begrüsst die Ratifizierung der bilateralen Verträge durch das Schweizer Parlament und verspricht prioritäre Behandlung des Geschäfts in allen EU-Instanzen. Voraussichtlich werden die Abkommen im Laufe des Jahres 2001 in Kraft treten können, wenn nicht bis zum Ablauf der Frist am 3. Februar 2000 das Referendum ergriffen wird.

*09.10.99 - 12.10.99*

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Tansania**

Bundesrat Joseph Deiss stattet im Rahmen seiner Afrikareise vom 9.-18. Oktober 1999 Tansania einen offiziellen Besuch ab. Es handelt sich um den ersten Besuch eines Bundesrates in Tansania, das seit 1981 ein Schwerpunktland der DEZA ist. Seit 1987 leistet auch das Staatssekretariat für Wirtschaft Finanzhilfe. Jährlich engagiert sich die Schweiz in Tansania mit rund 30 Millionen Franken.

*12.10.99 - 13.10.99*

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Südafrika**

Bundesrat Joseph Deiss stattet im Rahmen seiner Afrikareise vom 9.-18. Oktober 1999 Südafrika einen offiziellen Besuch ab, um die bisherigen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika zu vertiefen. Er leitet ferner zusammen mit Aussenministerin Zuma eine Sitzung der Schweizerisch-Südafrikanischen Arbeitsgruppe, die eingesetzt worden ist, um die letztes Jahr unterzeichnete gemeinsame Absichtserklärung für eine verstärkte Zusammenarbeit der Schweiz mit Südafrika im Bereich der Konfliktprävention und -bewältigung sowie der Demokratisierung in Afrika umzusetzen.

*13.10.99 - 15.10.99*

### **PfP-Workshop in Spiez zum Chemiewaffenabkommen**

Im AC-Laboratorium in Spiez findet ein internationaler Workshop über das Chemiewaffenabkommen statt. Der Anlass ist Teil des Schweizer Beitrags zum PfP-Programm. Das Laboratorium in Spiez hat den Auftrag erhalten, sein Fachwissen für Inspektion und Verifikation im Bereich von atomaren, biologischen und chemischen Waffen zur Verfügung zu stellen. Schon 1997 und 1998 haben Workshops in Spiez stattgefunden. 1999 bildet die Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens, das 1997 in Kraft getreten ist, den Kernpunkt des Programms.

*14.10.99 - 18.10.99*

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Moçambique**

Bundesrat Joseph Deiss stattet im Rahmen seiner Afrikareise vom 9.-18. Oktober 1999 Moçambique einen offiziellen Besuch ab. Mit seiner Afrikareise will Bundesrat Deiss die Bedeutung der Präsenz der Schweiz in Afrika, das Interesse an der Entwicklung und Zukunft dieses Kontinents sowie an der Nord-Süd-Problematik unterstreichen. Bei dem Besuch in Moçambique handelt es sich um den ersten Besuch eines Bundesrates seit der Unabhängigkeit des Landes 1975.

*18.10.99*

### **Einweihung der neuen Räumlichkeiten für Genfer Zentren**

Bundesrat Adolf Ogi weiht in Genf die neuen Räumlichkeiten für das GZS und für das GICHD ein. Die beiden Zentren, die seit 1996 bzw. 1999 bestehen sind auf Initiative des VBS gegründet worden.

*18.10.99 - 19.10.99*

### **Sitzung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa in Genf**

Bundesrat Joseph Deiss nimmt in Genf am ersten Treffen des „Arbeitsstisches für Demokratisierung und Menschenrechte“ des Stabilitätspaktes für Südosteuropa teil. In diesem Pakt sind die Länder der EU, die USA, die Russische Föderation, Kanada, Japan, die Länder der Region und zahlreiche internationale Organisationen und Initiativen vertreten. Bis Ende Jahr co-präsidiert die Schweiz den Arbeitstisch für Demokratisierung und Menschenrechte. Aufgrund ihrer EU-Nichtmitgliedschaft hat die Schweiz zur Zeit nur Beobachterstatus bei diesem Pakt.

18.10.99

### **Anerkennung des ETH-Militärlehrganges durch die USA**

Das amerikanische Aussenministerium anerkennt den Diplomlehrgang der Militärischen Führungsschule (MFS) an der ETH Zürich. Das MFS-Diplom ist neu mit dem amerikanischen Militärausbildungslevel 4 (MEL-4) gleichgestellt. Die Anerkennung bedeutet, dass amerikanische Offiziere künftig ihre Ausbildung in der Schweiz absolvieren können. Bereits am Diplomlehrgang 1999/2000 nimmt ein erster Offizier aus den USA teil. Neben zwölf Schweizer Offizieren haben sich zudem je ein Teilnehmer aus Deutschland und Estland für den einjährigen Lehrgang eingeschrieben.

18.10.99 - 22.10.99

### **Teilnahme der Schweizer Luftwaffe an „AMADEUS 99“**

Die Schweizer Luftwaffe nimmt erstmals zusammen mit Frankreich und Österreich an einer gemeinsamen Luftraumüberwachungsübung mit dem Namen „AMADEUS 99“ teil. Die Übung findet in Zeltweg in Österreich statt. Hauptziel der Übung ist es, die Interoperabilität der drei Luftwaffen im Bereich Luftraumüberwachung zu testen und zu vertiefen.

18.10.99 - 22.10.99

### **PfP-Bevölkerungsschutz-Kurs**

Das Bundesamt für Zivilschutz führt in seinem Ausbildungszentrum in Schwarzenburg den ersten Bevölkerungsschutz-Kurs für ausländische Teilnehmer im Rahmen von PfP durch. An diesem ersten Kurs für Fachleute im Bereich Bevölkerungsschutz nehmen Teilnehmer aus 13 Ländern teil.

23.10.99 - 12.11.99

### **Wiederholungskurs einer Schweizer Panzerkompanie in Schweden**

Eine ad hoc gebildete Schweizer Panzerkompanie leistet als erste Schweizer Einheit ihren gesamten dreiwöchigen Wiederholungskurs im Ausland. Die Operation „Drakar“ findet in Schweden auf dem Panzerschiessplatz Ravlunda statt. Instruiert von schwedischen Instruktoren trainieren dort 66 Schweizer Angehörige der Armee mit 12 schwedischen Leopard-2-Panzern zusammen mit einem schwedischen Leopard Zug.

25.10.99 - 30.10.99

### **3. Pfp-Ausbildungsseminar zum humanitären Völkerrecht**

Die Schweiz führt im Rahmen des Pfp-Programms zum dritten Mal ein Ausbildungsseminar zum humanitären Völkerrecht durch. Thema sind der Schutz von Zivilisten, verletzten Soldaten und Kriegsgefangenen. Im „Swiss Seminar on the Lay of Armed Conflict“ (SLAC) vergleichen 20 Armeeangehörige aus 17 Ländern juristische Grundlagen, praktische Erfahrungen aus Konfliktregionen dieser Welt und Ausbildungskonzepte verschiedener Streitkräfte miteinander. Mit den aus dem Seminar gewonnenen Erkenntnissen sollen die teilnehmenden Militärs dem Kriegsvölkerrecht in ihrem Heimatland Nachdruck verleihen können.

26.10.99

### **Zusammenarbeitsabkommen zwischen der Schweiz und Mazedonien**

Bundesrat Joseph Deiss unterzeichnet in Bern mit dem mazedonischen Aussenminister Aleksandar Dimitrov ein Abkommen über technische und finanzielle Zusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe. Das Abkommen regelt die Modalitäten der schweizerischen Unterstützung für den Reform-Prozess in Mazedonien und soll vorerst fünf Jahre in Kraft bleiben. Bundesrat Deiss übergibt dem mazedonischen Aussenminister gleichzeitig ein Aide-mémoire zur Frage der Rückübernahme von mazedonischen Flüchtlingen und Rückkehrern in der Schweiz.

27.10.99

### **Vorgezogene Teilrevision des Militärgesetzes**

Der Bundesrat unterbreitet dem eidgenössischen Parlament eine Vorlage zur vorgezogenen Teilrevision des Militärgesetzes. Mit dieser Vorlage soll der Einsatz von bewaffneten Schweizer Friedenstruppen im Ausland ermöglicht werden. Der erste Teil der Vorlage bildet die gesetzliche Basis für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung. Damit erhalte die Schweizer Armee Zugang zu Ausbildungs- und Schiessgeländen, die in der Schweiz selber in der Art und Grösse nicht existieren. Mit dem zweiten Teil soll der Friedensförderungsdienst präzisiert werden, wie er auch im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 als Auftrag der Armee aufgeführt ist. Der Bundesrat soll die Möglichkeit erhalten, eine angemessene Bewaffnung für Schweizer Kontingente im Rahmen internationaler Einsätze zur Friedensunterstützung anzuordnen.

27.10.99

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Joseph Deiss in Grossbritannien**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, reist für einen offiziellen Arbeitsbesuch nach London, um seinen britischen Amtskollegen Robin Cook zu treffen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integration, die Situation auf dem Balkan und die bilateralen Beziehungen.

29.10.99

### **Urteil im Strafprozess gegen Nyffenegger**

Das Bundesstrafgericht in Lausanne verurteilt nach fast zweimonatigem Prozess den ehemaligen Generalstabsobersten Friedrich Nyffenegger im Zusammenhang mit der Organisation der „Diamant“-Feiern von 1989 wegen mehrfacher Veruntreuung und Urkundenfälschung im Amt sowie mehrfachen Betrugs zu sechs Monaten Gefängnis. Freigesprochen wird er von den Vorwürfen der aktiven und passiven Bestechung, der ungetreuen Amtsführung, der Falschbeurkundung und der Unterdrückung von Urkunden. Freigesprochen und vollständig rehabilitiert werden der Zürcher Unternehmer Gustav Furrer, der Luzerner Ausstellungsmacher Hans Kronenberg und der damalige EMD-Sektionschef Kurt Heimoz.

01.11.99

### **Arbeitsbeginn des Kernteams „Armee XXI“**

In Bern wird das „Haus der Armee XXI“ eingeweiht. In diesem Gebäude bereitet das Kernteam „Armee XXI“ ab sofort die Umsetzung des Sicherheitspolitischen Berichtes 2000 vor, der in der Dezembersession im Parlament diskutiert werden soll. Verschiedene Spezialisten des Generalstabes, des Heeres und der Luftwaffe sind zusammengezogen worden, um ihr Know-how in diesen grossen, interdisziplinären Rahmen von Studien einzubringen. Die ersten Schlussfolgerungen des Kernteams „Armee XXI“ sollen im Frühjahr 2000 vorliegen.

03.11.99

### **Weisungen über die Organisationen der Sicherheitspolitischen Führung**

Der Bundesrat erlässt Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung und eine Verordnung über die Aufhebung von Stab und Rat Gesamtverteidigung. An dessen Stelle wird ab 1. Januar 2000 die Lenkungsgruppe Sicherheit treten, deren Schaffung am 28. April 1999 vom Bundesrat beschlossen

worden war. Neu wird auch die Stelle eines Koordinators für die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit im Bund geschaffen. Mit diesen Entscheiden setzt der Bundesrat ein wesentliches Element der strategischen Führung um, wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 skizziert worden ist.

*04.11.99*

### **Start der „Überprüfung des Systems Innere Sicherheit der Schweiz“**

Bundesrätin Ruth Metzler und Regierungsrat Jörg Schild, Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), unterzeichnen eine Verfügung, welche die Projektorganisation „Überprüfung des Systems Innere Sicherheit der Schweiz“ (USIS) einsetzt. Das Ziel dieses Projektes ist die Überprüfung der Organisation auf Bundesebene und der Aufgabenteilung Bund-Kantone. Auf Grund des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitszusammenarbeit vom 29. Mai 1998 ist die Überprüfung des gesamten Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz beschlossen worden, da die föderalistische Staatsstruktur namentlich im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung und der Bewältigung der Migrationsprobleme an ihre Grenzen stösst.

*04.11.99*

### **Evaluation von Transportflugzeugen durch das VBS**

Das VBS beginnt mit der Evaluation für die Beschaffung von zwei kleineren und einem mittelgrossen Transportflugzeug. Für die Friedensförderung und die Katastrophenhilfe im Ausland seien laut Armee Transportflugzeuge nötig. Als kleinere Flugzeuge mit rund 10 Tonnen Nutzlast kommen entweder die C-27J des italienisch-amerikanischen Konsortiums „Lockheed Martin Alenia Tactical Transport Systems“ oder die C-295 der spanischen Firma Casa in Frage. Die Evaluation des mittelschweren Transportfliegers mit rund 20 Tonnen Nutzlast soll erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Ende Februar 2000 sollen die Typen bestimmt sein. Danach wird eine Botschaft ans Parlament erarbeitet werden.

*06.11.99 - 09.11.99*

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Couchepin in China**

Bundesrat Pascal Couchepin reist in Begleitung einer Wirtschaftsdelegation nach China. Er folgt damit einer chinesischen Einladung vom vergangenen Frühjahr. Ziel dieses Besuches ist laut EVD, die bilateralen wirtschaftlichen Bande zu festigen und zum Aufbau der Zusammenarbeit in neuen Bereichen beizutragen.

08.11.99 - 12.11.99

### **Binationale Stabsübung „Rheintal 99“**

Verteidigungsminister Adolf Ogi und Werner Fasslabend, sein österreichischer Amtskollege, eröffnen in Bludenz die erste binationale Stabsrahmenübung „Rheintal 99“. Österreichische und Schweizer Verbände üben die militärische Stabstätigkeit allerdings ohne Truppenmobilisation. Ziel der Übung ist es, die schweizerische Einsatzdoktrin des operativen Sicherungseinsatzes und des österreichischen Raumschutzes aufeinander abzustimmen, um die Interoperabilität der Verbände beider Länder zu fördern. Laut Bundesrat Ogi wolle man auch die Gelegenheit ergreifen, von den Erfahrungen Österreichs aus multinationalen Operationen zu lernen.

12.11.99

### **Bericht zur Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes in den Beziehungen zu Südafrika**

Die Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments legt den „Bericht zur Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes in den Beziehungen zu Südafrika“ vor. Darin wird festgestellt, dass weder der Nachrichtendienst noch sein damaliger Chef, Peter Regli, am geheimen Waffenprojekt „Coast“ des südafrikanischen Apartheidregimes beteiligt gewesen seien. Dieses Projekt hatte die Unterdrückung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit mit Hilfe von chemischen und biologischen Kampfstoffen zum Ziel. Gerügt wird aber das VBS. Es sei unbefriedigend, dass der Nachrichtendienst in einer gefährvollen Zeit an einer sensiblen Informationsfront offenbar ohne Direktiven und nennenswerte Führung der politisch verantwortlichen Behörden tätig sein konnte. Bundesrat Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, wird aufgefordert, deshalb künftig selber über die Aufnahme, Pflege und Kontrolle regelmässiger Auslandkontakte des Nachrichtendienstes zu entscheiden.

15.11.99

### **Verlängerung des Minenräumungseinsatzes in Bosnien**

Die Schweiz verlängert ihr Engagement bei der Minen- und Blindgänger-räumung in Bosnien-Herzegowina bis Ende Mai 2000. Dabei kommen sechs Angehörige des Festungswachtkorps zum Einsatz. Der Einsatz dieser Schweizer Experten erfolgt zugunsten von zwei gemeinnützigen Projektorganisationen, die im Auftrag des UNHCR bzw. der EU humanitäre Räumungsprogramme vor Ort umsetzen.

15.11.99 - 16.11.99

### **Schweizer Moderation eines OSZE-Rundtischgesprächs**

Josi Meier, alt Ständerätin, und Professor Wolf Linder moderieren im Auftrag des EDA in Pristina das erste OSZE-Rundtischgespräch zwischen den politischen Parteien. In diesem Gespräch treffen sich erstmalig die Vertreter aller Nationalitäten, um ein Programm zur Entwicklung und Weiterbildung der politischen Parteien im Kosovo einzuleiten und den Dialog zwischen ihnen selbst und den internationalen Förderorganisationen zu eröffnen. Die Schweiz will sich im zivilen Teil des Friedensplanes für den Kosovo auf den Aufbau demokratischer Institutionen konzentrieren, wobei ein multilaterales Vorgehen im Vordergrund stehen soll.

18.11.99 - 19.11.99

### **Teilnahme der Schweiz am OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul**

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und Bundesrat Joseph Deiss nehmen am Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul teil. Im Zentrum dieses Treffens stehen die aktuellen Spannungs- und Krisenregionen im OSZE-Raum, Südosteuropa (Kosovo) und der Kaukasus (Tschetschenien). Ebenfalls besprochen werden auch Fragen im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa, für den die OSZE die Schirmherrschaft übernommen hat und die Situation in Zentralasien. Am Ende des Gipfels wird eine Europäische Sicherheitscharta unterzeichnet. Die Charta soll die Organisation operationell stärken und sieht dazu insbesondere die Schaffung von „Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams“ und eine verstärkte Rolle der OSZE im Bereich der Polizeioperationen vor. Mit einer Plattform für kooperative Sicherheit soll zudem die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen verbessert werden.

19.11.99 - 26.11.99

### **Training der niederländischen Luftwaffe in der Schweiz**

Die niederländische Luftwaffe schickt eine Delegation von sechs F-16 Maschinen, neun Piloten und 37 Mechanikern zu Trainingszwecken in die Schweiz. Ziel des Aufenthaltes der Niederländer auf dem Militärflugplatz Payerne ist die Absolvierung verschiedener Luftverteidigungsübungen mit den Schweizer F/A-18. Die rechtliche Grundlage für den Besuch bildet ein Memorandum of Understanding mit dem Königreich der Niederlande vom 17. November 1999.

24.11.99

### **Bericht zu Vorkommnissen in der Untergruppe Nachrichtendienst**

Die Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments legt den „Bericht zu den Vorkommnissen in der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs“ vor. Darin wird festgehalten, dass der Fall Bellasi nicht spezifisch durch die Funktionen des Nachrichtendienstes bedingt ist, sondern eine Verfehlung eines einzelnen im Dienst darstelle, der sein Amt zur persönlichen Bereicherung missbraucht habe. Dieser Fall habe einen Reorganisationsbedarf im Bereich des Nachrichtendienstes aufgezeigt. Es sei dringend, diesen neu zu strukturieren.

24.11.99 - 02.12.99

### **Teilnahme der Schweiz an der Pfp-Übung „VIKING 99“**

Die Schweiz beteiligt sich zusammen mit 24 Staaten und 16 zivilen Organisationen an der computerunterstützten Übung „VIKING 99“. Das Ziel der Übung ist es, im Geist von Pfp die Zusammenarbeit zwischen zivilen Organisationen, Polizei und Militär in der Friedensförderung zu schulen. VIKING 99 ist während zwei Jahren mit Schweizer Beteiligung vorbereitet worden und setzt erstmalig die Computer und Kommunikationsmittel der Übungsteilnehmer im Verbund ein. Die Übung wird mit einem Simulator unterstützt, der eigens für die Friedenserhaltenen Missionen erstellt worden ist.

29.11.99

### **Besuch von Bundesrat Ogi bei der Swisscoy**

Bundesrat Adolf Ogi besucht in Suva Reka das Camp der Swisscoy. Ogi dankt den rund 130 freiwilligen Swisscoy-Angehörigen für ihren Einsatz. Er besucht auch das Wiederaufbauprojekt einer Schule, an welcher sich die Swisscoy im Rahmen der „Civil Military Cooperation“ (CIMIC) beteiligt. Am Rande trifft sich Ogi mit dem stellvertretenden Kommandanten der Multinationalen Brigade Süd der Kfor und dem Kommandanten des Aucon.

30.11.99 - 04.12.99

### **Teilnahme der Schweiz an der dritten WTO-Konferenz in Seattle**

Bundesrat Pascal Couchepin nimmt an der dritten Ministerkonferenz der WTO in Seattle teil. Die Schweiz unterstützt an der Ministerkonferenz, an der 135 Länder teilnehmen, die Lancierung einer neuen multilateralen Welthandelsrunde, die sich auf ein breites Verhandlungsprogramm abstützen soll. Nach vier Tagen wird

die Konferenz, die von schweren Ausschreitungen in den Strassen von Seattle begleitet wurde, ergebnislos beendet. Zu weiteren Gesprächen soll es am Sitz der WTO in Genf kommen.

*01.12.99*

### **Verlängerung des Einsatzes der Schweizer Gelbmützen**

Der Bundesrat beschliesst, die Mission der OSZE in Bosnien-Herzegowina noch bis Ende des Jahres 2000 mit Schweizer Gelbmützen zu unterstützen. Damit entspricht die Schweiz einer Anfrage der OSZE. Die Schweizer Gelbmützen bilden eine Logistikeinheit (Swiss Headquarter Support Unit, SHQSU), die bis zu maximal 50 Personen umfasst und seit Ende Februar 1996 im Einsatz steht. Ende März 2000 soll das Engagement spätestens abgeschlossen werden. Laut VBS seien viele der gesammelten Erfahrungen mit der SHQSU gewinnbringend beim Aufbau der Swisscoy im Kosovo eingebracht worden.

*02.12.99 - 03.12.99*

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Russland**

Bundesrat Joseph Deiss weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Moskau. Er trifft sich mit Aussenminister Igor Iwanow, um die Situation in Russland, insbesondere in Tschetschenien, die internationale Sicherheit sowie bilaterale Fragen zu besprechen. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen in die russische Staatsduma vom 19. Dezember 1999 trifft sich Deiss auch mit verschiedenen Parteivertretern, um russische Meinungen zum Tschetschenienkrieg zu sondieren.

*05.12.99 - 10.12.99*

### **Schweizer PfP-Lehrgang zum Thema Existenzsicherung**

In Wangen an der Aare findet ein Lehrgang im Rahmen des PfP-Programms der Nato unter dem Titel „Military Disaster Relief“, Militärische Katastrophenhilfe, statt. Offiziere aus dreizehn europäischen Ländern (Albanien, Armenien, Belgien, Lettland, Mazedonien, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Tschechien, Ukraine, Ungarn) nehmen an diesem Lehrgang teil, der Wissensgrundlagen über die Sicherheitspolitik der Schweiz vermitteln soll. Dabei steht die Existenzsicherung der Bevölkerung im Vordergrund, weshalb Auftrag, Organisation und Einsatz der Rettungstruppen das Hauptthema des Kurses bilden. Als eines der wenigen Länder Europas verfügt die Schweiz über armeeeigene Mittel, die zur Bewältigung von Katastrophensituationen zugunsten der Bevölkerung

eingesetzt werden können. Aus diesem Grund stosse diese Truppengattung laut VBS im Ausland immer wieder auf grosses Interesse.

*06.12.99*

#### **Schlussbericht des Independent Committee of Eminent Persons (ICEP)**

Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Veröffentlichung des Schlussberichts des Independent Committee of Eminent Persons (ICEP), der sogenannten Volcker-Kommission. Der Schlussbericht des ICEP bildet den Abschluss einer rigorosen Untersuchung, die darauf abgezielt hat, soweit möglich Vermögenswerte zu identifizieren und zurückzuerstatten, die von Opfern der Nazi-Verfolgung bei bestimmten Schweizer Bankinstituten hinterlegt worden waren. Internationale Revisoren haben 53'886 Konti bei Schweizer Banken aufgespürt, die einen „wahrscheinlichen oder möglichen“ Zusammenhang mit Opfern der Nazi-Herrschaft haben könnten. Hinweise auf eine systematische Diskriminierung von Opfern durch die Schweizer Banken seien aber nicht festgestellt worden. Wohl aber hätten einzelne Banken „fragwürdige und unlautere“ Methoden gegenüber Erben von Opfern angewandt. Sowohl die Schweizer Bankiervereinigung (SBVg) als auch die Grossbanken UBS und Credit Suisse Group haben den Volcker-Bericht als fair und ausgewogen bezeichnet.

*08.12.99 - 09.12.99*

#### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Couchepin in der Slowakei**

Bundesrat Pascal Couchepin weilt zu einem Arbeitsbesuch in Bratislava, der Hauptstadt der Slowakei. Dieses Treffen findet auf Einladung des slowakischen Wirtschaftsministers Harach statt. Im Vordergrund der Gespräche stehen die Lage im Kosovo, die OSZE sowie der europäische Integrationsprozess, namentlich die zukünftigen EU-Beitrittsverhandlungen der Slowakei.

*09.12.99*

#### **Ablehnung der Umverteilungsinitiative durch den Nationalrat**

Der Nationalrat lehnt mit 120 zu 62 Stimmen die Initiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze“ (Umverteilungsinitiative) der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) ab. Die Initiative verlangt eine Halbierung der Militärausgaben innerhalb von zehn Jahren auf der Basis von 1987. Die Armee müsste gemäss Nationalrätin Barbara Häring noch zwei Milliarden Franken einsparen, um dieses

Ziel zu erreichen. Eine Milliarde der eingesparten Mittel müsste zur Umstrukturierung der Rüstungsbetriebe und rund 600 Millionen für die internationale Friedensförderung verwendet werden. Bundesrat Adolf Ogi hält dem entgegen, dass das VBS seit 1991 bereits neun Milliarden Franken eingespart habe. Zudem leiste die Schweiz bereits heute gute Friedensarbeit.

*09.12.99 - 10.12.99*

#### **Arbeitsbesuch von Bundesrätin Metzler in Mazedonien**

Bundesrätin Ruth Metzler weilt zu einem Arbeitsbesuch in Skopje. Sie führt Gespräche mit Innenminister Pavle Trajanov und Justizminister Vlado Kambovski. Thema der Gespräche ist vor allem die Zusammenarbeit beim Transit von Kriegsvertriebenen, die aus der Schweiz in den Kosovo zurückkehren sowie die Schaffung eines Rückübernahmeabkommens. Erörtert wird ferner die Frage einer Zusammenarbeit im Polizeibereich mit Blick auf organisierte Kriminalität, Waffenhandel und gewalttätigen Extremismus sowie Kooperationsmöglichkeiten im Justizbereich. Die Gespräche führen zu einer Reihe von Vereinbarungen. Unter anderem wird eine Absichtserklärung zur Polizeizusammenarbeit unterzeichnet.

*09.12.99*

#### **Annahme des Militärischen Bauprogramms 2000 durch beide Räte**

Der Nationalrat stimmt wie zuvor der Ständerat dem Militärischen Bauprogramm 2000 mit 109 zu 58 Stimmen zu. Damit wird unter anderem auch die Verwirklichung des Satellitenaufklärungssystems „SATOS-3“ (Satellite Observation) bewilligt. Dies ist ein elektronisches Aufklärungssystem, das der zivilen und militärischen Führung dienen soll, die Satellitenkommunikation zu erfassen und zu dechiffrieren. Dazu sollen in Leuk zwei Empfangsanlagen mit grossen Parabolspiegeln und bei Heimenschwand sieben kleinere Antennen aufgestellt werden. Bundesrat Ogi betont, dass es sich bei SATOS um ein notwendiges Instrument für die Nachrichtenbeschaffung zuhanden der politischen Führung handle.

*10.12.99*

#### **Einweihung des neuen Armee-Ausbildungszentrums in Luzern**

Bundesrat Adolf Ogi weiht in Luzern das neue Armee-Ausbildungszentrum (AAL) ein. In diesem Zentrum soll in Zukunft das höhere Kader der Schweizer Armee zentral geschult werden. Ein Ziel des AAL ist laut Ogi, dass Kaderleute der Armee zukünftig auch in der Wirtschaft bestehen können. Generell sollen die

Querverbindungen zwischen Miliz- und Berufskader, zwischen Armee und Wirtschaft durch das AAL wieder gestärkt werden. Zum Kommandanten der Schule wird Divisionär Jean-Pierre Badet ernannt.

*10.12.99*

### **Veröffentlichung des Berichts der Bergier-Kommission**

Die Unabhängige Expertenkommission (UEK) Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Bergier-Kommission) veröffentlicht den Bericht über „Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus“ (Bergier-Bericht). Der Bericht konzentriert sich auf die Rolle, welche die damaligen Behörden und die Verwaltung bezüglich der Flüchtlingsfrage spielten. Der Bericht kommt unter anderem zum Schluss, dass nach heutigem Recht die damalige Behandlung der Flüchtlinge – vor allem wegen der Menschenrechtsgarantien – „in verschiedenen Hinsichten als rechtswidrig einzustufen“ wäre. Gegen die damals geltenden Gesetze der Schweiz und gegen die Normen des zeitgenössischen Völkerrechts hätten die Schweizer Behörden in der Regel aber nicht verstossen.

*13.12.99*

### **Verabschiedung des vierten Individuellen Partnerschaftsprogramms**

Der Bundesrat verabschiedet die Teile IV und V des 4. IPP der Schweiz im Rahmen des PfP-Programms der Nato. Diese Teile bleiben gegenüber dem 3. IPP vom 24. März 1999 praktisch unverändert. Die Schwerpunkte der schweizerischen Mitwirkung im Rahmen des IPP liegen unverändert in den Bereichen der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, des humanitären Völkerrechts, der sicherheitspolitischen Ausbildung, im Sanitäts-, Such- und Rettungswesen sowie bei der Rüstungskontrolle und der Abrüstung. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei der Verbesserung der Fähigkeit der Armee, im Bedarfsfall an friedensfördernden Operationen unter Uno- und/oder OSZE-Mandat teilzunehmen. Die Schweiz beteiligt sich seit dem 11. Dezember 1996 am PfP-Programm.

*15.12.99 - 17.12.99*

### **Teilnahme der Schweiz an der Jahreskonferenz des II. Protokolls zum Übereinkommen von 1980 über gewisse konventionelle Waffen**

Die Schweiz nimmt an der ersten Jahreskonferenz der 45 Vertragsstaaten des 1996 revidierten Zusatzprotokolls II zum Übereinkommen von 1980 über gewisse konventionelle Waffen teil. Das revidierte Protokoll II deckt als einziges

internationales Instrument alle Landminen, Sprengfallen und sonstigen Sprengsätze ab. Es schafft damit einen Rahmen für den globalen Dialog in diesem Bereich. Das revidierte Protokoll II spielt zum umfassenden Mine Ban Treaty (Ottawa-Prozess) eine komplementäre Rolle. Die Schweiz unterstreicht an der Konferenz die Bedeutung des revidierten Protokolls II und setzt sich für eine umfassende und nachprüfbare Umsetzung der angenommenen Bestimmungen ein.

*16.12.99*

#### **Teilnahme von Bundesrat Deiss an EAPC-Aussenministertreffen**

Bundesrat Joseph Deiss nimmt am EAPC-Treffen in Brüssel teil. Der EAPC, der seit dem 30. Mai 1997 besteht, ist ein Forum zur Beratung sicherheitspolitischer Fragen, in dem 19 Nato-Mitgliedstaaten und 26 Partnerstaaten vertreten sind. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern. Die Diskussionen befassen sich mit der Umsetzung der Initiativen, welche die EAPC-Staatschefs an ihrem Gipfel in Washington im April dieses Jahres beschlossen haben. Diese haben zum Ziel, die Staaten verstärkt auf die Teilnahme an gemeinsamen friedenserhaltenden Massnahmen vorzubereiten und zur Stabilität in Südosteuropa beizutragen. Die Schweiz setzt sich unter anderem für eine verstärkte Zusammenarbeit der militärischen und humanitären Akteure bei Katastrophen und Krisen ein.

*17.12.99*

#### **Arbeitsbesuch von Bundesrätin Metzler in Deutschland**

Bundesrätin Ruth Metzler weilt für einen Arbeitsbesuch in Berlin. Die Gespräche mit dem Bundesminister des Inneren, Otto Schily, münden in eine gemeinsame Erklärung zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der polizeilichen Rechtshilfe. Betont wird das gute Zusammenwirken beider Staaten bei der Rückführung von Vertriebenen und Flüchtlingen aus dem Kosovo. Beide Minister äussern den Wunsch, die multilaterale Zusammenarbeit mit den anderen Staaten der Alpenregion voranzutreiben. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die auf dem Bürgerstock eingesetzte gemischte Arbeitsgruppe.

22.12.99

**Zustimmung des Parlaments zum Sicherheitspolitischen Bericht 2000**

Der Nationalrat stimmt mit 114 zu 44 Stimmen dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 zu. Das künftige Leitmotiv der Schweizer Sicherheitspolitik soll gemäss Bericht 2000 „Sicherheit durch Kooperation“ lauten und die bisherige Strategie „Sicherheit durch Autonomie“ ablösen. Der Bericht wird vor allem von pazifistischen sowie von isolationistischen Kreisen abgelehnt. Die Zustimmung des Parlaments zum Sicherheitspolitischen Bericht 2000 ist Voraussetzung für die vom VBS geplante Pilot-Rekrutenschule mit „Durchdienern“ wie auch für die Teilrevision des Militärgesetzes, welche die gesetzliche Grundlage für Auslandseinsätze von Schweizer Armeeangehörigen schaffen soll.



# **Forschungsprojekte**



## **Sicherheitspolitische Forschung 1999/2000**

Die folgende Liste von Forschungsprojekten umfasst laufende oder kürzlich abgeschlossene Arbeiten auf dem Gebiet der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Projekte sind nach den Namen der beteiligten Forscher alphabetisch geordnet. Die Liste beruht auf einer Umfrage, die der Schweizerische Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften (Sidos), Neuchâtel, regelmässig durchführt. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse konnte sich der Umfrage anschliessen und dankt Sidos für dieses Entgegenkommen.

Diese Erhebung ist auch in elektronischer Form auf dem Internet unter <http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/index.htm> verfügbar.

Die Dienste von Sidos können elektronisch unter <http://www-sidos.unine.ch> aufgerufen werden.

\* \* \* \* \*

### **Autoren**

*Hubert Annen (Leitung), Rudolf Steiger (Leitung)*

### **Titel**

Förderwirksame Beurteilung der Milizkader

### **Kurzbeschreibung**

Das hier beschriebene Projekt hat zum Ziel, durch ein neu gestaltetes, zeitgemässes Beurteilungsverfahren die individuelle Förderung von Offizierschülern sowie Zugführern und höheren Unteroffizieren im Praktischen Dienst in den Vordergrund zu rücken. Um sich einen Überblick über den Forschungsgegenstand zu verschaffen, wurden im Frühling 1997 in allen Rekruten- und Offiziersschulen mittels Fragebogen und Interviews die gängige Beurteilungspraxis sowie Einstellungen und Erwartungen der Beteiligten erfasst. Zusammen mit der Auswertung der relevanten Dokumente ergab dies ein ausgesprochen repräsentatives Bild. Die Erkenntnisse aus den betreffenden Resultaten dienten als Grundlage für die Optimierung des bestehenden Beurteilungsinstrumentes. Den Prinzipien der Aktionsforschung folgend und um die Kluft zwischen Wünsch- und Machbarem möglichst klein zu halten, wurden von Beginn an Berufsoffiziere und -unteroffiziere in den Prozess einbezogen. In drei Rekruten- und zwei Offiziersschulen diskutierte man vor dem Hintergrund psychologischer und betriebswissenschaftlicher Erkenntnisse die Erfahrungen und Bedürfnisse auf dem jeweiligen Waffenplatz. Dies führte zu einem neuen Modell mit folgenden Hauptelementen:

- Förderqualifikationsformular
- Einbezug von Selbstbeurteilungen
- entwicklungsorientiertes Feedbackgespräch
- spezifische Schulungseinheiten für alle Beteiligten
- praxisbezogene Hilfsmittel (Checklisten)

Im Frühling 1998 fand die erste Praxisdurchführung statt. In strukturierten Evaluationsgesprächen mit Instruktoren und Milizkadern sowie mittels Fragebogen erfasste man Praktikabilität, Transparenz und Nützlichkeit des neuen Verfahrens. Daraus leitete man Optimierungsmöglichkeiten ab. Von Beginn an erreichte der Einbezug von Selbstbeurteilungen sowie die Förderorientierung im Beurteilungsgespräch ein positives Feedback. Bemängelt wurde in der ersten und zweiten Durchführung der grosse Zeitaufwand zum Bearbeiten der Formulare, wodurch die allgemeine Akzeptanz des Verfahrens stark beeinträchtigt wurde. Ab 1999 lag ein deutlich vereinfachtes Beurteilungsformular vor, ohne dass man inhaltlich Abstriche hätte machen müssen. Bei Abschluss des wissenschaftlichen Teils dieses Projektes wird die „Förderwirksame Beurteilung“ in 4 Rekrutenschulen und 2 Offiziersschulen durchgeführt. Milizkaderangehörige können dabei die Erfahrung machen, dass zielgerichtete Selbstbeurteilungen, bewusste Auseinandersetzung mit Wahrnehmungs- und Bewertungsprozessen und in aller Offenheit geführte, konstruktive Feedbackgespräche ihre Entwicklung als Führer und Persönlichkeit spürbar fördern. Die exakte Dokumentierung des ganzen Projektverlaufs zeigt zudem auf, welche Aktivitäten und Prozesse auf welche Weise zu einer Kulturveränderung beitragen bzw. in vergleichbaren Projekten beitragen könnten.

**Laufzeit**

1997/02-1999/09

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Michael Arend (Leitung), Hanspeter Stamm, Roberto De Tommasi,  
Markus Lamprecht, Nicola Fielder*

**Titel**

Die Wahrnehmung der Schweiz durch das Ausland

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kurzbeschreibung**

Wie wird die Schweiz in den benachbarten europäischen Ländern wahrgenommen? Bestehen substantielle Unterschiede zwischen den Perzeptionen der Bürger auf der einen und der Eliten bzw. politischen Handlungsträger auf der anderen Seite?

Während in den letzten Jahren das schweizerische Selbstbild in verschiedenen wissenschaftlichen Forschungsprojekten und -programmen thematisiert wurde, existiert kaum gesichertes Wissen zur Fremdeinschätzung der Schweiz. Gerade die Kenntnis solcher Fremdwahrnehmungen könnte aber den innerschweizerischen Selbstbild-Diskussionen neue Impulse verleihen. Die Fremdwahrnehmungen sind aber auch von grosser aussenpolitischer Bedeutung und Relevanz, z.B. im Zusammenhang mit der heutigen und künftigen Position der Schweiz in Europa und in der Welt. Vor diesem Hintergrund interessieren im vorliegenden Forschungsprojekt insbesondere die Wahrnehmungen in bezug auf die spezifischen Merkmale und Institutionen des schweizerischen politischen Systems (wie z.B. direkte Demokratie und Föderalismus) und in bezug auf die Rolle, Position und den Problemlösungsbeitrag der Schweiz im europäischen und globalen Kontext.

**Laufzeit**

1996/09-1999/03

**Kontaktadresse**

Synergo – Planung und Projektmanagement, Postfach 4925, 8022 Zürich,  
Lamprecht und Stamm, Sozialforschung u. Beratung AG, Sonneggstrasse 30, 8006  
Zürich

\* \* \* \* \*

**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: (1) Where and when did institutional reform occur in these five fields in the 22 countries under study? (2) 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**

2000/04-2002/03

**Kontaktadresse**

Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft – IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Günther Bächler (Leiter), Andreas Kohlschütter*

**Titel**

Präventive Diplomatie und Nachkriegsstabilisierung: friedliche Streitbeilegung und Demokratieförderung als Ziele schweizerischer Aussenpolitik

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kurzbeschreibung**

Es werden die Ziel-Mittel-Relationen in der schweizerischen Aussenpolitik anhand der beiden Zielbereiche Krisenprävention und Nachkriegsstabilisierung untersucht. Dabei bildet die These vom Zusammenhang von Demokratie und Frieden, die dem aussenpolitischen Bericht des Bundesrates zugrunde liegt, den normativen Horizont der Fragerichtung. Empirisch werden je drei Fälle zu den Bereichen der Prävention und der Nachkriegsstabilisierung untersucht. Hier interessieren a) der spezifische Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung, b) die Verteilung der Gewichte auf Prävention und Nachkriegsstabilisierung und c) das Verhältnis von bi- und multilateralen Aktivitäten in den beiden Zielbereichen. Vor diesem Hintergrund soll auch das Image der schweizerischen Aussenpolitik in Konfliktregionen beleuchtet werden.

**Laufzeit**

1996/09-1999/08

**Kontaktadresse**

Schweizerische Friedensstiftung, Gerechtigkeitsgasse 12, 3000 Bern 8

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Thomas Bernauer (Leitung), Stefan Brem, Andrea Heinzer*

**Titel**

Nonproliferationspolitik der Schweiz: Strategien zur Stärkung von internationalen Rüstungskontrollregimes

**Kurzbeschreibung**

Welche Strategien erweisen sich unter welchen Bedingungen als erfolgreich, um Problemstaaten in Rüstungskontrollregimes einzubinden? Welche Strategien wurden von der Schweiz bisher verfolgt, und wie wirksam waren diese Massnahmen? Wo liegen zukünftige Möglichkeiten für die Schweiz, Rüstungskontrollregimes weiter zu stärken?

Auf der Basis eines theoretisch hergeleiteten Analyserahmens, welcher Hypothesen zur Rolle und Wirksamkeit verschiedener regulativer Strategien im Nonproliferationsbereich beinhaltet, werden erstens verschiedene regulative Strategien in bezug auf kritische Staaten allgemein sowie zweitens bestimmte Massnahmen der Schweiz in bezug auf kritische Staaten analysiert.

Das Projekt beinhaltet eine Bestandesaufnahme der schweizerischen Aktivitäten im Bereich der Rüstungskontrolle, wobei sowohl die unilateralen als auch die kollektiven Bemühungen im Zeitraum von 1960 bis heute betrachtet werden. Das Schwergewicht der Untersuchung wird auf die letzten zehn Jahre gelegt, womit den internationalen Veränderungen und neuen Herausforderungen nach dem Kalten Krieg Rechnung getragen wird. Untersucht wird die Rolle verschiedener regulativer Strategien gegenüber bestimmten kritischen Staaten im Rahmen des nuklearen Nichtweiterverbreitungsregimes (NPT), der Biologie- und Chemie-waffen-Konvention (BWC, CWC), des Regimes zur Nichtweiterverbreitung von Raketentechnologie (MTCR) und in der Minenproblematik.

**Laufzeit**

1998/5-2000/5

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zentrum SEI,  
8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Roland Bieber (resp.), Cesla Amarelle, Anne Cornu*

**Titel**

„L’espace de liberté, de sécurité et de justice“ mis en place par l’Union européenne dans le cadre du Traité d’Amsterdam – les effets sur les Etats tiers, notamment la Suisse

**Kurzbeschreibung**

La recherche proposée porte sur les problèmes et les implications théoriques et pratiques, internes et externes, de la mise en place progressive d’un „espace de liberté, de sécurité et justice“ dans le cadre de l’Union européenne Suite au traité d’Amsterdam. Ce nouveau traité est analysé dans une perspective juridique et politique. Il est notamment prévu d’examiner la manière selon laquelle le système juridique suisse peut être mis en rapport avec cet espace par le Mais des accords prévus à cet effet par le traité d’Amsterdam.

**Laufzeit**

1999/01-2000/12

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kontaktadresse**

Université de Lausanne, Centre de droit comparé et européen – CDCE, BFSH1,  
1015 Lausanne / Dorigny

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Christoph Breitenmoser*

**Titel**

Strategie ohne Aussenpolitik? – Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik bis 1973

**Kurzbeschreibung**

Die Untersuchung setzt sich zum Ziel, den Wandel des sicherheitspolitischen Denkens in der Schweiz von einer rein militärisch verstandenen Verteidigungspolitik zu einer umfassenden Sicherheitspolitik mit einer – zumindest deklaratorisch – ausgreifenden Komponente, das heisst einer aktiven Aussenpolitik, aufzuzeigen.

Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, worin das fehlende Bewusstsein für den strategischen Wert des sicherheitspolitischen Mittels der Aussenpolitik begründet liegt. Überdies gilt es, die äusseren (internationalen) und inneren (nationalen) Faktoren für diesen Wandel in der schweizerischen Strategiediskussion im Übergang von den sechziger in die siebziger Jahre zu analysieren. Im Zentrum stehen die beteiligten Akteure der Debatte und ihre Beiträge zur Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik.

**Laufzeit**

1997/01-2000/10

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktsanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Stefan Brem*

**Titel**

From Landmines to Small Arms and Light Weapons: Policy Change in the Swiss Arms Control Debate

**Kurzbeschreibung**

The research project structures theoretical and empirical approaches applicable to the activities of Switzerland in arms control and disarmament processes. So far, most of the arms control literature focuses on the (post) Cold War confrontation between the United States and USSR/Russia and international arms control and disarmament processes in general. But since the end of the Cold War and the acceleration of globalization processes, the proliferation problems created new challenges and risks to the international system. Switzerland, as a typical mid-power state, has in the beginning also been overrun by these developments. Since then, it has fairly well adjusted to the new security environment and actively participates in the international efforts to stop the proliferation of conventional weapons and weapons of mass destruction.

How and why does Switzerland contribute to the international efforts to cope with arms control and disarmament problems? How far is the room for maneuver for Swiss activities and how does Switzerland act within it? These questions are at the core of a set of research questions that structure the doctoral thesis. A theoretical framework will be developed to test possibilities and drawbacks of different strategies, states can apply in cooperative endeavors to control arms related problems, i.e. landmines ban treaty and the discussion in the field of small arms & light weapons. In the end, I try to generate some general recommendations how mid-power states can cope with arms control and disarmament problems in the area of conventional weapons. The project has, insofar, a theoretical and a practical outreach.

**Laufzeit**

1999/06-2001/10

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich.

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Michele Coduri*

**Titel**

La Suisse vis-à-vis de la Chine: La recherche d'une continuité impossible?  
(1946-1955)

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kurzbeschreibung**

Aufgrund von Archivquellen (schweizerischen wie ausländischen) und ausgewählter Sekundärliteratur sollen die Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der Schweiz analysiert werden. In einer ersten Phase werden die Rahmenbedingungen und der Stand der bilateralen Beziehungen vor dem Regimewechsel geschildert. In einer zweiten Phase werden insbesondere die Gründe und der Entscheidungsprozess untersucht, die zu einer raschen Anerkennung der Volksrepublik durch die Schweiz führten. In einer dritten Phase wird die Evolution der bilateralen Beziehungen zuerst während des Korea-Krieges und dann während der Tätigkeit der neutralen Missionen zur Überwachung der Waffenstillstandsabkommen und zur Heimschaffung von Kriegsgefangenen beleuchtet.

**Laufzeit**

1994/10-2000/12

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Andreas Ernst (Leitung), Kurt Imhof (Leitung), Mark Eisenegger, Patrick Ettinger, Petra Frey, Stefan Meier*

**Titel**

Die Schweiz in der Welt – die Welt in der Schweiz. Eine vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischer Aussenpolitik

**Kurzbeschreibung**

Entscheidungsstrukturen und -prozesse der schweizerischen Aussenpolitik sind durch die direkte Demokratie stark an die mediale Öffentlichkeit gebunden. Dieses Projekt erfasst deshalb die Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik, indem es die Berichterstattung über internationale Ereignisse in schweizerischen Medien rekonstruiert und die öffentlichen Konflikte über die Stellung der Schweiz in der Welt untersucht. Hierbei stehen die Prozesse des Bedrohungsaufbaus und des Bedrohungsverlustes im Zentrum.

Das Projekt gliedert sich in zwei Teilprojekte: In einer Längsschnittuntersuchung der deutschschweizerischen Leitmedien (1944-1995) wird die wechselnde Intensität der Berichterstattung über internationale Ereignisse systematisch rekonstruiert. In vier Phasenstudien (1944-1950, 1959-1964, 1965-1973, 1989-1995) werden signifikante „Konfliktperioden“ der schweizerischen Aussenpolitik analysiert. Hier konzentriert sich das Projekt zum einen auf den Wandel der aussenpolitischen Konstellation und zum anderen auf neu auftretende Akteure in der öffentlichen Kommunikation (soziale Bewegungen, Protestparteien). Dieses Projekt verschafft historisch fundiertes Orientierungswissen über die Formen der innenpolitischen Positionsbestimmung der Schweiz in der Welt und den Einfluss des Sonderfallverständnisses auf die Akzeptanz der schweizerischen Aussenpolitik. Dieses Wissen lässt sich zur Bewältigung aktueller Konflikte um die aussenpolitische Position der Schweiz nutzen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass das Projekt sprachregionale Unterschiede herausarbeiten kann und so Anhaltspunkte für deren Überwindung bereitstellt.

**Laufzeit**

1997/01-1999/12

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Soziologisches Institut, Forschungsbereich Öffentlichkeitssoziologie und -geschichte, Rämistrasse 69, 8001 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann*

**Titel**

Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität von 1945 bis 1999

**Kurzbeschreibung**

Frieden, Sicherheit und Stabilität sind Zielgrössen der meisten Staaten auf der Welt. Seit den beiden Weltkriegen wurden vermehrt auch internationale Institutionen damit beauftragt, diese Ziele zu verfolgen und zu verwirklichen. Auch die Schweiz hat sich auf diesem Gebiet engagiert, auch wenn sie sich institutionell kaum in die internationalen Strukturen der Friedenssicherung einbinden liess.

Die Untersuchung zeichnet die internationalen Bemühungen zur Schaffung und Sicherung friedlicher und stabiler internationaler Verhältnisse seit dem Zweiten Weltkrieg nach. Ausgehend von diesen internationalen Entwicklungen im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik werden die schweizerischen Bemühungen nach 1945 in diesem Bereich beleuchtet. Im Zentrum der Analyse steht der Politikbereich, den man als die „ausgreifende Komponente“ der schweizerischen Sicherheitspolitik bezeichnen kann. Dabei gehen wir von einem breiten Friedens- und Sicherheitsverständnis aus, das neben militärischen auch nichtmilitärische Komponenten berücksichtigt. Dementsprechend breit ist die Palette der angesprochenen Schweizer Beiträge. Sie umfasst Massnahmen in den Bereichen der Konfliktprävention, des Konfliktmanagements und des postkonfliktären Engagements.

Das Ziel der Studie ist es, die schweizerischen Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Stabilität seit 1945 darzustellen und zu analysieren. Es sollen die Stärken und Schwächen sowie die Lücken des schweizerischen Engagements in diesem Bereich aufgezeigt werden. Hierbei geht es nicht um eine detaillierte Auflistung der verschiedenen Schweizer Initiativen und Massnahmen, sondern um eine Gesamtdarstellung und Gesamtbewertung. Die Untersuchung stützt sich im wesentlichen auf schon edierte Studien sowie auf bundesrätliche Berichte und Botschaften. Auf eigentliche Quellenarbeit wurde aufgrund des breit gefassten Charakters der Darstellung verzichtet.

**Laufzeit**

1999/03-2000/05

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Jon A. Fanzun*

**Titel**

Menschenrechte und schweizerische Wirtschaftshilfe: Konzeptionelle Veränderungen und deren Umsetzung

**Kurzbeschreibung**

Die Schweizer Menschenrechtspolitik sowie die Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik waren lange Zeit voneinander getrennte Politikbereiche. Insbesondere war die Respektierung der Menschenrechte kein Kriterium für die Aufnahme von Handelsbeziehungen oder für die Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe. In den achtziger Jahren erlangte die Menschenrechtspolitik einen allgemein grösseren Stellenwert in der Schweizer Aussenpolitik. Dies hatte zur Folge, dass menschenrechtliche Zielsetzungen in andere Politikbereiche Eingang fanden, namentlich in die Entwicklungszusammenarbeit.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Verknüpfung von Wirtschaftshilfe mit politischen Kriterien zur Regel in der internationalen Politik. Seit den neunziger Jahren bindet die Schweiz ihre wirtschaftliche Unterstützung explizit an die Einhaltung von politischen Konditionen. Diese Verbindung verschiedener Politikbereiche bedeutet eine konzeptionelle Umorientierung der Schweizer Aussenpolitik, die bis dahin von der Trennung zwischen Aussenwirtschafts- sowie Entwicklungspolitik und übriger Aussenpolitik geprägt war.

Ein erstes Ziel des Projektes ist es, den in den späten siebziger Jahren einsetzenden konzeptionellen Wandel zu analysieren, der zum Einzug menschenrechtlicher Zielsetzungen in die Schweizer Wirtschaftshilfe geführt hat. Ein zweiter Teil widmet sich der Umsetzung dieser Politik im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen, menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Zielen. Dementsprechend ist es ein zweites Ziel des Projektes zu untersuchen, ob und inwieweit sich der Einbezug menschenrechtlicher Zielsetzungen in der Praxis auswirkte und welche Interessen sich dabei durchsetzten.

**Laufzeit**

1999/07-2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Thomas Fischer*

**Titel**

Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik 1972-1986: das Ausbleiben der ausserpolitischen Öffnung

**Kurzbeschreibung**

Das Dissertationsprojekt versteht sich als Beitrag zur Aussenpolitikforschung (foreign policy analysis) und befasst sich als solcher mit den Determinanten des ausserpolitischen Verhaltens der Schweiz. Als Untersuchungszeitraum wurde die Periode von 1972-1986 gewählt, in welcher ein erster Anlauf zur ausser- und sicherheitspolitischen Öffnung des Landes (Uno-Beitritt, KSZE-Politik) unternommen wurde. Im vorangehenden Jahrzehnt war der Startschuss für eine allgemeine Aktivierung der Schweizer Aussenpolitik durch verschiedene parlamentarische Vorstösse (Verhältnis zur Uno und zur EG, KSZE-Engagement) gegeben worden. Diese Entwicklung 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. Eine Stärkung der ausserpolitischen Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik, wie sie im Bericht '73 propagiert wurde, blieb weitgehend aus, und als der Uno-Beitritt 1986 vom Volk deutlich verworfen wurde, wurde das Scheitern der Bemühungen des Bundesrates offensichtlich. Diese Abstimmungsniederlage war ein eigentlicher Tiefpunkt der bundesrätlichen Aussenpolitik und äusseres Anzeichen für das Misslingen der politischen Öffnung der Schweiz. Deshalb soll die Uno-Beitrittsfrage im Zentrum der Untersuchung stehen.

Forschungsfrage: Welche Bedeutung hatte die Wahrnehmung des internationalen Umfeldes durch die nationalen Entscheidungsträger als Faktor für das Ausbleiben der ausserpolitischen Öffnung der Schweiz in den 70er und 80er Jahren?

Arbeitshypothese: Das ausserpolitische Verhalten eines Staates ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Impulse aus dem internationalen Umfeld und den

Impulsen von innen. Bis anhin wurden in der Analyse der Schweizer Aussenpolitik im Kalten Krieg vor allem die internen Faktoren (Akteure, Prozesse, Strukturen) untersucht. Diese Studie geht nun davon aus, dass die Veränderungen im internationalen Umfeld (Ende der Détente, Verhärtung des Kalten Krieges, Krise der Uno) ebenso massgeblich für die Bestätigung der traditionellen aussenpolitischen Maximen und das Ausbleiben der politischen Öffnung der Schweiz verantwortlich waren.

**Laufzeit**

1998/09-2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Hans Rudolf Fuhrer*

**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 Generalstabs-offiziere 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 2000/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Jürg Martin Gabriel*

**Titel**

Swiss Foreign Policy during the Kosovo War

**Kurzbeschreibung**

The purpose of this study is to discuss and analyze Swiss Foreign and Security Policy during the Kosovo war. The book will contain eight articles by different authors covering such issues as policy-making, military policy, public opinion, international law, media reaction, European security integration.

**Laufzeit**

1999/09-2000/03

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Jürg Martin Gabriel*

**Titel**

Swiss Neutrality and Humanitarian Interventions

**Kurzbeschreibung**

The purpose of this study is to discuss the dilemma neutral Switzerland faces when faced with humanitarian interventions, as was the case during the Kosovo War. The article focuses on the euro-atlantic region and shows that during much of this century neutrality was on the decline while the feasibility of humanitarian interventions improved. Now, at the end of the century, the contradictions are here for everyone to see. They manifested themselves during the Kosovo War.

**Laufzeit**

1999/08-2000/03

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092  
Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Marcel Gerber*

**Titel**

Schweizerische Aussenpolitik und internationale Rüstungskontrolle

**Kurzbeschreibung**

Das Projekt analysiert innenpolitische wie internationale Einflüsse auf die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz während der Periode des Kalten Krieges sowie der Zeit nach dem Kalten Krieg.

**Laufzeit**

1997/10-2000/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH  
Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Marco Giugni*

**Titel**

Etude des impacts des mouvements sociaux

**Kurzbeschreibung**

Il s'agit d'une recherche comparative qui a comme but général de rechercher les principaux facteurs qui conditionnent l'impact des mouvements sociaux sur les politiques publiques ainsi que les principes de variation de cet impact dans des contextes politiques différents. Trois mouvements (pacifiste, écologiste et antinucléaire) en trois pays occidentaux (les Etats-Unis, l'Italie et la Suisse). L'hypothèse de travail est que l'impact des mouvements sur les politiques dépendent à la fois

de la structure des opportunités politiques propre à chaque pays et de la formation d'un espace public au sein duquel se définissent les thèmes articulés par les mouvements dans leurs revendications. Ces deux facteurs interviennent entre la mobilisation des mouvements et leur impact.

La stratégie de recherche consiste à mettre en relation les changements de politique avec les variables suivantes: la force organisationnelle des mouvements, la mobilisation des mouvements, la structure des opportunités politiques (surtout les alliances politiques) et l'opinion publique. L'étude vise principalement à comparer l'impact des variables sélectionnées sur la variable dépendante dans chaque pays et de mettre en relation les différences trouvées avec la structure des opportunités politiques et la structure de l'espace public autour des enjeux soulevés par les mouvements étudiés.

**Laufzeit**

1993/10-1999/11

**Kontaktadresse**

Universität de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Autorin**

*Elisabeth Glas*

**Titel**

Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977

**Kurzbeschreibung**

Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre fand in der schweizerischen Aussenpolitik ein bemerkenswerter Wandel statt: Während die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt mit Vorliebe auf bilateraler Ebene oder im technischen Bereich der multilateralen Zusammenarbeit mit der Staatengemeinschaft kooperierte, kann Anfang und Mitte der siebziger Jahre geradezu eine Häufung von Prozessen in der schweizerischen Aussenpolitik beobachtet werden, die dem politischen Bereich der multilateralen Zusammenarbeit zuzuordnen sind: Erstens schickte sich der Bundesrat Ende der sechziger Jahre an, das Verhältnis der Schweiz zu den politischen Organen der Weltorganisation gründlich zu untersuchen und das bisherige Abseitsstehen zu hinterfragen. Zweitens unterzeichnete die Schweiz im Jahre 1975

die KSZE-Schlussakte von Helsinki. Drittens trieb der Bundesrat Ende der sechziger Jahre eine Annäherung an die EWG voran, die im Freihandelsabkommen vom Sommer 1972 gipfelte.

Im Zentrum der Arbeit steht die Frage nach den Gründen für diesen multilateralen Aufbruch. Dabei wird insbesondere auch untersucht, inwiefern sich die drei Annäherungsprozesse gegenseitig beeinflussten und welche Auswirkungen allfällige Wechselwirkungen zwischen den drei Prozessen auf den multilateralen Aufbruch hatten. In der Arbeit werden interne und externe Faktoren unterschieden: Auf interner Ebene ist vor allem die Herauskristallisierung von verschiedenen Personen sowohl im Parlament als auch im Eidgenössischen Politischen Departement zu nennen, die dem Öffnungsprozess wichtige, mitunter sogar ausschlaggebende Impulse zu geben vermochten und die bei den beiden sozialdemokratischen Aussenministern in den sechziger und siebziger Jahren auf reges Interesse sties- sen. Auf aussenpolitischer Ebene muss primär auf die Détente verwiesen werden, insbesondere in bezug auf die Realisierungschancen der KSZE, aber auch im Hinblick auf die Entwicklung der Uno zu einer nahezu universalen Organisation.

Neben den zahlreichen internen und externen Faktoren trug die gegenseitige Beeinflussung der drei Annäherungsprozesse massgeblich zum multilateralen Aufbruch der Schweiz bei. Besonders gross waren dabei die positiven Wechselwirkungen zwischen der Annäherung an die EWG und an die KSZE: Erstens bot die KSZE den Neutralen die Möglichkeit, den Wert und die Nützlichkeit ihres Status zu demonstrieren und aufzuwerten, was ihre Verhandlungsposition in den EWG-Verhandlungen deutlich verbesserte. Zudem wollten die EWG-Staaten im Hinblick auf die KSZE den Eindruck eines politischen Blockes vermeiden. Dies versuchten sie zu erreichen, indem sie die Neutralen in der EWG-Erweiterungsrunde grossz ugig respektierten und damit deren Verhandlungsposition zusätzlich stärkten. Umgekehrt nutzten die EWG-Staaten zahlreiche bilaterale Treffen mit der Schweiz im Rahmen der EWG-Verhandlungen, um ihr, als neutralem Staat, eine aktive Rolle im KSZE-Prozess nahezulegen. Dies beeinflusste die Haltung des Bundesrates gegenüber der KSZE positiv, da er einem erfolgreichen Abschluss der EWG-Verhandlungen grossen Wert beimass. Schliesslich wurde die schweizerische Teilnahme an der KSZE zur Kompensation des Freihandelsabkommen gegen aussen, insbesondere gegenüber dem durch das Abkommen mit der EWG offensichtlich vernachlässigten Osten, instrumentalisiert. Dies wiederum ermöglichte dem Bundesrat, die aktive KSZE-Teilnahme gegen innen zu rechtfertigen.

### **Laufzeit**

1998/03-1999/05

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH  
Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Laurent Goetschel*

**Titel**

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der GASP und ihre Auswirkungen auf die  
Schweiz

**Kurzbeschreibung**

Das Projekt will Handlungsoptionen der Schweiz für die Führung ihrer Integrationspolitik aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht evaluieren. Der theoretische Rahmen gründet auf dem Interdependenz-Ansatz, gemäss dem das dichte Interaktionsgeflecht und die damit verbundene Relativierung des hierarchischen Gefälles im internationalen System die Handlungsbedingungen von Staaten verändern.

Konkret sollen die Auswirkungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) auf die Schweiz untersucht werden. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie sich die Autonomie der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik als Bedingung für deren Kohärenz am besten gewährleisten lässt. Die Studie geht dabei von den beiden Prämissen aus, dass sich die GASP auch auf das EU-Nichtmitgliedland Schweiz auswirkt und dass vor allem im Falle einer Mitgliedschaft die institutionelle und politische Ausgestaltung der GASP Auswirkungen auf die Schweiz haben würde. Drei Szenarien werden auf empirischer Basis miteinander verglichen: Der „Ist-Zustand“, ein hypothetischer Beitritt der Schweiz zur EU unter Wahrung der Kernverpflichtungen der Neutralität sowie ein Beitrittsszenario, das die Aufgabe der Neutralität und die Teilnahme des Landes an einem neu geschaffenen europäischen Sicherheitssystem mit Elementen kollektiver Sicherheit und Verteidigung vorsieht. Ausgangspunkt sind die offiziellen Ziele der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und die Frage nach den Auswirkungen der GASP auf ihre Umsetzung. Im Rahmen des zweiten und dritten Szenarios wird auf einer mehr konzeptionellen Ebene der Bedeutung der Natur der EU als internationalem Akteur für den

neutralen Kleinstaat Schweiz nachgegangen. Dies soll es auch gestatten, die Ergebnisse der bevorstehenden EU-Regierungskonferenz in ihren Auswirkungen für die Schweiz zu deuten.

Die Bedeutung des Projektes ist eine dreifache: Wissenschaftlich gesehen sollen neue Erkenntnisse über die Abhängigkeitsverhältnisse und Handlungsoptionen von (neutralen) Kleinstaat gegenüber der aussen- und sicherheitspolitischen Dimension des europäischen Einigungsprozesses resultieren. Aus der Sicht der Praxis sind in erster Linie die Untersuchung der Auswirkungen der GASP auf das EU-Nichtmitglied Schweiz und der Vergleich mit einer hypothetischen Mitgliedschaft sowie die Verfolgung der bevorstehenden EU-Regierungskonferenz von Interesse. Schliesslich wird die Studie als Beitrag zur Förderung der innenpolitischen Diskussion über die politische Bedeutung der europäischen Integration gesehen. Die Resultate der Arbeit sollen die politische Argumentationsbasis zur innenpolitischen Verankerung der Aussenpolitik anreichern.

**Laufzeit**

1996/09-2000/03

**Kontaktadresse**

Schweizerische Friedensstiftung – SFS, Postfach 75, 3000 Bern 13

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Thomas Graf*

**Titel**

Die Wirtschaftssanktionen amerikanischer Gliedstaaten und Lokalbehörden während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken

**Kurzbeschreibung**

Die Dissertation behandelt die Wirtschaftssanktionen, welche amerikanische Gliedstaaten und Lokalbehörden während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken geplant und teilweise auch verhängt hatten. Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Wirtschaftssanktionen im Kontext der Krisenereignisse dargestellt und die Voraussetzungen und Ursachen ermittelt, welche die Entstehung der Sanktionen bedingt hatten. Im zweiten Teil soll untersucht werden, ob für Wirtschaftssanktionen

amerikanischer Gliedstaaten und Städte rechtliche Schranken bestehen. Dabei sind Normen relevant, welche entweder das Verhältnis zwischen der amerikanischen Bundesregierung und den Gliedstaaten und Lokalverwaltungen definieren oder den wirtschaftlichen Verkehr zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten regeln. Solche Normen lassen sich im amerikanischen Verfassungsrecht sowie im Völkerrecht finden.

Der dritte Teil der Studie behandelt die wirtschaftliche und politische Wirkung der Sanktionen und Sanktionspläne während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Initianten der Sanktionen ihre Ziele gegenüber der Schweiz erreicht haben und, falls diese bejaht werden kann, wo die Gründe dafür liegen. Die Arbeit soll mit Folgerungen aus den vorangegangenen Analyseschritten sowie mit Vorschlägen und Empfehlungen abgeschlossen werden. Zudem sollen Überlegungen angestellt werden, wie die beteiligten Akteure in der Schweiz und in den USA in ihren Entscheidungen wirtschaftliche, rechtliche und politische Faktoren gewichteten (Primat der Wirtschaft über Recht und Politik?).

**Laufzeit**

1998/08-2001/08

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Franz Haag (Leitung), Eugen Horber (Leitung), Nicole Schöbi*

**Titel**

Eurobarometer in der Schweiz: repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung und Entwicklung eines Lehrmittels auf dem Web

**Kurzbeschreibung**

Die Eurobarometer-Umfragen der Europäischen Kommission, ursprünglich als Meinungsbarometer zur europäischen Integration konzipiert, sind heute grossangelegte Erhebungen, die neben einem Kern von Standardfragen regelmässig wichtige Themen des öffentlichen Lebens abdecken. Für die Schweizer Sozialwissenschaften soll der Eurobarometer in der Schweiz einerseits die Chance bieten, regelmässig Informationen über die Bevölkerungseinstellungen zur europäischen

Integration zu erhalten. Andererseits soll er der Psychologie, der Erziehungswissenschaft, der Soziologie, der Politikwissenschaft sowie der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre die Möglichkeit geben, Einstellungen und Verhaltensweisen der Schweizer Bevölkerung auf einer breiten Datenbasis analysieren und international vergleichen zu können.

1. Teilprojekt: Repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung (Leitung: Franz Haag). Die Befragung enthält folgende Themengruppen: Einstellung zur europäischen Integration, persönliche und allgemeine wirtschaftliche Lage, Parteilaffinität, Bindung an Institutionen (insbesondere an Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie), räumliche und kulturelle Identifikation, Umwelt. Nach der EWR Abstimmung 1992 wurden verschiedene Umfragen und Analysen über das Resultat der Abstimmung durchgeführt, in welchen unter anderem die Motivationen der Befürworter und der Gegner untersucht wurden. Einige Autoren kommen zum Schluss, dass die individuelle wirtschaftliche Betroffenheit der Wähler ausschlaggebend war. Im Gegensatz dazu zeigen andere Forscher, dass Motivationen sozio-kultureller Art und Identifikationsmotive die Entscheidung der Wähler bestimmt haben. Der politikwissenschaftliche Teil der Eurobarometer-Umfrage 1999 in der Schweiz soll einen Beitrag zur Beantwortung der Kontroverse wirtschaftliche versus sozio-kulturelle Faktoren in bezug auf die europäische Integration ermöglichen. Die Eurobarometer-Umfrage in der Schweiz soll mindestens bis zum Jahr 2003 jährlich einmal durchgeführt werden.

2. Teilprojekt: Entwicklung eines Lehrmittels auf dem Web (Leitung: Eugen Horber). In der Schweiz ist die Sekundäranalyse von Datensätzen noch nicht sehr verbreitet. Der Eurobarometer eignet sich in hervorragender Weise für solche Sekundäranalysen, und deswegen soll in diesem Teilprojekt ein Lehrmittel entwickelt werden, das die Beantwortung einer Forschungsfrage mit Hilfe einer Sekundäranalyse der Eurobarometer-Datensätze diskutiert. Die Arbeitsanleitungen und „Übungsaufgaben“ sollen auf dem Web publiziert werden. Das Lehrmittel richtet sich primär an Professoren in der Methodenausbildung. Die Professoren wählen und vermitteln das inhaltliche Thema und passen, soweit wie möglich, das Lehrmittel ihren spezifischen Interessen und didaktischen Zielen an.

**Laufzeit**

1999/03-2000/03

**Kontaktadresse**

Schweizerischer Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften – SIDOS, Ruelle Vaucher 13, 2000 Neuchâtel

Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Herausgeber**

*Karl W. Haltiner, Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger*

**Titel**

Jahresstudien „Sicherheit“: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend

**Kurzbeschreibung**

Die Jahresstudien „Sicherheit“, die die Militärische Führungsschule und die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse gemeinsam publizieren, dienen der Ermittlung langfristiger Trends und Tendenzen in der sicherheits- und wehrpolitischen Meinungsbildung in der Schweiz. Sie stützen sich auf im Jahres- und Zweijahresrhythmus durchgeführte repräsentative Befragungen und beinhalten die Wiederholung von Kernfragen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Erhebungen zu ausgewählten Vertiefungsthemen.

**Laufzeit**

Jährlich

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autorin**

*Andrea Heinzer*

**Titel**

Das Engagement der Schweiz in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen – Grenzen und Möglichkeiten

**Kurzbeschreibung**

Im Zentrum des Dissertationsprojektes 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 angewandt. 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**

1999/02-2001/03

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Madeleine Herren (Leitung), Sascha Zala*

**Titel**

Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente schweizerischer Aussenpolitik 1914-1950

**Kurzbeschreibung**

Netzwerk Aussenpolitik beschreibt den dynamischen Wandel der internationalen Beziehungen von einer Summe nationaler Aussenpolitiken zu einem vielschichtigen Netzwerk von multilateralen Kontakten. Für die staatliche Aussenpolitik war dieser Prozess eine Herausforderung der besonderen Art, da es die staatliche Beteiligung an dieser Entwicklung abzusichern und die Instrumente der Aussenpolitik an die neuen Gegebenheiten anzupassen galt. Reichhaltige Archivquellen belegen die Herausbildung einer netzwerkorientierten Aussenpolitik als ein in Vergessenheit geratenes, als historische Wurzel der Globalisierung aber an Bedeutung gewinnendes Charakteristikum schweizerischer Aussenpolitik. Netzwerk Aussenpolitik untersucht die schweizerische Beteiligung an internationalen Organisationen und die offizielle Beschickung internationaler Konferenzen und Kongresse in der Zeit von 1914 bis 1950. Die Empfehlung, der Konzeptualisierung einer netzwerkorientierten Aussenpolitik sei vermehrt Beachtung zu schenken, basiert auf der Darstellung einer Periode steigender politischer, ökonomischer und sozialer Spannungen. Der historische Kontext erlaubt, die Krisentauglichkeit der internationalen Netzwerke zu diskutieren, die aussenpolitischen Reaktionen auf faschistische und nationalsozialistische Unterwanderung zu untersuchen, auf die Bedeutung des Verhältnisses von Aussenpolitik und Netzwerken während der Weltkriege und auf deren Bedeutung in der Transformation der internationalen Beziehungen zum Uno-System einzugehen.

Die Zielsetzung des Projektes besteht in der Darstellung einer in den Bereichen der technischen Zusammenarbeit realisierten modernisierungsorientierten schweizerischen Aussenpolitik, deren machtpolitische Bedeutung in der Verdichtung grenzübergreifender Vernetzung und in der Organisation des internationalen Informationstransfers besteht. Dabei wird diese Form multilateraler Kooperation nicht als machtpolitisch determinierter Mechanismus verstanden, sondern als eine auch dem neutralen Kleinstaat zugängliche Form einer aktiven Aussenpolitik. Wir werden Bedeutung und Wandel des in die Vorkriegszeit zurückgreifenden Konzeptes des staatlichen Internationalismus darlegen und dabei sowohl den bundesrätlichen Entscheidungsprozess berücksichtigen als auch nach den konkreten Auswirkungen dieser Politik fragen, indem wir auf einzelne internationalen Organisationen und Kongresse näher eingehen und auch die Reaktion der parlamentarischen Öffentlichkeit einbeziehen. Das Projekt versteht sich als historische Längsschnittstudie, die den Wandel der internationalen Beziehungen einbezieht und in diesem Sinne über das Gebiet der Schweizer Geschichte hinausgehen will.

**Laufzeit**

1996/08-2000/03

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Historisches Seminar, Rämistrasse 64, 8006 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren***Peter Hug (Leitung), Thomas Gees, Katja Dannecker***Titel**

Die Aussenpolitik der Schweiz 1937-1989

**Kurzbeschreibung**

Wie gestaltete sich die schweizerische Aussenpolitik 1937 bis 1989? Mit diesem Projekt soll die Aussenpolitik der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und der Nachkriegszeit in einer für ein breites Publikum lesbaren, wissenschaftlich fundierten Überblicksdarstellung historisch aufgearbeitet werden. Inhalt und Wandel der aussenpolitischen Konzepte der Schweiz sollen dargelegt und die Ursachen von Bruchstellen und Neuorientierungen herausgearbeitet werden. Ausgehend vom internationalen Wandel und der Positionierung der Schweiz im internationalen System soll untersucht werden, in welchen Aspekten die Aussenpolitik der Schweiz Anpassungsprozesse an neue internationale Entwicklungen durchlief, in welchem Mass die Schweiz eigenständige aussenpolitische Konzepte erarbeitete, über welche Methoden und Koalitionen vorhandene Handlungsspielräume erweiterte und die internationalen Verhältnisse aktiv mitgestaltete. Es soll transparent gemacht werden, wer in der Schweiz mit welchen Interessen und Strategien Aussenpolitik machte, welche spezifischen Träger und Gruppeninteressen sich hinter den unterschiedlichen aussenpolitischen Konzepten verbargen, wie sich diese im innenpolitischen Meinungsbildungsprozess durchsetzten und mit welcher Konsequenz für die Kohärenz und Wirksamkeit der Aussenpolitik.

Methodisch gliedert sich die Untersuchung in einen strukturanalytischen und in einen qualitativ-prozessorientierten Teil. Anhand serieller Daten soll die Schweiz zuerst im internationalen System positioniert, Interdependenzen aufgezeigt, Schlüsselräume schweizerischer Interessen und aussenpolitischer Aktivitäten bestimmt und die wichtigsten aussenpolitischen Akteure identifiziert werden. Insbesondere ist eine Datenbank über alle vom Bundesrat ernannten und mit einem

Verhandlungsmandat ausgestatteten Verhandlungsdelegationen erstellt worden (1937-1974). Diese Resultate werden nun in einer qualitativen Analyse mit den Bewältigungsstrategien der wichtigsten Akteure der schweizerischen Aussenpolitik konfrontiert und anhand der Analyse prioritärer aussenpolitischer Weichenstellungen Erklärungszusammenhänge erstellt, die Folgen für die innen- und aussenpolitischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse untersucht und die Durchsetzungschancen der schweizerischen Aussenpolitik analysiert werden. Grundlage bildet die Auswertung der vorhandenen Literatur, nicht veröffentlichter universitärer Arbeiten und die gezielte Aufarbeitung von Aktenbeständen im Schweizerischen Bundesarchiv, in der Schweizerischen Nationalbank, den wichtigsten Wirtschaftsverbänden und einem grossen Firmenarchiv (Vorort des SHIV, Vereinigung Schweiz. Industrie-Holding-Gesellschaften, Schweiz. Bankiervereinigung, Schweiz. Rückversicherungsgesellschaft, Schweiz. Gewerkschaftsbund, Schweiz. Bauernverband). Punktuell sollen auch ausländische Archive konsultiert werden.

Für die Umsetzung der Resultate ist geplant, die Fallstudien laufend der Forschung in Form von Arbeitsheften zugänglich zu machen und je am Ende der drei Projektjahre einen Workshop, ein Kolloquium und eine wissenschaftliche Fachtagung durchzuführen. Im Hinblick auf eine breitere Öffentlichkeit bildet die durch das Projekt angestrebte Erstellung einer gedrängten, narrativen Überblicksdarstellung das Hauptinstrument zur Umsetzung der Projektergebnisse. Die Fallstudien sollen am Schluss in einen Zusammenhang gestellt und in einem Sammelband veröffentlicht werden.

**Laufzeit**

1996/09-2000/08

**Kontaktadresse**

Universität Bern, Historisches Institut, Untertobel, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Simon Hug*

**Titel**

Institutional arrangements and conflict resolution: theoretical and comparative perspectives

**Kurzbeschreibung**

Institutional design has become again a topical subject in recent years. Fundamental constitutional changes in Eastern Europe and countries in the Southern hemisphere, together with institutional reforms in developed democracies, have led to an increased interest in institutional arrangements. This went together with a rediscovery of institutions in theoretical approaches to political science. Despite this increased interest there still exist a lot of gaps in the literature.

The research proposed here attempts to cover one gap of particular interest for Switzerland. Starting from the Swiss institutional arrangements with its strong direct democratic and federalist provisions, the research proposes a comparative study of how these institutions affect conflict resolution and decision-making. Using novel theoretical tools, the research should lead to new insights into the working of the Swiss institutional set-up. Conceiving of institutional arrangements as long-term equilibrium of the interactions between political actors, recent advances in formal theory have allowed for important new insights into the working of institutions and their set-up. Employing such theoretical tools the research proposed here will lead to a new theoretical framework for the study of direct democracy and federalism.

By testing this new theoretical framework in a comparative perspective, relying on several research strategies, the study should produce more firmly grounded insights. Too often the Swiss institutions have been put on a pedestal and not been considered in international comparative research. At the same time the country-specific studies do not allow for firmly grounded conclusions on the impact of institutional arrangements on conflict resolution and decision-making. Consequently, in our comparative empirical study we will employ three different research strategies. First, detailed case studies will focus on countries that have undergone changes in their institutional set-up along the two dimensions considered here. Second, cross-national comparative studies will focus on the crucial links between the institutional arrangements and outcomes both at the level of conflict resolution and decision-making. Third, detailed studies of two policies, namely environmental policies and European integration, will allow for a careful evaluation of the theoretical framework and its plausibility. Hence, the proposed research innovates both on the theoretical and empirical level.

Theoretically, we attempt to develop a framework, paying special attention to the institutional particularities of the Swiss political system. But since this framework will be sufficiently general, it will allow for important comparative work. Such a research strategy allows for a much more convincing manner to deal with counter-factual arguments. Hence, the insights gained from the theoretical and

empirical work will stand on much firmer ground. This will allow the proposed research to contribute both to the current international debate on whether 'institutions matter' and the ongoing discussion on constitutional reform in Switzerland.

**Laufzeit**

1997/04-1999/12

**Kontaktadresse**

Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Andreas Kellerhals (Leitung), Thomas Gees, Daniela Meier*

**Titel**

Analytische Datenbank zur schweizerischen Aussenpolitik

**Kurzbeschreibung**

Welches waren die aussenpolitisch relevanten Entscheidungen des Bundesrates im Zeitraum 1918–1976? Wie gestalteten sich die Entscheidungsprozesse, welche Akteure waren daran beteiligt und welche Zielkonflikte brachen auf? Welches sind die relevanten, zentralen Archivbestände (für weitere Forschungen)? Mit diesem analytischen Inventar wird erstmals eine systematische Übersicht über die aussenpolitisch relevanten Entscheidungen des Bundesrates während des 20. Jahrhunderts geschaffen. Die systematische Analyse dieser Entscheidungen wird eine klare Übersicht über Entscheidungsstrukturen und -prozesse, die beteiligten Akteure und kognitiven Muster geben. Daneben lassen sich die regierungsinternen Zielkonflikte identifizieren, welche die Formulierung einer innenpolitisch abgestützten Aussenpolitik beeinflusst haben.

**Laufzeit**

1996/03-1999/02

**Kontaktadresse**

Bundesarchiv, Archivstrasse 24, 3003 Bern

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Ulrich Klöti (Leitung), Thomas Widmer (Leitung), Uwe Serdült, Christian Hirschi*

**Titel**

Aussenpolitische Entscheidungsprozesse

**Kurzbeschreibung**

Wie gestalten sich aussenpolitische Entscheidungsprozesse in der Schweiz? Bestehen systematische Differenzen zwischen innen- und aussenpolitischen Entscheidungen? Welche Akteure wirken wie und wann an aussenpolitischen Entscheidungen mit? Wie gross ist deren Einfluss? Ist die aussenpolitische Entscheidungsfindung in der Schweiz effizient?

Das Projekt kombiniert verschiedene theoretische Ansätze (Entscheidungstheorie, Pluralismus, Neo-Korporatismus, Policy-Analyse und Aussenpolitikanalyse) zur Analyse aussenpolitischer Entscheidungsprozesse. Neben abgeschlossenen Entscheidungsprozessen, die in einen Staatsvertrag (wie Abkommen, Übereinkommen, Protokolle, Vereinbarungen, Erklärungen, Notenwechsel etc.) mündeten, sollen auch (noch) nicht abgeschlossene und gescheiterte Prozesse berücksichtigt werden. Das Projekt gliedert sich in vier Untersuchungsteile:

- quantitative Vollerhebung von Staatsverträgen ausgewählter Jahre,
- vertiefende qualitative Analyse ausgewählter Entscheidungsprozesse,
- Vergleich innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse und
- Effizienzanalyse.

In diesen vier Untersuchungsteilen wird die oben dargelegte Fragestellung bearbeitet, um einerseits Erkenntnisse zur Aussagekraft der gewählten theoretischen Ansätze zu erhalten und um andererseits praxisrelevante Empfehlungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Entscheidungsprozesse zu formulieren.

**Laufzeit**

1997/01-1999/08

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abt. Innenpolitik, Vergleichende Politik, Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Hanspeter Kriesi (resp.), Pascal Sciarini, Lionel Marquis*

**Titel**

Démocratie directe et politique extérieure: étude de la formation des attitudes en votation populaire

**Kurzbeschreibung**

Résumé du plan de recherche en Suisse, la recherche sur la formation de l'opinion publique en matière de politique extérieure est encore peu avancée. Le projet que nous proposons cherche à combler certaines lacunes dans ce domaine et à établir un cadre d'analyse pour le pilotage de la démocratie directe. Il permettra d'unifier dans un modèle (Zaller 1992) les déterminants principaux des votes de politique extérieure et d'en comprendre les mécanismes à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau des projets proposés en votation eux-mêmes: l'influence de leur contenu sera examinée. Ensuite au niveau des élites politiques en charge des projets: en Suisse, celles-ci mènent campagne en fonction de coalitions changeantes, qui traduisent des niveaux de conflit variables et se reflètent dans l'intensité relative des communications politiques. Enfin au niveau des citoyen(ne)s: le niveau de conscience politique et les prédispositions (par exemple le placement sur l'échelle gauche-droite) jouent ici un rôle prédominant.

L'enjeu principal de notre modèle d'analyse consiste à expliquer le résultat des votes en fonction de ces différentes variables. Il importe donc de savoir sous quelles conditions le message des autorités – favorable ou défavorable à un projet – est reçu et, le cas échéant, accepté. Notre modèle aura pour ambition de montrer que les variables que nous avons distinguées exercent en interaction une influence sur le vote. Ainsi notre projet a-t-il une valeur bien plus qu'académique. Il permettra d'identifier dans quel cas de figure (par exemple: projets de défense nationale) et avec quel type de comportement de la part de l'élite (par exemple: élite consensuelle) s'offrent les meilleures perspectives de succès d'un projet de politique extérieure. Mais surtout, notre analyse mettra en évidence que les citoyens réagissent de façon différenciée aux diverses situations qu'ils rencontrent, ceci en fonction de leur niveau de conscience et de leurs prédispositions. Les conclusions à en tirer pour le pilotage de la démocratie directe seraient avant tout une indication de l'intensité souhaitable des campagnes d'information (pour influencer le niveau de conscience des citoyen(ne)s) et une indication de la direction souhaitable de l'information (pour maximiser et élargir le public cible).

Un tel modèle s'appuiera sur le matériel empirique d'une banque de données VOX élaborée au Département de Science Politique de l'Université de Genève. Notre recherche fera ainsi le point sur une quinzaine d'années (1981–1994) de fonctionnement de la démocratie directe en matière de politique extérieure.

**Laufzeit**

1996/09-1999/08

**Kontaktadresse**

Universität de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Hanspeter Kriesi (Leitung), Pascal Sciarini (Leitung), Sibylle Hardmeier (Leitung), Ulrich Klöti (Leitung), Adrian Vatter (Leitung), Wolf Linder (Leitung), Romain Lachat, Peter Selb, Georg Lutz*

**Titel**

Analyse der eidgenössischen Wahlen 1999

**Kurzbeschreibung**

Mit dem Projekt SELECTS '95 – finanziert vom schweizerischen Nationalfonds und realisiert von den drei politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich – wurde 1995 in der Schweiz ein Neubeginn in der Wahlforschung lanciert. Die grossangelegte Studie mit einer Befragung von mehr als 7000 Personen in den Kantonen Aargau, Genf, Glarus, Luzern, Schaffhausen, Tessin und Wallis erlaubte es erstmals, detailliertere Analysen auf der Ebene von Parteien und Kantonen zu machen. Gleichzeitig garantierte die theoretische Fundierung eine Heranführung an die international-vergleichende Wahlforschung. An dieses Projekt knüpft SELECTS '99 an.

Das Forschungsteam möchte eine dauerhafte Fortführung der Wahlanalysen auf dem Niveau der 1995er Studie sicherstellen und die über Jahrzehnte hinweg entstandenen Defizite der schweizerischen Wahlforschung abarbeiten. Die Studie hat sich damit eine doppelte Zielsetzung gestellt: Sicherstellung von Kontinuität einerseits und innovative Weiterentwicklung andererseits. Um Kontinuität zu

gewährleisten, wurde in einer nationalen Befragung nach den eidgenössischen Wahlen Ende Oktober 1999 an die SELECTS '95 angeknüpft, und es wurden Vorschläge für eine institutionelle Verankerung nationaler Wahlbefragungen formuliert. Gleichzeitig wurde die Aufnahme in das international vergleichende Programm „Comparative Study of Electoral Systems (CSES)“ vorangetrieben, so dass im Gegensatz zu SELECTS '95 die gesamte Fragebatterie dieses Programms in das nationale Sample aufgenommen und damit ein weiterer Meilenstein in der schweizerischen Wahlforschung gesetzt werden kann. Die innovative Weiterentwicklung liegt erstens darin, dass der Tatsache Rechnung getragen wird, dass eidgenössische Wahlen in 26 verschiedenen Kantonen stattfinden und damit in erster Linie einer Serie parallel stattfindender kantonaler Urnengänge entsprechen. Zweitens schenken wir dem Prozess der Meinungsbildung während der Kampagne besondere Aufmerksamkeit. So spielt der komplexe Prozess der Meinungsbildung während den verschiedenen Phasen einer Kampagne eine zunehmend bedeutendere Rolle für die individuelle Wahlentscheidung, wurde aber bei bisherigen Wahluntersuchungen kaum berücksichtigt.

Um die Meinungsbildung analysieren zu können, wurden neben der nationalen Nachbefragung eine Panelbefragung zu drei Zeitpunkten, nämlich zu Beginn, während und am Ende der Wahlkampagne, in drei ausgewählten Kantonen (Genf, Luzern, Zürich) durchgeführt. Damit werden gleichzeitig sowohl die Voraussetzungen für Longitudinal-Studien in den Kantonen als auch für detaillierte Wirkungsanalysen politischer Kommunikationsprozesse geschaffen. Auf theoretischer Ebene knüpft das Projekt an eine der ältesten Traditionen der Wahlforschung, die Columbia-School, an, wobei die damit verbundenen Revisionen und Weiterentwicklungen (z.B. Media- und Persuasionsforschung) aufgegriffen werden.

**Laufzeit**

1999/03-2002/03

**Kontaktadresse**

Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abt. Innenpolitik, Vergleichende Politik, Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich

Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft – IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Hans Mahnig (resp.), Sandro Cattacin, Mauro Cerutti, Martin Niederberger, Lorena Parini, Matteo Gianni, Etienne Piguet, Marco Giugni, Florence Passy*

**Titel**

Histoire de la politique suisse de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948

**Kurzbeschreibung**

L'immigration représente depuis le milieu des années 80 une problématique centrale de la politique intérieure de la Suisse. Actuellement, l'immigration des réfugiés, la relation à l'Union européenne en matière de circulation des personnes, ainsi que la question de l'intégration des étrangers sont âprement discutées et demandent des solutions nouvelles. Il ne s'agit toutefois pas de la première phase de conflit relative à la politique de migration de l'après-guerre.

L'immigration a régulièrement provoqué des tensions sociales. A la fin des années 60 par exemple, la crise politique a pris une telle envergure qu'elle aurait, selon certains spécialistes, montré pour la première fois les limites du modèle de concordance helvétique. Bien que l'immigration fasse partie des enjeux les plus importants de la politique intérieure suisse de l'après-guerre, on ne dispose pas d'études qui – de manière synthétique – analysent sa présence récurrente sur l'agenda politique en tant que question conflictuelle et l'évolution des réponses et des décisions étatiques à son égard. Ce projet propose donc de reconstruire l'histoire des politiques de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 en vue de combler cette lacune. Il veut en même temps mettre les enjeux actuels dans un contexte plus large et contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire en général. L'analyse se fera en collaboration avec le projet „Immigration et intégration – La population étrangère depuis 1948“, comme cela avait été prévu initialement par le groupe d'experts du NFP 39. Cette coopération permettra d'établir le lien entre les régulations spécifiques, les flux effectifs, et leurs effets en retour sur la perception des acteurs, le discours politique, la distribution des pouvoirs dans le champ de la politique migratoire.

La réunion des deux projets permet donc de donner la vue d'ensemble qui manque depuis longtemps de l'histoire de l'immigration en Suisse de l'après-guerre et d'enrichir empiriquement la réflexion sur l'avenir de la Suisse comme pays de facto d'immigration.

**Laufzeit**

1999/01-2000/08

**Kontaktadresse**

Université de Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations – FSM, Case postale 447, 2000 Neuchâtel

Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Mauro Mantovani*

**Titel**

Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin

**Kurzbeschreibung**

Die Schweiz befand sich in der Bipolarität des Kalten Krieges bezüglich ihrer geographischen Lage, der von ihr hochgehaltenen Werte und der Ausrichtung ihrer Wirtschaftsbeziehungen stets offenkundig im westlichen Lager. Dass sie dennoch an ihrer Neutralität festhielt, war primär dem populären Glauben zuzuschreiben, diese Maxime bilde die Voraussetzung für eine erfolversprechende Sicherheitsstrategie des Kleinstaats.

Wie wurden nun aber, jenseits aller Rhetorik, in den damals als neutralitäts-, mithin sicherheitsrelevant geltenden Politikbereichen nationale Interessen der Schweiz definiert und mit welchem Ergebnis durchgesetzt – namentlich gegen die Ansprüche Grossbritanniens und der USA, deren Aussenpolitik im Zeichen des Containment stand, d.h. der Eindämmung des Kommunismus mit wirtschaftlichen, militärischen und propagandistischen Mitteln? Welche Vorbereitungen trafen die schweizerischen Diplomaten und Militärs im Hinblick auf die Bewährungsprobe der Neutralität, den europäischen Grosskrieg, in den konfrontativsten anderthalb Jahrzehnten des Kalten Krieges, und in welcher Weise bezogen sie die Aktionen des Westens in ihre Überlegungen ein? Wie beurteilten andererseits die politischen und militärischen Entscheidungsträger der beiden westlichen Führungsmächte die strategische Rolle der Schweiz in den verschiedenen Eskalationsphasen des Ost-West-Konflikts? Die Antworten auf diese Fragen lassen die

noch heute offizielle Position, wonach sich der Neutralitätsstatus für die Schweiz auch nach dem Zweiten Weltkrieg „bewährt“ habe, als äusserst fragwürdig erscheinen.

**Laufzeit**

1997/03-1999/07

**Kontaktadresse**

Generalsekretariat VBS, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 3063 Bern.

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Roland Maurhofer*

**Titel**

Die Schweiz und Grossbritannien in der europäischen Integration (1945-1961)

**Kurzbeschreibung**

Ein einführender Teil der Dissertation beleuchtet die Anfänge der europäischen Integration der Nachkriegszeit aus primär schweizerischer Perspektive, das heisst den Übergang von der „Blütezeit des Bilateralismus“ zum Multilateralismus im Rahmen der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), sowie der mit der Präsentation des Schuman-Planes einsetzenden Diskussion über das Verhältnis zwischen „Kooperation“ und „Integration“.

Im Zentrum der Arbeit steht die Entwicklung der europäischen Integration nach der Messina-Initiative der sechs Schuman-Plan-Länder. Eingehend betrachtet wird die schweizerische und britische Haltung in den Vorgesprächen und Verhandlungen über die „grosse Freihandelszone“ von 1956 bis 1958. Im weiteren wird die Rolle der Schweiz und Grossbritanniens in der Gründung der European Free Trade Association (EFTA) untersucht. Der letzte Teil der Dissertation ist dem Übergang von der OEEC zur OECD sowie dem britischen Entscheid, der EWG beitreten zu wollen, gewidmet. Das Schwergewicht der Dissertation liegt auf der Darstellung und Erklärung der schweizerischen Europapolitik der 50er Jahre anhand von schweizerischem und britischem Archivmaterial.

**Laufzeit**

1996/04-2000/09

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Nicolas Michel*

**Titel**

Nonproliferation and Switzerland: A critical analysis of Switzerland's weapon and technology export control regime, 1990-1997

**Kurzbeschreibung**

This project aims at analyzing legislative developments in the field of weapon and technology export controls, covering the time period between 1990 and 1997. We intend to examine the current Swiss law regulating this particular domain, thereby putting it into a historical and comparative context. The project pursues three goals. First, it shall present the legal history, contents and application of the post-Cold War Swiss law regulating weapon and technology export controls. Second, it shall verify to what extent this body of law allows Switzerland to fulfill its international obligations and its national foreign policy goals in the realm of nonproliferation. Third, if this analysis shows any major flaws in current Swiss legislation, then we will propose possible solutions de lege ferenda.

**Laufzeit**

1997/10-1999/09

**Kontaktadresse**

School of Law, Fribourg University, 1700 Fribourg

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Daniel Möckli*

**Titel**

Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947

### **Kurzbeschreibung**

Mit seinem „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“ hat der Bundesrat 1993 erstmals eine schriftliche aussenpolitische Konzeption vorgelegt, welche die in der unmittelbaren Nachkriegszeit formulierte Leitlinie „Neutralität und Solidarität“ ersetzen sollte. Die im Bericht 93 anvisierte aussenpolitische Öffnung hat sich aber bis zum heutigen Tag nicht realisieren lassen, da der Souverän im direktdemokratischen Prozess den Beitritt in die Vereinten Nationen, die Teilnahme am europäischen Wirtschaftsraum sowie ein sicherheitspolitisches internationales Engagement mittels schweizerischer Blauhelmtuppen verworfen hat. De facto verfolgt die Schweiz damit heute noch einen isolationistischen Kurs im Sinne von „Neutralität und Solidarität“, wobei die Neutralität als aussenpolitische Hauptmaxime bei einer Mehrheit der Bevölkerung auch nach dem Kalten Krieg kaum an Bedeutung verloren hat.

Vor dem Hintergrund der ungebrochenen faktischen Geltungskraft von „Neutralität und Solidarität“ untersucht die Arbeit die Entstehung dieser aussenpolitischen Konzeption in den Jahren 1943-1947. Im Zentrum steht die folgende Frage: Warum formulierten die schweizerischen Entscheidungsträger in der Nachkriegszeit eine ausgesprochen restriktive, auf eine überhöhte Neutralität ausgerichtete aussenpolitische Doktrin? Die Studie zeigt, wie sich der damalige konzeptionelle Evaluationsprozess im Kontext der drängenden Uno-Beitrittsfrage sowie der sich abzeichnenden Teilung Europas abspielte. Obwohl die schweizerische Neutralität sowohl durch das System der kollektiven Sicherheit als auch durch die Polarisierung und Ideologisierung der Weltpolitik im Kalten Krieg vor grosse Probleme bezüglich Legitimität und Praktikabilität gestellt wurde, hinterfragte der Bundesrat diese Maxime nie grundsätzlich, sondern betrachtete die Neutralität als axiomatisches Prinzip seiner Aussenpolitik. Angesichts der weitverbreiteten emotionalen Affinität zur Neutralität fehlte damit einerseits schlicht der Wille zu einem aussenpolitischen Kurswechsel. Andererseits war aber auch der äussere Druck dazu nie genügend gross.

Da das internationale Umfeld der unmittelbaren Nachkriegszeit jedoch sehr neutralitätsunfreundlich war, erhob Aussenminister Max Petitpierre die Solidarität und die Universalität zu zwei zusätzlichen aussenpolitischen Maximen, welche die Defizite des helvetischen Alleingangs kompensieren sollten. Zudem verfolgte er eine gezielte Strategie der Überhöhung der Neutralität und der Stilisierung der Schweiz zum internationalen Sonderfall, womit er ebenfalls die internationale Akzeptanz der eidgenössischen Neutralität zu vergrössern hoffte. Die konzeptionelle Leitlinie „Neutralität und Solidarität“, wie sie von Petitpierre erstmals im Oktober 1947 öffentlich dargelegt wurde, zielte demnach sowohl auf eine Aktivierung als auch auf eine Verabsolutierung der Neutralität und war eine Reaktion

auf die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Arbeit zeigt weiter, wie sich der Aussenminister mit seiner Unterscheidung zwischen einem „politischen“ und einem „technischen“ internationalen Engagement ein äusserst pragmatisches Werkzeug zur Umsetzung seiner Konzeption in die Hand gab, lag es fortan doch an ihm zu bestimmen, wann ein Sachbereich „politisch“ und damit mit der schweizerischen Neutralität nicht vereinbar war. Diese den Kern der Konzeption darstellende Dichotomie zwischen „politisch“ und „technisch“ wurde zwar in den 1970er Jahren vom Bundesrat wieder aufgegeben, prägt aber das aussenpolitische Bewusstsein vieler Schweizerinnen und Schweizer auch heute noch und trägt damit massgeblich zur gegenwärtigen Blockierung der schweizerischen Aussenpolitik bei.

**Laufzeit**

1998/01-1999/06

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Carlo Moos*

**Titel**

Die Völkerbundsdiskussion als Paradigma für den Uno-Beitritt

**Kurzbeschreibung**

Das Projekt geht den Argumenten für oder gegen den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1919/20 und ihrer Verwendung im Vorfeld der Uno-Abstimmung von 1986 nach. Zentrale Frage ist, wie weit die Völkerbundsdiskussion für die Uno-Beitrittsfrage paradigmatischen Charakter gehabt hat. Während die Beitrittsdiskussionen in bezug auf die verfügbaren Quellen gut dokumentiert sind, ist der systematische Vergleich in Hinsicht auf das verwendete Argumentarium und in konsequent komparatistischer Weise bisher im wesentlichen nicht erfolgt. Operiert wird dabei v.a. mit der Gegenüberstellung „ideologisch“ eingesetzter Argumente. Weiter ist die Konfliktualität zwischen „bockiger“ politischer Basis und „aufgeklärter“ Elite einzubeziehen. Dazu verhilft u.a. die Neutralitätsproblematik, welche insbesondere im Hinblick auf die Wandlungen des Neutralitätsverständnisses

zu vertiefen ist. Untersuchungsfelder sind Verlautbarungen repräsentativer Akteure und Gruppierungen nach dem 1. Weltkrieg, in den 1940er und in den 1980er Jahren. Praktisches Ziel ist die Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit für argumentative Kontinuitäten, wobei neben Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten auch allfällige Unterschiede der Problemdiskussionen herausgearbeitet werden. Die Umsetzung der Ergebnisse soll in der universitären Lehre sowie, wenn möglich, in öffentlichen Veranstaltungen erfolgen.

**Laufzeit**

1996/08-1999/07

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Historisches Seminar, Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Hans-Balz Peter*

**Titel**

Ethik und Entwicklung angesichts der Globalisierung

**Kurzbeschreibung**

Die von der DEZA angeregte Studie zielt auf die Überprüfung und Erneuerung der ethischen Begründung/Legitimation der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit angesichts der Globalisierung, und zwar sowohl hinsichtlich der politischen Trägerschaft als auch hinsichtlich der Zielsetzung. Sie geht aus von der These, dass die Globalisierung der Wirtschaft den Wettbewerb unter Standorten, also Staaten, verschärft hat. In der Folge entwickelte Anpassungsstrategien wie Deregulierung usw. basieren reduktionistisch auf dem unmittelbaren Eigeninteresse der Staaten. Der Wettbewerb scheint auch zwischen Staaten die Kooperation zu verdrängen. Auf (u.a.) „Solidarität“, „burden sharing“ etc. ausgerichtete Politikbereiche wie die Entwicklungspolitik leiden demnach gegenüber den rein eigeninteressengeleiteten Politikbereichen an einer Legitimationslücke. Wie Entwicklungspolitik gegenüber der schweizerischen Bevölkerung, wie qualitative entwicklungspolitische Standards (wem soll sie dienen, mit welchen Rücksichten auf

Zielgruppen?) begründen? Moderne Ethik ist auf solche Fragestellungen angelegt. Sie impliziert allerdings nicht autoritative Präskription, sondern bietet Methoden interdisziplinärer Klärung der normativen Anforderungen an, die auf Kommunikation und Argumentation beruhen.

Methodisch verfolgt die Studie zwei Wege: Expertengespräche und theoretische Studie (ethische Theorie). Ergänzend umfasst sie eine vorwiegend wirtschaftswissenschaftliche theoretische Klärung der These der Globalisierung (Literaturstudie): Was ist neu an der „Globalisierung“ gegenüber bisherigen weltwirtschaftlichen Konzepten und Entwicklungen – welche tatsächlich neuen Anforderungen ergeben sich daraus für die Entwicklungszusammenarbeit und die Entwicklungsethik?

**Laufzeit**

1997/12-2002/02

**Kontaktadresse**

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund – SEK, Institut für Sozialethik, Sulgenauweg 26, 3007 Bern

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Dieter Ruloff (Leitung), Thomas Bernauer (Leitung), Peter Moser, Aviva Schnur, Stefano Bruno*

**Titel**

Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der schweizerischen Bundesverwaltung

**Kurzbeschreibung**

Die Bewältigung globalen Wandels durch die Entscheidungsträger des schweizerischen politischen Systems (Bundesbehörden, aber auch Parteien, Verbände, die Bevölkerung) soll am Beispiel ausgewählter Schlüsselereignisse und Entwicklungen der welt- und europapolitischen Umbruchszeit von 1985–95 untersucht werden. Die bei den einzelnen Instanzen ablaufenden Wahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse sollen rekonstruiert und auf ihre

organisationellen, weltanschaulichen und politischen Determinanten hin analysiert werden, um so Stärken und Schwächen des Umgangs der Schweiz mit der Veränderung ihres Umfeldes herauszuarbeiten.

**Praktische Ziele/Umsetzung:** Die Durchleuchtung aussenpolitischer Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse am konkreten Beispiel der Schweiz wird einerseits einen Beitrag zur Theoriebildung in diesem Gebiet liefern, andererseits auch Verbesserungsvorschläge für den Umgang mit und die Kommunikation von globalem Wandel liefern – was für einen aussenhandelsabhängigen Kleinstaat wie die Schweiz von erstrangiger Bedeutung ist.

**Laufzeit**

1996/07-2000/05

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Dieter Ruloff (Leitung), Sandra Lavenex (Co-Leitung)*

**Titel**

UNIVOX Aussenpolitik

**Kurzbeschreibung**

Jährliche wiederkehrende Repräsentativbefragung über die Einstellung zur schweizerischen Aussenpolitik und die Kenntnisse von Weltpolitik in der Bevölkerung.

**Laufzeit**

Unlimitiert

**Kontaktadresse**

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich

\* \* \* \* \*

Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Autor**

*Stefan Seiler*

**Titel**

Berufsethos von Berufsoffizieren: eine empirische Untersuchung zum Umgang mit Konflikten im militärischen Führungsalltag

**Kurzbeschreibung**

Problemeinbettung: Wo Menschen miteinander zu tun haben, treten früher oder später moralische Konflikte auf. Führungskräfte und Unterstellte müssen dann zu deren Lösungen Entscheide treffen, für welche sie die Verantwortung tragen. Oft sind diese zwischenmenschlichen Störungen so gelagert, dass es nicht eine rasche „beste Lösung“ gibt, da nicht allen Bedürfnissen entsprochen werden kann. Es kann auch sein, dass elementare Bedürfnisse einzelner Personen nicht respektiert werden, wodurch sich diese in ihrer Würde verletzt fühlen. Es ist dann nicht immer möglich, allen Ansprüchen gerecht zu werden; eine Ausbalancierung der Bedürfnisse wird notwendig. In solchen Situationen wird von moralischen Dilemmas gesprochen. Es liegt unter anderem in der Verantwortung der Führungsperson, Bedingungen zu schaffen, unter denen es den am Konflikt beteiligten Mitarbeitern möglich ist, eine Lösung zu finden, welche langfristig erfolgversprechend scheint. Die Fähigkeit, mit diesen Situationen umzugehen, führt zur Synergie von Erfolg und Moral (regulatives Modell).

Fragestellung: Die zentrale Frage dieser Arbeit ist, wie Berufsoffiziere mit alltäglichen Führungsproblemen in ihrem Beruf umgehen (Berufsethos von Berufsoffizieren). Es wird ein Modell des „situationsangemessenen Verhaltens“ entwickelt, welches zur Einschätzung des Berufsethos von Berufsoffizieren dienen soll. Im Anschluss daran wird untersucht, welche Bedingungsvariablen entscheidenden Einfluss auf das Berufsethos haben und ob das Berufsethos einen Voraussagewert für den Führungserfolg hat.

**Laufzeit**

1999/10-2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Kurt R. Spillmann (Leitung), Andreas Wenger (Leitung), Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber*

**Titel**

Schweizerische Sicherheitspolitik 1945 bis heute: Friede in Unabhängigkeit oder internationale Zusammenarbeit?

**Kurzbeschreibung**

Die schweizerische Sicherheitspolitik befindet sich heute in einem Umbruch, ist sie doch geprägt vom Spannungsfeld zwischen Isolation und Integration. Während der Bundesrat noch bis in die späten achtziger Jahre die Bewahrung der Unabhängigkeit durch das Mittel der Neutralität zum obersten sicherheitspolitischen Ziel erklärte, setzt er seit Beginn der neunziger Jahre auf Sicherheit durch Kooperation und Integration. Dieser noch vor wenigen Jahren für undenkbar gehaltene Wandel ist in weiten Teilen der Bevölkerung (noch) nicht nachvollzogen worden.

Die Bedeutung des Projektes liegt darin, vor dem Hintergrund des strategischen Wandels anfangs der neunziger Jahre die Grundlagen für die schwierigen sicherheitspolitischen Entscheidungen, welche die Schweiz heute und in nächster Zukunft zu treffen hat (z.B. EU-Beitritt, aber auch die Verwaltungsreform, Stichwort „Sicherheitsdepartement“), zu konsolidieren. Dies verlangt nach einer systematischen Aufarbeitung der schweizerischen Sicherheitspolitik der jüngsten Zeit. Das Ziel des Projektes ist es, die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute umfassend nachzuzeichnen. Der historische Teil des Projektes steht im Zeichen von drei Leitfragen:

1. Wie wurde „Sicherheitspolitik“ definiert, und inwieweit veränderte sich diese Definition im Laufe der Zeit?
2. Welche inneren und äusseren Anstösse zur Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Konzeption lassen sich ausmachen?
3. Inwieweit kann eine Kontinuität in der Entwicklung von der militärischen Verteidigungspolitik zur umfassenden Sicherheitspolitik festgestellt werden?

Auf dem Fundament dieser drei Leitfragen werden schliesslich in einem weiterführenden vierten Schritt Aussagen über die künftige Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik möglich.

**Laufzeit**

1996/07-2000/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH  
Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Daniel Sprecher*

**Titel**

Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg: seine militärisch-politische  
Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität

**Kurzbeschreibung**

Im Vordergrund steht die Lebensleistung sowie die Interpretation der integralen,  
bewaffneten, permanenten Neutralität durch den schweizerischen Generalstabs-  
chef Theophil Sprecher von Bernegg während der drei Phasen der Vorkriegszeit,  
des Ersten Weltkrieges und den Jahren der hartumkämpften Diskussion um einen  
allfälligen Beitritt der Schweiz zum Völkerbund.

Eine von Sprecher nicht geradlinig verfolgte Neutralitätsinterpretation wird  
dokumentiert durch die Markierungspunkte der Vorkriegsgespräche einer Even-  
tualallianz mit den Zentralmächten, der einseitigen Organisation des militärischen  
Nachrichtendienstes, der hohen ökonomischen Abhängigkeit vom Ausland, der  
sog. Oberstenaffäre im Jahre 1916, der (neutralitätspolitisch ausgleichenden)  
Gespräche einer Eventualallianz mit Frankreich 1917, des Generalstreiks 1918  
und der Nachkriegsjahre mit Sprechers schroff ablehnender Haltung zum Völker-  
bund.

Es gilt vor allem nachzuweisen, dass zu Unrecht in der bisherigen, z.T. ober-  
flächlichen Forschung Stereotypen um Person und Wirken von Sprecher kreisen  
wie „germanophil“, „austrophil“ oder „italophob“.

**Laufzeit**

1996/04-1999/12

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St.  
Gallen

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Heiner Staub*

**Titel**

Bearbeitung von Problemen der Verifikation im Zusammenhang mit dem Chemiewaffenübereinkommen

**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**

Seit 1984

**Kontaktadresse**

Gruppe Rüstung, Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB, Fachabteilung AC-Laboratorium Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

\* \* \* \* \*

**Autorin**

*Nicole Toepperwien*

**Titel**

*Citizenship vs. nationality – an often tense relationship: a comparison of Switzerland, Germany, the United States, and France with special considerations for the multicultural context*

**Kurzbeschreibung**

Citizenship is the legal status of state membership that attributes a person to a certain state. As a legal status citizenship is an objective criterion. Citizenship and naturalization laws however are not value neutral. With citizenship and naturalization laws that state can decide under certain limitations on the criteria for state membership. Perhaps the major influence on the general design of the attribution or ascription of citizenship has the concept of the nation. The nation is understood

as a group of people who have a feeling of solidarity and of belonging together and who want through concerted political action create, foster, or strengthen their own nation-state. The nation can be very inclusive so as to include all citizens but it can as well be exclusive e.g. when nation membership depends on prepolitical criteria like ethnicity or religion. The mechanisms to create the necessary unity and feeling of belonging differs from country to country.

This dissertation regards four different relations between citizenship and nationality and accords special attention to the importance of culture for the national unity. In the United States all citizens are members of the nation. To create unity culture was banished from the public sphere. In France like in the United States all citizens are members of the nation, here however the state created a French culture and expects all who want to be French to assimilate to this culture. In Germany, at least historically, the nation included all who have German ethnicity and citizenship laws were drafted so as to create a symmetry between nation membership and citizenship. The exclusion of all who did not share German ethnicity was the result. Today however militant democracy and human rights are important values for the German nation. Switzerland is based on communal civism. Through its bottom-up structures it managed to create a system that did not necessitate the assimilation of the multicultural Swiss populations in the cantons nor that led to the exclusion of any culture. The institutions in Switzerland were designed so as to foster the diversity of the cantons. Switzerland however only managed to accommodate given cultures and is today not able to integrate foreigners except through willing assimilation.

**Laufzeit**

1996/12-2000/12

**Kontaktadresse**

Universität Freiburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Föderalismus,  
Les Portes de Fribourg, Rte d'Englisberg 7, 1763 Granges-Paccot

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Frank Weyermann*

**Titel**

Sicherheitspolitik heute – sicherheitspolitische Konzeptionen im Vergleich

**Kurzbeschreibung**

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die künftige schweizerische Sicherheitspolitik sich in bezug auf Ziele, Interessen, Strategie und Instrumente der Sicherheitspolitik anderer europäischer Länder angleichen wird. Das Projekt beabsichtigt eine komparative Analyse der neuen sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz (SIPOL B 2000) mit Konzeptionen anderer europäischer Staaten. Dabei wird der Frage nachgegangen, von welchen Überlegungen, Konzeptionen und Strategien andere Staaten ausgehen. Der Vergleich soll untersuchen, ob gemeinsame oder ähnliche Bedrohungsbilder den Konzeptionen zugrunde liegen und welche Ziele, Strategien und Instrumente die einzelnen Staaten daraus ableiten. Schliesslich sollen auch Aussagen zu den Konsequenzen für die Armee XXI gemacht werden.

**Laufzeit**

1999/01-2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 2000.

**Bulletin 2000**  
**zur schweizerischen Sicherheitspolitik**

edited by  
Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004

