

Stefan Leuenberger

Europäisierung im Alltag der Schweizer Armee?

Der Titel dieses Aufsatzes ist mit einem Fragezeichen versehen. Dies hat seinen Grund. Um den ›interrogativen‹ Sachverhalt aufzuklären, ist es für den Verfasser¹ dieser Zeilen von grosser Relevanz, daß er alle hierfür erforderlichen Informationen und Zusammenhänge in ausreichender Breite darlegen darf:

Die Schweiz ist weder Mitglied der Europäischen Union (EU) noch Mitglied der *Nordatlantischen Allianz* (NATO). Obwohl die Existenz der NATO die Sicherheit der Eidgenossenschaft stets gefördert hatte und das Land grundlegende Werte mit den Bündnismitgliedern teilt, steht für die Schweiz ein Beitritt zur Allianz – unter anderem aus neutralitätsrechtlichen Gründen – auch weiterhin *nicht* zur Debatte.

Die Beziehungen der Schweiz zur *Europäischen Union* sind vielseitig, komplex und von grundlegender Natur. Für die Eidgenossenschaft ist die sie umschliessende Union dermassen bestimmend, daß sich das Land seit den 1980er Jahren im autonomen Nachvollzug jeweils den europäischen Standards anpasst.² Dennoch vertritt die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer die Meinung, nicht die Schweiz solle sich europäisieren, sondern Europa müsse sich erst *helvetisieren*, bevor die Eidgenossenschaft der Union beitreten könne, denn als Fundament helvetischen Staats- und damit Identitätsverständnisses gilt die Selbstbestimmung, die sich in di-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Prospektivplanung des Schweizer Planungsstabes der Armee (PST A PP). Der Verfasser gibt ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder.

² »Auch in den nächsten Jahren wird es so weitergehen: Die Schweiz harmonisiert weitere Lebensbereiche mit der EU und tut dabei so, als wäre sie völlig unabhängig. So wie sie heute den Aufbau Polens und der anderen neuen EU-Staaten mitfinanziert, wird sie eines Tages vielleicht sogar an die Türkei ›Kohäsionsgeld‹ zahlen. Spätestens dann könnte aber der Wunsch mehrheitsfähig werden, nicht länger nur zahlendes Passivmitglied zu sein, sondern im EU-Verein aktiv mitzuspielen.« Vgl.: Feuz, Patrick: *Nüchternes Ja statt trotziges Nein*. In: Der Bund, 156. Jahrgang, Nr. 105, 7.5.2005, S. 9.

rekter Demokratie und Föderalismus äussert.³ Aber gerade diese sieht die Schweiz in der Europäischen Union nur unzureichend verwirklicht. Deshalb wurden die gegenseitigen Beziehungen lediglich in Form von bilateralen Abkommen geregelt.

Wer beobachtet, wie sehr sich einige Politikerinnen und Politiker sowie Teile der Schweizer Bevölkerung zieren, eine Annäherung an die Union zu wagen, mag kaum glauben, daß die Eidgenossen einst eine Vorreiterrolle in den europäischen Integrationsbestrebungen innehatten. Nicht selten wurde die Schweiz von den Vätern der europäischen Einigung als ›Vorbild Europas‹ oder als ›Abbild Europas im Kleinen‹ bezeichnet. Auch die Schweiz selbst sah sich – und sieht sich heute noch – gerne als Mutterland der Freiheit, des Wohlergehens und des Friedens für Europa. Neben zahlreichen anderen Gründen ist es vor allem das über Sprach- und Konfessionsgrenzen hinweg besondere schweizerische Freiheitsbewusstsein, das trotz erklärter EU-Beitrittsabsicht seitens der Schweizer Regierung eine Mitgliedschaft in der Union bisher verhinderte.⁴

Das sich ›Nicht-integrieren-wollen‹, das Abseitsstehen von ›fremden Händeln‹ genoss – und genießt – in breiten Kreisen der Schweizer Bevölkerung Zustimmung und hatte bis Ende des 20. Jahrhunderts eine identitätsstiftende Funktion. Der *Sonderfall Schweiz*, die Nation, die während zweier Weltkriege weitgehend verschont blieb und sich danach der Konfrontation der Blöcke im Kalten Krieg zu entziehen wusste, konnte behaupten, sich gerade dadurch zum Musterland zu qualifizieren. Dieser Umstand sowie die aus der schweizerischen Neutralität fließende Glaubwürdigkeit ließen deshalb die Eidgenossenschaft schon früh zu einer bevorzugten Trägerin *Guter Dienste*⁵ heranwachsen.

³ An der EU-Skepsis der Schweizerinnen und Schweizer hat sich grundsätzlich wenig geändert: Zwar ist die generelle Annäherungsbereitschaft an die Europäische Union auf 57% (+6% gegenüber dem Vorjahr) angestiegen, doch bleibt die Bereitschaft zu einem EU-Beitritt deutlich unter 50% (40%, +7%). Vgl. Haltiner, Karl W., Wenger, Andreas u.a. (Hrsg.): *Sicherheit 2005. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2005, S. 14.

⁴ Das EU-Beitritts-gesuch aus dem Jahre 1992 ist in Brüssel deponiert und harret dort seiner Dinge.

⁵ Sammelbegriff für die Bemühungen einer Drittpartei (Staat, internationale Organisation usw.) zur friedlichen Beilegung eines Konfliktes zwischen zwei oder mehreren Staaten. Die Guten Dienste sollen einen Dialog zwischen den Konfliktparteien zu Stande bringen. Gute Dienste reichen von eher technischer oder organisatorischer Unterstüt-

Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik orientiert sich nach dem Zweiten Weltkrieg – wie schon zuvor – an einem Konzept der bewaffneten Neutralität, welche die Tugenden der nationalen Sicherheit in einer die militärischen ebenso wie die zivilen Bereiche durchdringenden Abwehr- und Verteidigungshaltung, *Dissuasion*⁶ genannt, suchte: Die Schweiz hatte keine Armee, die Schweiz *war* eine Armee. Das dogmatische Festhalten an der bewaffneten Neutralität auch Jahre nach dem Berliner Mauerfall vergrößerte faktisch den Abstand zu der Ende des 20. Jahrhunderts entstehenden kollektiven Sicherheits- und Friedenspolitik in Europa.

Die Neutralitätsfrage war auch ein Grund dafür, warum es so lange dauerte, bis die Schweiz Vollmitglied der Vereinten Nationen (UNO) wurde. Die Eidgenossenschaft ist – obwohl sie in Genf den zweitwichtigsten Sitz der UNO beherbergt – erst seit dem 10. September 2002 voll in die Weltorganisation integriert. Neben der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) und der von der NATO 1994 initiierten *Partnerschaft für den Frieden* (PfP) ist sie derjenige Ort, wo sich schweizerisches Engagement hinsichtlich Friedensförderung und Konfliktmanagement heutzutage am stärksten manifestiert.

Einige zusätzliche Worte zur Schweizer Neutralität: Gemäss der alljährlich erscheinenden Studie *Sicherheit* (2005) der *Militärakademie an der ETH Zürich*, welche in Zusammenarbeit mit der *Forschungsstelle für Sicherheitspolitik* derselben Hochschule entsteht, wollen neun von zehn Schweizerinnen und Schweizern (87%), daß die Eidgenossenschaft weiterhin neutral bleibt. Weit weniger stark wird die sicherheitspolitische

zung (z. B. Bereitstellen eines Konferenzortes) bis hin zur Teilnahme an Maßnahmen der UNO zur Wahrung des Friedens als Schutzmacht (Vertretung der Interessen eines anderen Staates). Die Schweiz hat als Schutzmacht einige Mandate: Beispielsweise vertritt die Schweizerische Botschaft in Havanna die amerikanischen Interessen in Kuba und die Schweizerische Botschaft in Washington die Interessen Kubas in den Vereinigten Staaten. Vgl. Bichet, Emmanuel: *ABC der Diplomatie*. Bern 2001, S. 10f.

⁶ Unter dem Begriff »Dissuasion« ist gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2000 folgendes zu verstehen: »Strategie des Abhaltens durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit. Sie bezweckt, potentiellen Gegnern klar zu machen, daß bei einem Angriff auf die Schweiz der erstrebte Vorteil in keinem Verhältnis zum einzugehenden Risiko steht. Die Schweiz verfolgte diese Strategie während des 20. Jahrhunderts, vor dem Kalten Krieg unausgesprochen, in der Folge explizit.« Vgl.: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, S. 70.

Funktion der Neutralität betont. Zwar ist immer noch die Hälfte (58 %) der Bevölkerung überzeugt, daß die Schweiz durch ihre neutrale Haltung nicht in internationale Konflikte hinein gezogen werde. Mehrheitlich wird eine differenzielle Neutralität befürwortet, bei der die Schweiz im Falle von politischen Konflikten zwar klar für die eine oder andere Seite Stellung beziehen solle, aber bei militärischen Konflikten neutral bleiben müsse (59 %).⁷

Europäisierung im Alltag der Schweizer Armee?⁸

Nach Ende des Kalten Krieges hatte sich das Verständnis von Sicherheit grundlegend gewandelt. Diesbezügliche Vorstellungen hatten sich sowohl inhaltlich als auch geografisch stark ausgeweitet. Zum ersten Mal in der Menschheitsgeschichte existiert eine tatsächlich globalisierte Welt. Sicherheitspolitische Risiken können heutzutage unabhängig von Distanz und nationalen Grenzen wirken. So nehmen auch weit entfernte Vorgänge und Akteure Einfluss auf die Sicherheit Europas: Terrorismus, organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie illegaler Waffen-, Drogen- und Menschenhandel sind in diesem Zusammenhang zu nennen (asymmetrische Bedrohungen). Einer der am stärksten globalisierten Länder dieser Welt ist die Schweiz. Im Globalisierungs-Index⁹ von 2005 nimmt die Eidgenossenschaft nach Singapur und Irland den dritten Rang ein. Neben Chancen birgt die Globalisierung auch Risiken und Gefahren. So ist die Sicherheit offener demokratischer Staaten eng verknüpft mit globaler Stabilität. Deshalb hatte sich in der internationalen Staatengemeinschaft der Konsens herausgebildet, daß den aktuellen Bedrohungen am wirkungsvollsten mit einer breit abgestützten und umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie entgegengetreten werden muss.

⁷ *Sicherheit 2005*, S. 16.

⁸ Wenn heute von Europäisierung gesprochen wird, so steht der Gebrauch des Begriffs automatisch mit der Europäischen Union im Zusammenhang.

⁹ Der jährlich vom Managementberater A.T. Kearney und dem Foreign Policy-Magazin ermittelte ›Globalisierungs-Index‹ mißt empirisch den Globalisierungsgrad von 62 Staaten und bildet damit 96 % des weltweiten Bruttoinlandsproduktes und 85 % der Weltbevölkerung ab. Vgl. *Measuring Globalization. The Global Top 20*. In: *Foreign Policy*, May/June 2005, issue number 148, S. 52–60.

Unter anderem deswegen wandelte sich die NATO bereits Ende des letzten Jahrhunderts von einer Verteidigungsallianz zu einem Instrument zur Eindämmung und Stabilisierung von Krisenherden. Auch die EU unternahm Schritte in dieselbe Richtung. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom Februar 1992 umriss erstmals eine *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)*. Seither wächst die Europäische Union zunehmend in die Rolle eines aussenpolitischen Akteurs hinein, der sich nicht nur einer Politik der Sicherheit durch Integration verpflichtet fühlt, sondern im Rahmen einer gemeinsamen *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* verstärkt zur internationalen Friedensförderung beitragen will.¹⁰ So übernahm die Union 2003 in Mazedonien erstmals die Verantwortung für eine militärische Friedensoperation. Künftig kann davon ausgegangen werden, daß friedensunterstützende Einsätze in Europa vermehrt von der EU geführt werden.

Wie aber entwickelte sich die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Für die Schweizer Armee war der Verlust des Feindbildes nach dem Ende des Kalten Krieges zugleich auch ein Orientierungsverlust. Erst mit dem *Sicherheitspolitischen Bericht 2000* (SIPOL B 2000) unter dem Motto ›Sicherheit durch Kooperation‹ zog die Schweizer Regierung rund eine Dekade später strategische Konsequenzen aus der veränderten Bedrohungslage und der Anpassung der internationalen Sicherheitsstrukturen. Der Bericht leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein, deren Ausgestaltung innenpolitisch allerdings umstritten blieb. Die Volksabstimmungen über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen im Ausland (2001), über den UNO-Beitritt der Schweiz (2002) und das Reformvorhaben Armee XXI (2003) zeigten aber, daß ein wachsender Teil der Schweizer Bevölkerung mittlerweile die Notwendigkeit eines langfristig ausgerichteten Reformprozesses der Armee und einer aktiveren Rolle der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung anerkannte. Damit verbunden war auch die Erkenntnis, daß Sicherheit nicht nur die Angelegenheit von nationalen Streitkräften ist. Denn eine umfassende Sicherheit ist heutzutage nur in Zusammenarbeit mit anderen – dies sowohl im Innern als auch im Äussern – zu erreichen. Ein klares Bekenntnis zur

¹⁰ Aktuelles Stichwort: EU-›Battle-Groups‹.

Verteidigungsfähigkeit impliziert deshalb die konzeptionelle Verknüpfung der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Handels- und Entwicklungspolitik mit den Erfordernissen zeitgemäss strukturierter und auf multinationale Kooperation ausgerichteter Streitkräfte.

Dies heisst speziell für die Schweiz und ihre Armee, daß eine *vertiefte Zusammenarbeit* im Sinne der Teilnahme an gemeinsamen europäischen Entwicklungen gesucht werden muss. Die Europäische Union ist grundsätzlich offen für eine Mitwirkung von Nichtmitgliedern in von ihnen geführten Friedensmissionen, hält aber an ihrer Entscheidungsautonomie fest. Die Schweiz ist, was die ESVP betrifft, mit der EU institutionell nicht verbunden. Daher kommt für sie eine Beteiligung mit zivilen und militärischen Mitteln nur von Fall zu Fall in Frage, wenn sich eine konkrete Aktion abzeichnet und diese den schweizerischen Rahmenbedingungen¹¹ nicht widerspricht.¹²

Ein Meilenstein hinsichtlich der aktiven Beteiligung der Schweiz bezüglich Friedensförderung im internationalen Rahmen war die Entsendung freiwilliger Schweizer Soldaten für den Wiederaufbau im Kosovo im Rahmen der multinationalen Kosovo Force (KFOR) im Jahre 1999. Angesichts der bisherigen Beschränkung der Schweizer Beiträge auf die Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertengruppen und von medizinischen und logistischen Verbänden präsentierte sich die *Swiss Company* (SWISSCOY) als erster wirklich grosser Schritt in Richtung der internationalen Entwicklung im Bereich der militärischen Friedensförderung.¹³ Die SWISSCOY erbringt in Kosovo logistische Unterstützung primär zugunsten des österreichischen Bataillons (AUCON) im Sektor der *Multinationalen Brigade Süd-West* (MNB-SW). Ursprünglich umfasste das

¹¹ Gemäss Militärgesetz vom 3.2.1995: (1) Sicherheitspolitisches Interesse seitens der Schweiz, (2) Mandat der UNO oder der OSZE, (3) keine Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung.

¹² Daß Schweizer Soldaten im Ausland auch zu Kampfeinsätzen beigezogen werden könnten, ist weiterhin nur für eine kleine Minderheit der Schweizer Bevölkerung akzeptabel (5 %, -1 %). Vgl.: *Sicherheit 2005*, S. 16.

¹³ Die Schweiz beteiligte sich an Friedensoperationen der Vereinten Nationen schon früher: So beschloss die Schweizer Regierung 1988, die UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) in Namibia mit einer weit über hundert Personen zählenden Sanitätseinheit und weiterer logistischen Hilfe zu unterstützen; 1990 wurde ferner eine grössere Medizinalgruppe für die UNO-Mission in der Westsahara (MINURSO) zur Verfügung gestellt.

Kontingent bloß unbewaffnete Freiwillige. Seit Oktober 2002 sind diese jedoch zum Selbstschutz bewaffnet. Seither beteiligen sich die Schweizer auch an riskanteren Aufgaben wie Patrouillen oder Campwache.

Eine *Europäisierung der Schweizer Armee* führt also primär über eine verstärkte *Internationalisierung ihrer Einsätze*. Die Voraussetzung dafür bildet die zu schaffende *Interoperabilität*, das heißt die militärische Kooperationsfähigkeit mit anderen Streitkräften. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration der Schweizer Armee verlangt deshalb einen den europäischen Armeen adäquaten doktrinalen, konzeptionellen, ausbildungsmässigen und technologischen Stand.

So stellt sich die Frage, wie die Schweiz die innerhalb der Europäischen Union angestrebte Synergie- und Effizienzgewinne einer vertieften Zusammenarbeit, einer vermehrten Arbeitsteilung und einer aufeinander abgestimmten Rüstungsplanung – mit oder ohne EU-Mitgliedschaft – für sich nutzbar machen kann. Das Zusammenlegen nationaler militärischer Ressourcen und der Trend zur Rollenspezialisierung werden diesbezüglich von größter Wichtigkeit sein, weil die beteiligten Nationen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Streitkräfteplanung, Doktrin- und Strukturentwicklung, Rüstungsbeschaffung sowie Aus- und Weiterbildung enger zusammenarbeiten werden. Für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Stabilität spiegelt die Europäische Sicherheitspolitik die wachsende Bedeutung der multinationalen Ebene wider und gibt den internationalen Rahmen vor, innerhalb dessen sich die schweizerische Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren bewegen wird. Die Beteiligung an multinationalen Friedensförderungsoperationen nach dem Muster der in Kosovo eingesetzten Schweizer Kompanie ist in der gegenwärtigen strategischen Lage die effektivste aller Kooperationsmassnahmen der Schweiz, weil sie dadurch im Sinne einer strategischen ›Verteidigung nach vorne‹ direkt auf die Stabilisierung des europäischen Umfelds einzuwirken vermag. Zudem setzt der praktische Einsatz vor Ort einen Lernprozess und einen Erfahrungsrückfluss in Gang und fördert damit die europäische Zusammenarbeit wesentlich. Dieser Rückfluss ist ferner eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess – nicht nur der Schweizer Armee. Zusammen mit anderen Formen europäischer Zusammenarbeit sind es gerade diese Felderfahrungen, wo eine *Europäisierung im Alltag der Schweizer Armee* stattfindet.

Conclusio

Der seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich verfolgte aussen- und sicherheitspolitische Kurswechsel der Schweiz von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation hatte erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts richtig Fuß gefasst. Die Selbstwahrnehmung des ›Sonderfalls‹ und der ›überlegenen schweizerischen Lösungen‹ hatte sich in den vergangenen Jahren – zumindest bei einem Teil der Politikerinnen und Politiker sowie der Bevölkerung – grundlegend geändert. Die Europäische Union bildet heute das Orientierungsraster schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Gleichzeitig wird der Anspruch der EU, die komplette Mittelpalette internationalen Krisenmanagements anzuwenden, zunehmend Realität und dürfte sich in Zukunft noch verstärken.

Die Entsendung eines Schweizer Kontingents zur internationalen Friedensförderung im Kosovo-Konflikt bedeutete eine Wende in der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Der Druck auf die Schweiz, sich – unabhängig der Mitgliedschaftsfrage – an entsprechenden Krisenmanagementoperationen insbesondere mit militärischen Mitteln zu beteiligen, wird zunehmen. Die Schweizer Armee wird in der Lage sein müssen, umfassender als heute zur internationalen Konfliktlösung, insbesondere im EU/ESVP-Rahmen, beizutragen. Gemäss eines im Mai gefällten Beschlusses der Schweizer Regierung (Bundesrat) sollen die Kapazitäten für die Friedensförderung in den nächsten Jahren ausgebaut werden.¹⁴

Insgesamt bleiben Friedensförderung und Krisenmanagement für die Schweiz dreigleisig relevant: Erstens als Forum für solidarische Beitragsleistungen, zweitens als Quelle zusätzlicher Sicherheit aus multinationaler Kooperation und drittens als Lernprozess. Der gemeinsame Einsatz vor Ort, die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Partnern in verschiedenen bereits erwähnten Kooperationsfeldern sind der Rahmen, wo eine *Europäisierung im Alltag der Schweizer Armee* stattfinden kann und auch stattfindet.

Die aussen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist heute wesentlicher Garant für Stabilität und Frieden in Europa. Dieser Kooperation soll und kann sich die Schweiz nicht entziehen. Allerdings sind Um-

¹⁴ An seiner Sitzung vom 11. Mai 2005 beschloss der Bundesrat, das Engagement der Armee im Bereich ihres Auftrages zur Friedensförderung weiter auszubauen.

fang und Prioritäten dieser Zusammenarbeit noch zu definieren: Soll die Schweiz ihre Kooperation wie bisher weitgehend auf den Auftrag der Friedensförderung beschränken oder soll sie auch auf andere Armeeaufträge, beispielsweise auf solche friedenserzwingender Natur, ausgeweitet werden? Die Frage nach der Zukunft der militärischen Friedensförderungsbeiträge ist daher mehr als bloß ein finanzpolitisches Problem. Angesichts grenzüberschreitender und asymmetrischer Bedrohungen handelt es sich um eine sicherheitspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension.