

Es gilt das gesprochene Wort

19.8.1992

BOTSCHAFTERKONFERENZ 1992

Bundesrat Kaspar Villiger:

CHANCEN UND GRENZEN NEUTRALER SICHERHEITSPOLITIK

Einleitung

Die Schweiz steht heute einer grundlegend neuen aussen-, sicherheits- und integrationspolitischen Lage gegenüber. Wir sind aufgerufen, den Platz unseres Landes in Europa und in der Welt neu zu definieren und aktiv am Aufbau einer neuen europäischen Ordnung teilzunehmen. Die Aussenpolitik, während des Kalten Krieges Stiefkind helvetischer Politik, ist zu einem der wichtigsten Politikbereiche des Landes geworden. Ich freue mich daher, mit Ihnen, der aussenpolitischen Elite unseres Landes, heute diskutieren zu können.

Ich habe als Thema meines Einleitungsreferates die Frage der Neutralität gewählt. Sie ist eine der Kernfragen - sowohl bezüglich der Definition unseres künftigen Platzes im sich neu formenden Europa als auch bezüglich des Handlungsspielraums, über den wir hierbei verfügen. Wir können dieser Frage nicht ausweichen. Ohne eine klare Antwort darauf kann weder unsere Aussen-, noch unsere Sicherheitspolitik glaubwürdig sein - weder in den Augen des Auslandes, noch in denen unserer eigenen Bevölkerung.

Ich habe zu dieser Frage in letzter Zeit laut nachgedacht. Sie wissen es. Auch das ist für mich ein Grund, dieses Thema heute aufzugreifen.

- keine fertigen Rezepte
- und bisher publizierte Rezepte in bezug auf mich nicht
- ich will Verbindungen vermitteln
- deshalb rede ich hier offener als in Öffentlichkeit

Ich will zuerst die vier Blickwinkel oder Eckwerte skizzieren, die aus meiner Sicht die Diskussion über die Zukunft der Neutralität zentral bestimmen:

- die Bedrohungslage
- die integrationspolitische Lage
- der Anspruch auf Bewahrung der Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit
- die Innenpolitik.

Vier Eckwerte

1. Bedrohungslage

Der erste dieser Eckwerte ist die Bedrohungslage. Der Begriff ist ausser Mode gekommen. Ich verwende ihn hier aber bewusst. Gemeint sind jene Einflussfaktoren, aus denen unserem Land als Folge gewaltsamer Ereignisse Schaden erwachsen kann.

Die Gefahr eines mit starken militärischen Kräften vorgetragenen Ueberraschungsangriffs aus dem Osten ist vorbei. Die klare Bedrohung von einst ist durch eine sehr viel komplexere Herausforderung abgelöst worden.

Diese neue Herausforderung für uns liegt auf vier Ebenen:

1. Eine akute sicherheitspolitische Herausforderung im Süd-osten. Dazu zählt nicht nur der Bürgerkrieg im zerfallenen Jugoslawien, der mit seinen Begleiterscheinungen alle unsere Wertvorstellungen brutal verletzt. Dazu zählen auch die Lage auf dem Balkan insgesamt und in der weiteren Moldauregion, die rivalisierenden Hegemonialhoffnungen der Türkei und des Iran sowie die Unruheherde des Kaukasus und des Nahen und Mittleren Ostens.

Ich habe diese Herausforderung bewusst "sicherheitspolitisch" und nicht "verteidigungspolitisch" genannt. Sie besteht zur Zeit nicht in einer direkten militärischen Bedrohung unseres Landes. Sie besteht vielmehr in Form von Flüchtlings- und Migrationsströmen. Und sie stellt uns vor die Frage, ob - und wie - wir an friedenserhaltenden oder gar friedensschaffenden Aktionen und Sanktionen teilnehmen wollen. Sie zwingt Europa zur Entscheid, ob es bereit ist, die Werte der Pariser KSZE-Charta notfalls mit Gewalt durchzusetzen.

2. Ein latentes sicherheitspolitisches Risiko stellt die prekäre politische und wirtschaftliche Lage des ehemaligen Ostens dar.

Ein Putzch in Moskau würde die Gefahr eines Ueberraschungsangriffs aus dem Osten nicht wieder aufleben lassen.

Eine solche Entwicklung würde aber ohne jeden Zweifel zu

einem **Klimaeinbruch** in den **internationalen Beziehungen** führen. Sie würde die Hoffnungen begraben, eine **stabile Sicherheitsarchitektur** für den **ganzen europäischen Kontinent** zu schaffen. Und: Sie würde alle Versuche, die zahlreichen **Krisenherde dieser Welt** zu befrieden, stark beeinträchtigen.

Was von der **östlichen Militärmacht** zurückbleibt, sind beträchtliche **konventionelle und nukleare Waffenarsenale** und - vor allem - **wirtschaftliche Schwierigkeiten** und **politische Unrast**, ein **Potential für nationalistische und ethnische Konflikte**, die **eskalieren** könnten. Die Herausforderung besteht hier letztlich darin, dass ein **stabiles Europa ohne Stabilität im Osten** nicht denkbar ist. Sicherheit ist nur dann gegeben, wenn sie in eine **gesamteuropäische Ordnung eingebettet** ist. Ohne ein klares Bekenntnis aller Beteiligten zu **Demokratie, Menschenrechten, Schutz der Minderheiten** und ohne zumindest die Hoffnung auf menschenwürdige **wirtschaftliche Verhältnisse** für alle ist eine **endgültige Befriedung unseres Kontinents** nicht möglich.

3. Die dritte Ebene neuer Herausforderungen ist eine **schleichende sicherheitspolitische Bedrohung**, die primär, aber nicht ausschliesslich, vom **Süden** ausgeht. Gemeint sind **neue Dimensionen machtpolitischer Risiken**: Die **Proliferation von Massenvernichtungswaffen** und ballistischen Raketen, die **Migration**, ein aggressiver **islamischer**

Fundamentalismus, Terrorismus und organisiertes internationales Verbrechen.

Die Herausforderung besteht hier in einer schwierigen Gratwanderung. Einerseits sind international koordinierte Abwehrmassnahmen zwingend. Andererseits dürfen die südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres durch die von uns angestrebte neue europäische Sicherheitsordnung nicht ausgegrenzt werden.

4. Die vierte Ebene der Herausforderung ist die konstante Bedrohung, die von Umweltzerstörungen und -gefährdungen ausgeht, deren Konsequenzen jederzeit sicherheitspolitische Dimensionen annehmen können. Ich erwähne nur die ständige Gefahr eines Reaktorunfalls vom Typ Tschernobyl.

Diese vier Bedrohungen fliessen ineinander über und beeinflussen sich gegenseitig. Der russische Kernphysiker, der im Iran an der Bombe baut, ist ein entsprechendes Beispiel; der Reaktor ohne Schutzmantel in der ehemaligen UdSSR, der von Bürgerkriegsgranaten getroffen wird, ist ein anderes. Ich muss dies nicht ausführen.

Die neue europäische Sicherheitsordnung wird somit in einem Raum geschaffen, der vom Nordkap über den Balkan und den Nahen Osten bis zum Maghreb von einem Bogen der Instabilität umschlossen ist. Der Westen hat den Kalten Krieg gewonnen. Er hat aber noch keineswegs die Trümmerwüste, welche der Kommunismus zurückliess, mit seinen Werten wirklich

durchdrungen. Und die westlichen Werte sind erst recht noch nicht zu dauerhaften Grundpfeilern einer neuen Weltordnung geworden.

Die neue europäische Architektur formt sich aber nicht nur innerhalb eines Krisenbogens, sondern gerade in der Auseinandersetzung mit diesem und den Problemen, welche er stellt. Man erkennt die historische Chance und sieht gleichzeitig die grossen Risiken der gegenwärtigen Lage. Man sucht nach pragmatischen und gemeinschaftlich getragenen Lösungen. Dies ist - trotz aller Meinungsverschiedenheiten im Detail - das gemeinsame Anliegen aller westlichen Staaten.

Was bedeutet dies für unsere Neutralität? Ich meine:

1. Die Neutralität war für uns ein hervorragendes Instrument unserer Sicherheitspolitik, solange die Bedrohung durch Antagonismen in unserer unmittelbaren Umgebung verursacht und primär militärischer Natur war. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Wir stehen vor einem Paradox: Nach Abschluss des Kalten Krieges sind militärische Konflikte in Europa wieder Realität geworden und nicht mehr abstrakte Bedrohung; die drängendsten Herausforderungen aber sind für uns zur Zeit politischer Natur.
2. Die Neutralität war für uns ein unentbehrliches Instrument, solange alle wichtigen Staaten unseres strategischen Umfeldes ein nachhaltiges Interesse daran hatten, dass sich die Schweiz im Frieden wie im Krieg neutral

maximale Kohäsion

verhält, also sich nicht einmischt. Auch diese Voraussetzung ist heute nicht mehr gegeben. Im Gegenteil:

Europa - und zwar sowohl der Westen wie der Osten - erwarten von uns heute aktives Engagement in der Bewältigung der internationalen Probleme. Entsprechend nehmen im Ausland Sympathie und Verständnis für die Neutralität ab, denn diese wird oft als Hemmschuh für ein solches aktives Engagement perzipiert. Der Neutrale sieht sich dem Vorwurf des sicherheitspolitischen Trittbrettfahrers ausgesetzt.

3. An der Lösung der neuen sicherheitspolitischen Probleme aktiv mitzuwirken, liegt in unserem eigenen Interesse. Diese Probleme bedrängen uns unabhängig davon, ob wir an der Neutralität festhalten oder nicht. Flüchtlinge überschreiten neutrale Grenzen genauso wie andere. Soll, um ein anderes Beispiel zu nennen, die KSZE zu einem Instrument der Krisenbewältigung werden, so muss sie Entscheidungen treffen und Stellung beziehen können. Das wird auch von uns in diesem Gremium klare Stellungnahmen erfordern.

Wir werden deshalb nicht darum herumkommen, unseren aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum zu erweitern. Allerdings werden wir sehr genau darauf achten müssen, dass ein solchermaßen erweiterter Handlungsspielraum nicht Selbstzweck bleibt: Dabeisein um des Dabeiseins willen kann keine genügende Basis für Interessenpolitik sein. Wenn wir unsere Neutralität dynamischer gestalten, dann

muss daraus für uns **mehr Sicherheit** resultieren als durch die bisherige Politik.

2. Integrationspolitische Lage

Der zweite Lage-Eckwert ist die europäische **Integrationspolitik**. **Drei Faktoren** sind hier in dem uns interessierenden Kontext hervorzuheben:

1. Der Bundesrat hat das **Ziel der schweizerischen Politik** in diesem Schlüsselbereich festgelegt. Dieses Ziel ist die **EG-Mitgliedschaft**. Er hat dieses Ziel **nach Maastricht bekräftigt** - im Wissen darum, dass die europäische Integration einen dynamischen Prozess darstellt und dass Maastricht eine **gemeinsame sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension** als **Finalität** anvisiert.

Nun kann man natürlich zu Recht darauf hinweisen, dass **Maastricht** - spätestens seit dem dänischen Referendum - auch seine **Probleme** kennt. Man kann ferner der Geschichte der EG entnehmen, dass **Zielvorgaben oft erhebliche Zeit** benötigen, bis sie tatsächlich verwirklicht werden. Die **verteidigungspolitische Dimension** hat auch in der EG nicht nur Freunde.

Dies alles ändert aber nichts an der Tatsache, dass wir die **Finalität von Maastricht weder ignorieren, noch**

realistischerweise in den Verhandlungen mit der EG einfach **negieren** können. Wie im dritten Integrationsbericht dargelegt, ist sich der Bundesrat bewusst, dass auch der **neutrale Beitrittskandidat ohne Mentalreservation** bereit sein muss, sich mit dem **Fernziel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik** zu identifizieren. Die Realisierung dieser **verteidigungspolitischen Finalität** wäre für ein EG-Mitglied Schweiz gleichbedeutend mit der **Aufgabe der bisherigen Neutralität**.

2. Noch ist Europa aber nicht so weit. **Weder** ist der Aufbau einer **tragfähigen europäischen Sicherheitsarchitektur** gesichert, **noch** besteht auch nur **Einigkeit über die Baupläne** oder die zu verwendenden **Bausteine**. Das Gerangel um den relativen **Stellenwert von NATO und WEU** belegt die tiefgreifenden diesbezüglichen **Meinungsunterschiede**. Für die Schweiz besteht in dieser Phase **kein Anlass**, dazu **Stellung** zu beziehen. Es ist eine Frage, in der wir durch eine **neutrale Haltung für einmal nur gewinnen** können.

Was wir jedoch **nicht ignorieren** können, ist die Tendenz, die nun bis Mittelasien erweiterte **KSZE zu überfordern**. Eine Organisation mit über **50 sehr heterogenen Mitgliedstaaten**, die ihre Beschlüsse grundsätzlich im **Konsensverfahren** (unter Ausklammerung maximal einer Gegenstimme) fällt, hat **Probleme mit ihrer Handlungsfähigkeit**, jedenfalls dort, wo es um einschneidende **operationelle Entscheidungen** geht. Die Erfahrungen im Umgang mit der **Jugoslawienkrise** haben dies wiederholt belegt. Es konnte deshalb

nicht überraschen, dass die Entscheide zur **Seeblockade** Jugoslawiens zuerst von der **EG in Lissabon**, dann von den **G-7 in München**, schliesslich von **NATO und WEU** vorbereitet - und am Schluss in **Helsinki** nur noch abgeseignet wurden.

Es geht hier keineswegs darum, die **Leistungen der KSZE** zu **diskreditieren**. Die Ereignisse auf dem Balkan haben nur offensichtlich werden lassen, wie **weit der Weg** von der verbalen **Beschwörung** eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems bis zu dessen **Verwirklichung** ist.

Kollektive Sicherheit kann durch **Politik, Recht und Diplomatie** aufrechterhalten werden, wenn sie **schon besteht**. Alle drei sind sogar eine **unabdingbare Voraussetzung** dafür. Denn die **Zusammenarbeit** zur Konfliktverhütung muss auf einem gemeinsamen **politischen Willen**, einer **klaren Rechtsgrundlage** und **diplomatischem Geschick** beruhen. Der **erste Pfeiler** von Präsident Bush's neuer **Weltordnung**, die friedliche Konfliktlösung, kann nur dadurch verankert werden, dass eine **gemeinsame Philosophie und Politik des geschützten Friedens** konzipiert und verwirklicht wird.

Das in der Geschichte immer wieder belegte und offenbar **unvermeidliche Auftreten gewalttätiger Friedensstörer** und **Rechtsbrecher** erfordert aber auch den zweiten Pfeiler der neuen Weltordnung: die **Solidarität gegen Aggressionen**. Die Frage, die sich der zivilisierten Menschheit heute stellt, lautet demnach: Wollen wir mit **allen verfügbaren, notfalls auch militärischen Mitteln** dafür sorgen, dass sich

Gewalt nicht auszahlen kann und sind wir bereit, den dafür notwendigen Einsatz zu erbringen? Dieser Einsatz kann sehr hoch sein. Er setzt überdies starke und rasch verfügbare militärische Ordnungskräfte voraus. Gerade deshalb greift ja auch die KSZE auf bestehende Allianzen zurück, die zur Zeit in Europa als einzige für solche Zwecke handlungsfähig erscheinen.

Es bleibt abzuwarten, wieweit die jüngsten Entscheide der KSZE für die operationelle Krisenbewältigung mehr Gewicht verleihen werden. Für uns wäre wichtig, dass das einzige sicherheitspolitische Gremium, in welchem wir vertreten sind, nicht an Gewicht verliert. Andernfalls würden wir in der europäischen sicherheitspolitischen Diskussion marginalisiert und in unserem essentiellen Anliegen, unseren Interessen Gehör zu verschaffen, geschwächt.

3. Letztlich dürfte sich auch bei der Ausformung der europäischen Architektur einmal mehr die alte Wahrheit bestätigen, dass nur der mitreden kann, der auch konkret etwas bieten kann.

Was aber wird heute gefordert? Wenn ausländische Stimmen Fragezeichen hinter die Zukunft der Neutralität setzen und erklären, nach dem Ende des Kalten Krieges sei im neuen Europa für diese kein Platz mehr, so ist damit nicht gemeint, dass man von uns den Beitritt zu NATO oder WEU erwartet. Weder NATO, noch WEU rechnen heute mit einem militärischen Angriff und suchen zusätzliche Bataillone.

Was wirklich von uns gefordert wird, ist die **Bereitschaft, Stellung zu beziehen, Leistungen zu erbringen, Lasten** - auch finanzieller Art - zu tragen und die **Verankerung westlicher Werte** in dem uns umgebenden Krisenbogen aktiv zu **unterstützen** - im Extremfall gar, in der einen oder anderen Form, mit **militärischen Mitteln** und ausserhalb unserer Landesgrenzen. Noch direkter ausgedrückt: Die Herausforderung, der sich die Neutralen Westeuropas auf lange Sicht wohl immer weniger werden entziehen können, ist letztlich, ob sie bereit sind, für die **kollektive Sicherheit** auch den **militärischen Tatbeweis** anzutreten, oder ob sie sich als **sicherheitspolitische Trittbrettfahrer** abseits stellen.

Noch sind wir von einer Stellungnahme zu dieser bedrängenden Frage befreit: Das **kollektive Sicherheitssystem Europas** existiert noch **nicht**. Indessen erscheint vom europapolitischen Blickwinkel aus betrachtet klar, dass die **Neutralitätsfrage** früher oder später gestellt wird. **Wie** sie gestellt werden wird, ist hingegen **keineswegs einfach vorgegeben**. **Definieren wir unsere Neutralität** so, dass wir den notwendigen **Handlungsspielraum** besitzen, für Europa ein **verlässlicher Partner** zu sein, so könnten die uns offen stehenden **Optionen** zahlreicher sein als die Ausgangslage vermuten liesse. Die **WEU** z.B. will bekanntlich für die **EG-Mitglieder** die Einführung eines **Beobachterstatus** neben der vollen Mitgliedschaft als **alternative Option** schaffen.

Nötig ist, dass wir die bisherige **extreme Zurückhaltung** ablegen und unser **Verhältnis** zu allen sicherheitspolitisch relevanten **Organisationen in Europa normalisieren**. In diesem Sinne trete ich entschieden dafür ein, unsere **Beziehungen zu NATO und WEU enger** zu gestalten: einerseits um am **prospektiven Denken** in diesen Organisationen vermehrt zu **partizipieren**, andererseits um unsere **eigenen Standpunkte** kontinuierlich einfließen zu lassen. In welcher **Form** eine solche Annäherung geschehen kann, wird zur Zeit **geprüft**. Je nachhaltiger wir bereits jetzt wesentliche, uns **zumutbare solidarische Beiträge** zur Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas leisten, um so sicherer können wir sein, dass unsere berechtigten **Interessen von Europa** seinerseits **respektiert** werden.

3. Der Anspruch auf Bewahrung der Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit

Der **dritte Eckwert** ist die schwierige Frage, ob wir im Falle eines **Festhaltens an der Neutralität Handlungsfreiheit** und **Unabhängigkeit** des Landes wahren können oder nicht.

Ich möchte diese Frage auf **zwei Ebenen** beantworten - der **gesamtpolitischen** und der **militärischen**.

Gesamtpolitisch gesehen nimmt der **wirklich autonome Handlungsfreiraum** des modernen **Industrie- und**

Dienstleistungsstaates Schweiz kontinuierlich ab. Je stärker internationale Verflechtung und europäische Integration voranschreiten, desto höher wird per definitionem der Preis jedes Alleinganges. Wählen wir diese Option, so muss sie für uns zentrale Werte betreffen.

Diese Realität einer sich kontinuierlich einengenden Handlungsfreiheit tangiert auch den Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik. So ist es zum Beispiel schwer denkbar, dass wir in der KSZE in nicht absolut zentralen Fragen von unserem Recht, den Konsens zu verweigern, Gebrauch machen würden.

Und unter dem gleichen Gesichtspunkt ist nüchtern festzustellen, dass auch die Notwendigkeit, ein neues Neutralitätsverständnis zu entwickeln, uns zu einem guten Teil von aussen, von der wachsenden internationalen Verflechtung her nahegelegt wird.

Die Umbenennung des Kriegs in eine Polizeiaktion im Rahmen kollektiver Sicherheit, die dem Neutralen als Rechtfertigung für sein Abweichen von einem strikten Neutralitätsverständnis dienen soll, ist letztlich auch Ausdruck der Einsicht, dass man sich nicht als einziger gegen seine ganze Umgebung, auf deren Zusammenarbeit man angewiesen ist, stemmen kann.

Die Frage ist, was dies für die Glaubwürdigkeit der Neutralität bedeutet. Hätte die Schweiz damals im Golfkonflikt Ueberflugsrechte gewährt und wäre andererseits die westlich-

arabische Allianz aus irgendeinem Grund auseinandergebrochen, so wäre es wohl nicht leicht gewesen, den arabischen Staaten unsere Neutralität weiterhin glaubhaft zu machen.

In möglicherweise noch schärferer Form könnte sich das Neutralitätsproblem im Zusammenhang mit dem Bosnienkonflikt stellen. Was, wenn "Peace keeping" zu "Peace enforcement" wird? Was, wenn aus einem allfälligen "Peace enforcement" ein eskalierender Konflikt würde, in dem sich mehrere Seiten gegenüberstehen und Allianzen gebildet werden? Kann man sicher sein, dass die von der internationalen Gemeinschaft verfolgte Politik keinen Partikularinteressen dient? Müssen nicht die neu aufgetauchten Zweifel an der Verantwortlichkeit für das Lockerbie-Attentat Bedenken wecken, dass die UNO und in ihrem Gefolge auch wir für eine Anti-Ghadafi-Kampagne missbraucht wurden?

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass eine Neudefinition der Neutralität Risiken in sich birgt. Der Wille, einigermaßen glaubwürdig zu bleiben, gebietet, dass wir uns sowohl über diese Risiken, wie auch über alle Motive, die uns zu einer Aenderung unserer Neutralitätskonzeption veranlassen, Rechenschaft ablegen. Unter Umständen könnte es im Interesse unserer Glaubwürdigkeit als Neutraler - oder auch im Interesse unserer Glaubwürdigkeit als solidarischer Partner (!) - korrekter sein, die Neutralität offen zu relativieren, statt durch Uminterpretation etwas retten zu wollen, was langfristig vielleicht nicht zu retten ist. Ein hoher österreichischer Funktionär äusserte einmal mir gegenüber: "Was immer wir

machen: Wir nennen es neutral". Ganz so locker möchte ich mit der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität nicht umgehen.

Die für die Glaubwürdigkeit der Neutralität nötige Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit ist auch im militärtechnischen Bereich nicht mehr voll gegeben. Ein Staat von der Grösse der Schweiz kann im Verteidigungsbereich gewisse Aufgaben bereits heute nicht mehr auf autonomer Basis bewältigen. Deren Zahl wird steigen.

So nimmt die Bedeutung weltraumgestützter Mittel im modernen Krieg laufend zu. Dies betrifft keineswegs nur die Aufklärung, sondern praktisch alle Bereiche - von der Frühwarnung bis zur elektronischen Kriegsführung. Aber es ist klar, dass wir nie über einen eigenen Satelliten verfügen werden.

Ebenso ist undenkbar, dass wir uns ein eigenständiges Raketenabwehrsystem beschaffen, obwohl wir um die Gefahren zunehmender Verbreitung ballistischer Raketen längerer Reichweite in der Dritten Welt wissen. ~~SDI war selbst den USA zu teuer.~~

Die Liste lässt sich verlängern - und sie wird im Laufe der Jahre länger werden.

Gerade im Zusammenhang mit der Raketenabwehr zeigt sich übrigens eine entscheidende Schwäche des neutralen Kleinstaates: Derjenige, der sich nicht wehren kann und dessen Sicherheit von niemand sonst garantiert wird, steht gegenüber einer Erpressung mit modernen Massenvernichtungsmitteln am

exponiertesten da. Es wäre eine bittere Ironie, wenn sich ein Neutraler an kollektiven militärischen Zwangsmassnahmen gegen einen internationalen Rechtsbrecher beteiligen würde, und dieser dann den durch keine Bündnisverpflichtungen geschützten Neutralen zum Ziel seiner erpresserischen Gegenangriffe gegen die Koalition machen würde. Kein heute sehr wahrscheinliches Szenario, aber ein theoretisch denkbares.

Es liegt mir daran, dass Sie mich richtig verstehen. Unsere Armee ist heute ohne Zweifel in der Lage, ihren Auftrag auszuführen. Sie verfügt über hochqualifiziertes Personal und modernstes Material. Wir brauchen - ausser in der Luft - den Vergleich mit dem Ausland nicht zu scheuen. Die von mir angeschnittenen Probleme sind in erster Linie Probleme der Zukunft, die übrigens auch andere Staaten betreffen.

Konkret bedeutet dies aber, dass die strikte militärische Neutralität ihren Preis hat. Halten wir daran fest, sind wir gezwungen, in einem schleichenden Prozess Lücken unserer Verteidigungsfähigkeit zu akzeptieren. Militärtechnisch betrachtet, droht damit die strikte militärische Neutralität längerfristig von einem Schutzfaktor zu einem Risikofaktor zu werden. Wir können dieses Risiko heute akzeptieren. Jeder meiner ^{ausländische} Amtskollegen, mit dem ich spreche und der unsere Armee sieht, gibt unserer Landesverteidigung gute bis ausgezeichnete Noten. Aber: Wir müssen auch nüchtern erkennen, dass wir den heutigen Grad unserer Abwehrbereitschaft auf die Dauer nicht halten können, wenn wir auf uns allein gestellt sind, während

die anderen von **Aufgabenteilungen und Gemeinschaftsprojekten** profitieren können.

4. Die Innenpolitik

Der vierte und letzte Eckwert, der die Diskussion über die Neutralität bestimmt, ist die **Innenpolitik**.

Zwei Grundfaktoren müssen hier hervorgehoben werden:

Erstens:

Die **Neutralität** ist in unserer Bevölkerung **tief verwurzelt**. Für die Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger ist sie **nicht ein Instrument** der Aussen- und Sicherheitspolitik, sondern wesentlicher **Bestandteil der nationalen Identität**. Diese Haltung **kann sich ändern**. Allein auf einem solchen, möglichen, **Meinungsumschwung** unsere Politik aufzubauen, wäre aber **verfehlt**. Ich erinnere an die **UNO-Abstimmung**.

Zweitens:

Wir verfügen über eine **Miliz-** und nicht über eine **Berufsarmee**. Das **Milizsystem** ist in Jahrhunderten gewachsen und entspricht den **tiefsten Ueberzeugungen** unseres Landes. Unsere **Armee** ist, sofern sie die **notwendigen Mittel** erhält, in der Lage, unser Land und seine Bevölkerung **effizient zu schützen** und notfalls zu **verteidigen**. Sie ist aber ein **untaugliches Instrument** für militärische **Abenteuer ausserhalb** unserer

Grenzen. Wir dürfen dies keinen Moment aus den Augen verlieren.

Wir müssen auch nüchtern feststellen, dass **humanitäre Missionen uniformierter Freiwilligenverbände**, die von unserer Bevölkerung bisher **positiv** gewertet werden (wie die Namibia- oder die Westsahara-Aktionen), durchaus **nicht einfache Unterfangen** sind - und sicherlich nicht Projekte, die eine Milizarmee **binnen kurzer Zeit oder in beliebiger Zahl** auf die Beine stellen kann.

Die innenpolitische Betrachtung lässt sich in wenigen Worten zusammenfassen: Unser **Volk** wird auf jeden Vorschlag, die **Neutralität vollständig aufzugeben**, **skeptisch** reagieren und würde jeden Vorschlag, vom Prinzip der Milizarmee abzurücken, **ohne Zögern verwerfen**.

Schlussfolgerungen

Ich habe, meine Damen und Herren, die Frage der Neutralität von vier verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachtet.

Welche **Schlussfolgerungen** drängen sich auf?

Wenn ich die vier Eckpunkte des Problemfeldes betrachte, so fallen **drei Dinge** sofort auf:

1. **Europa**, konfrontiert mit neuen Herausforderungen, strebt eine **neue Sicherheitsarchitektur** an. Deren **Kerngehalte** werden die **friedliche Lösung** von Konflikten und die **aktive Solidarität** gegenüber Aggression sein. Ob wir hier mittun oder nicht, ist für **Europa keine wesentliche Frage**. Die Frage ist aber sehr **wesentlich für uns**. Wählen wir das **Abseitsstehen**, so nimmt Europa dies wohl **mit etwas Verärgerung** zur Kenntnis. Wir aber müssten einen **hohen Preis** bezahlen: Nicht nur drohende **Marginalisierung**, sondern zunehmende **Isolation**.

2. Umgekehrt müssen wir uns bewusst sein, dass ein **Mittun** in einem europäischen **kollektiven Sicherheitssystem** auch mit **Risiken** verbunden ist. Wer sich im **Konfliktfall** auf die Seite der **Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft** stellt, der **ergreift Partei**: Er ergreift Partei für die **Verteidigung anerkannter und als prioritär eingestufte Werte**. Er **legitimiert** selbst den **Gebrauch von Waffengewalt** primär mit der **Verteidigung dieser Werte**, und nicht, wie im klassischen Verteidigungsfall, mit der **Berufung auf Notwehr**. Man kann dies für **juristisch vereinbar** halten mit dem Anspruch auf **Neutralität**: Man muss sich dabei aber bewusst sein, dass politische - und möglicherweise sogar militärische - **Risiken** damit verbunden sind, insofern als die **Schutzwirkung des neutralen Abseitsstehens** - z.B. gegenüber terroristischen Vergeltungsmassnahmen - **wegfällt**.

3. In unserer **innenpolitischen Debatte** widerspiegelt sich der **Zwiespalt** zwischen den Ansprüchen internationaler **Solidarität** und dem Bedürfnis nach Schutz durch **Nichteinmischung**. An der

Schlagzeile vom letzten Samstag "Schweizer Soldaten: Sterben für Jugoslawien?" wurde deutlich, mit welchem hohem Emotionalisierungspotential die Neutralitätsfrage verbunden ist.

Bisher hat sich nur bedingt die Erkenntnis durchgesetzt, dass es einen neuen Willen und Mut zum Wandel braucht, wenn wir den Wohlstand und die Zukunft des Landes sichern wollen.

Wir müssen handeln, können aber realistischere Weise nur langsam reagieren. Unsere Aufgabe ist deshalb, aus der vermeintlichen Schwäche eine Stärke zu machen, indem wir einen Weg wählen, der sowohl unserem Land und seinen gewachsenen Institutionen und Traditionen entspricht, als auch dem neuen Europa, das sich formt, etwas bietet.

Ich will meine Schlussfolgerungen in Form von drei Thesen formulieren:

Erstens: Von der Neutralität heute vollständig abzurücken, ist nicht notwendig, wird von uns letztlich nicht erwartet und wäre innen- und aussenpolitisch verfehlt.

Die zweite These lautet: Die Neutralität, in der Form, wie wir sie während des Kalten Krieges definierten, entspricht angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht mehr den Interessen des Landes und engt unseren Handlungsspielraum bei der Bewältigung der Probleme ein, statt ihn auszuweiten.

Als dritte These schliesslich bin ich der Meinung, dass es deshalb notwendig ist, zu einer neuen, differenzierten Definition

der Neutralität überzugehen, die deren Grundsubstanz bewahrt, gleichzeitig aber gestattet, am Aufbau einer neuen europäischen Architektur aktiv teilzunehmen, und die unserem Land, je nach Lageentwicklung, ein Maximum an Optionen und grösseren Schutz sichert.

Ich erläutere meine Überlegungen.

Die strategische Lagebeurteilung zeigt, dass wir eine historische Chance in den Händen halten, ein neues und stabiles Europa zu formen, dass gleichzeitig aber auch offen bleibt, ob diese Chance tatsächlich genutzt werden kann. Das mahnt zur Vorsicht.

Ferner zeigt die strategische Lagebeurteilung einen sicherheitspolitischen Handlungsbedarf. Ausländische Kritik an der Neutralität zielt nicht darauf ab, uns möglichst schnell zu einem Mitglied von NATO und WEU zu machen. Sie entspringt vielmehr der Sorge, dass die Erweiterung der EG um neutrale Mitglieder den gemeinsamen Entscheidungsprozess - genau in einem für Europa kritischen Moment - gefährden, wenn nicht gar lähmen könnte.

Eine Reduktion der Neutralität auf ihren strikten völkerrechtlichen und militärischen Kern, wie sie von der Expertengruppe von Herrn Botschafter Krafft empfohlen wird, könnte einen Teil dieser Bedenken entkräften. Gleichzeitig würde damit politischer Freiraum geschaffen, ohne eine instinktive Abwehrreaktion unseres Volkes zu provozieren.

Die Risiken des Ansatzes dürfen allerdings nicht übersehen werden. Politisch zementieren wir damit die strikte Neutralität auf weitere Jahre hinaus, was sich im Blick auf die Maastrichter Finalität, aber auch auf künftige Solidaritätserfordernisse als Bumerang erweisen könnte. Gleichzeitig laufen wir Gefahr, dass die Entwicklungen in Richtung kollektiver europäischer Sicherheit die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität harten Proben aussetzen. Und schliesslich nehmen wir damit in Zukunft ein zunehmendes sicherheitspolitisches Risiko in Kauf. Denn militärisch verzichten wir damit auf die Möglichkeit, bereits in Friedenszeiten mit unseren Nachbarn jene Dispositionen zu treffen, die möglicherweise früher, als wir heute denken, für unsere Sicherheit und die Abwehr neuer Gefahren nötig werden könnten.

Eines dürfte wohl unbestritten sein: Die Schaffung eines neuen politischen Freiraums allein reicht nicht aus. Freiraum zu haben, ist eines; ihn zu nutzen ein anderes. Konkret: Wir dürfen nicht bloss disponibel sein, sondern müssen dem neuen Europa mit einer aktiven Politik zum Partner werden. Das benötigt Bereitschaft zum Risiko. Hierzu bedarf es auch der Ideen.

Wir müssen zeigen, dass die Neutralität etwas Dynamisches und nicht etwas Statisches ist, und dass auch der neutrale Kleinstaat, bei aller Beschränktheit seiner Mittel und seines Einflusses, einen Beitrag an den Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung leisten kann. Unsere Sicherheitspolitik muss so formuliert sein, dass sie unsere Stärken maximiert und von unserer Bevölkerung getragen wird. Nicht zuletzt: Wir müssen

unsere Neutralität so definieren, dass wir unser Konzept auch verwirklichen können.

Wie kann ein solches Konzept aussehen? Ich erhoffe mir von unserer Diskussion wesentliche Denkanstösse. Ich will der Frage selbst aber nicht ausweichen und einige Gedanken dazu skizzieren:

1. Unbelastet durch frühere Antagonismen und mit einer in verschiedener Hinsicht einzigartigen Wehrtradition kann die Schweiz sicher konzeptionelle Beiträge zur Errichtung einer europäischen Sicherheitsordnung leisten. Unser Sicherheitsbericht 90 war eine der ersten offiziellen sicherheitspolitischen Neukonzeptionen nach der historischen Wende von 1989. Er wurde meines Wissens im Ausland auch beachtet, vor allem, weil er nicht von einem einseitigen "Worst-case-Denken" ausging, sondern dem in der militärpolitischen Diskussion oft weniger beachteten "Best-case-Denken" eine Priorität einräumte.
2. Die Chancen der neutralen Sicherheitspolitik liegen dort, wo die Nichtneutralen allein nicht weiterkommen. In der Vergangenheit war ein Beispiel hierfür unsere Vermittlerrolle. Heute reicht diese Rolle allein nicht mehr aus. Ich frage mich, ob wir nicht gerade dort handeln sollten, wo Handlungsbedarf besteht, aber NATO und WEU nicht handeln wollen und sollten.

So ist z.B. offenkundig, dass die Staaten des ehemaligen Ostens mit der notwendigen völligen Neugestaltung ihrer

Verteidigungsdoktrinen und ihrer Streitkräfte Mühe bekunden. Die Schwierigkeiten werden noch dadurch akzentuiert, dass die vorhandenen Streitkräfte über keinerlei demokratische Tradition verfügen. Dies sind präzise Faktoren, die zur Instabilität der gegenwärtigen Lage erheblich beitragen. Trotz Nordatlantischem Kooperationsrat zögert die NATO mit einer sicherheitspolitischen Beratung, aus Rücksicht auf russische und andere Empfindlichkeiten. Muss dies aber auch für uns zutreffen? Wir können gerade in diesen Bereichen etwas bieten, haben kein Problem, dies unparteiisch und allen zu bieten und werden wohl von niemandem verdächtigt werden, auf diese Weise Machtpolitik betreiben zu wollen. Verschiedenen Staaten haben uns ihr Interesse an unserem Milizsystem signalisiert.

3. Es stellt sich ferner die Frage, ob wir im Bereich der finanziellen Hilfestellung vermehrt sicherheitspolitische Prioritäten setzen sollten.

Es wäre z.B. denkbar, dass wir uns mit Priorität an Programmen beteiligen, die verhindern, dass sowjetische Kernwaffenexperten in die Dritte Welt abwandern.

Die Frage stellt sich auch, ob im Bereich der Entwicklungshilfe - nicht in jenem der humanitären Hilfe - alle Staaten der Dritten Welt für uns und Europa gleich relevant sind? Oder wäre es allenfalls sinnvoll, z.B. im Krisenbogen südliches Mittelmeer oder in Osteuropa neue Akzente zu setzen? Kann die Hilfe auf spezifische Projekte konzentriert werden,

die besonders geeignet sind, die Ursachen der für uns relevanten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bekämpfen?

Dabei ist freilich vor Illusionen darüber zu warnen, was mit finanzieller Unterstützung erreicht werden kann. Alt-Bundeskanzler Schmidt hat kürzlich an einem Vergleich dargelegt, in welchen Größenordnungen sich die Probleme bewegen: Würde man den gegenwärtigen innerdeutschen Transfer öffentlicher Mittel in die neuen Bundesländer proportional auf die frühere Sowjetunion und ihre Bevölkerung von fast 300 Mio Menschen übertragen, käme man auf den astronomischen Mittelbedarf von 2000 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Die Vorstellung, die ökonomischen Schwierigkeiten der Nachfolgestaaten der Sowjetunion könnten mit finanzieller Hilfe überwunden werden, sind ^{ist} also illusorisch.

4. Die Frage ist auch, wie wir Expertise und Material unserer Armee so nutzen können, dass wir aktive Beiträge leisten, ohne unsere Interessen und unser Milizsystem aufzugeben?

Die Armee 95 bringt hier wichtige Schritte. Ich denke an das Katastrophenschutz-Regiment, das auch im Ausland eingesetzt werden kann. Ich denke an die Aufstellung eines Blauhelme-Batallions.

Ich meine, wir sollten in dieser Richtung aber noch weiter denken. Die dynamische Komponente unserer Sicherheitspolitik ist unsere erste Verteidigungslinie.

Vielleicht sollten wir auch prüfen, ob gewisse Funktionen, die wir Europa anbieten könnten, selektiv professionalisiert werden sollten.

Wenn wir in Konflikten medizinische Hilfe leisten wollen, so benötigen wir Aerzte, die in der Kriegsmedizin Erfahrung haben. Wir haben mit der REGA ein ausgezeichnetes medizinisches Evakuationssystem. Allenfalls könnten wir mit Berufspersonal ähnliches für die KSZE im militärischen Bereich auf die Beine stellen. Wollen wir an internationalen Beobachtermissionen der KSZE teilnehmen, so benötigen wir entsprechend geschultes Personal. In einem Wort: Wir könnten erwägen, neben Instruktionsoffizieren und -unteroffizieren noch einen kleinen Pool anderer Berufsoffiziere zur Verfügung zu haben, welche in Aufgaben spezialisiert sind, die wir Europa anzubieten bereit sind. Dieses Personal sollte jederzeit einsatzbereit sein und über die notwendigen Materialsätze und Transportmittel verfügen. *Alle Personal rekrutiert.*

5. Betrachten wir die Probleme Europas, so fällt sofort auf, dass zahlreiche Schwierigkeiten sich ausgerechnet in Bereichen ansiedeln, in denen wir über eine besondere Expertise verfügen. Ich erwähne den Minderheitenschutz oder den Föderalismus. Diesen Beispielen ist ein weiteres hinzuzufügen, welches wir oft übersehen: das humanitäre und das klassische Völkerrecht. Diesen Bereichen noch grössere Wirkung zu verschaffen, ist im gegenwärtigen Europa dringend. Ich denke an die Konzentrationslager im ehemaligen Jugoslawien. Ich denke an die Tatsache, dass in der ehemaligen UdSSR nur gerade

die Grenze zwischen Estland und Lettland wirklich unbestritten ist. Ich denke schliesslich an die komplexen Probleme der Rechtsnachfolge von Staaten insgesamt. Könnten wir hier - wie auch im Bereich des Föderalismus - nicht operationell Konkretes bieten in Form von spezifischen politischen Initiativen?

Diese Fragen und Anregungen beziehen sich auf die Gegenwart.

Was aber tun wir, wenn es gelingt, die angestrebte europäische Sicherheitsarchitektur zu verwirklichen, oder wenn sich im Gegenteil die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu eigentlichen Bedrohungen konkretisieren? In beiden Fällen sähen wir uns erneut einer gewandelten Lage gegenüber.

Ich will abschliessend auch dazu einige Bemerkungen machen.

Die strikte militärische Neutralität ist für uns dann wesentlich, wenn sich die Lage in unserem strategischen Umfeld erneut dramatisch verschlechtert - was immer der spezifische Grund hierfür sein mag. Wächst Europa aber zusammen, so nimmt ihre Bedeutung logischerweise kontinuierlich ab. Entsteht aus dem integrationspolitischen Impuls der EG ein zu einem gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystem zusammenwachsendes Europa, so wäre die verteidigungspolitische Finalität von Maastricht für uns in der Tat kaum mehr problematisch: Unsere Neutralität würde, wenigstens auf Europa bezogen, bedeutungslos.

Gleichzeitig müssen wir in Rechnung stellen, dass **Bedrohungen** auftauchen können, die den **Neutralen überfordern**. Ich verweise auf meine Ueberlegungen zur Tendenz im **militärtechnischen Bereich**. In einer solchen Lage entspräche die verteidigungspolitische **Finalität** von Maastricht unserem **Schutzverlangen**.

Wie sollen wir uns **dann verhalten?**

Ich meine, wir sollten nicht nur die **Neutralität** auf ihren **eigentlichen Kern reduzieren**, sondern uns auch die Option offen halten, **längerfristig im Bedarfsfall** - ich betone: längerfristig und je nach Entwicklung unseres Umfeldes - von einer redimensionierten zu einer **differentiellen Neutralität** überzugehen. Mit einem solchen, **bewusst gewählten Schritt** könnte auch die meines Erachtens bestehende **Gefahr gebannt** werden, dass wir allmählich aus unserer **Neutralität völlig herausschlittern**, gedrängt durch die **Finalität von Maastricht** und durch einen **Glaubwürdigkeitsverlust**.

Die **differentielle oder qualifizierte Neutralität** könnte sich an **konkreten Szenarien orientieren** und damit **ähnlich berechenbar** sein wie unsere **heutige Politik**.

Grundsätzlich könnte man, **weitet man den Horizont bis zur zweiten Regierungskonferenz der erweiterten EG von 1996 und darüber hinaus**, zwischen **drei denkbaren Szenarien** unterscheiden und jedem davon eine **mögliche Reaktion der Schweiz** zuordnen, nämlich:

1. Ein Konflikt ausserhalb der kollektiven europäischen Sicherheitsgemeinschaft: Die Schweiz bliebe neutral.
2. Ein (kaum denkbarer) Konflikt innerhalb dieser Sicherheitsgemeinschaft: Die Schweiz bliebe neutral.
3. Eine Bedrohung der Mitglieder einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft unter Einschluss der Schweiz. Unser Land würde sich solidarisch mit Europa verhalten und dafür auch von europäischen Sicherheitsanstrengungen profitieren.

Ein solches differenziertes Verhalten entspräche den jeweiligen Kardinalinteressen unseres Landes. Es wäre kompatibel mit der verteidigungspolitischen Finalität von Maastricht.

Wesentlich erscheint mir, dass wir schnell und pragmatisch Antworten auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen finden. Diese Antworten müssen aber so formuliert werden, dass wir an ihnen unabhängig von der konkreten Lageentwicklung in Europa festhalten können. Gleichzeitig müssen sie so formuliert werden, dass sie unseren künftigen Handlungsspielraum ausweiten und nicht einschränken. Sie sollten drei Kernkriterien genügen:

1. der knappen verfügbaren Zeit
2. der Ungewissheit über die Lageentwicklung
3. der Gewissheit, dass der Druck von aussen auf unseren Kontinent wächst.

Wir wissen nicht, ob es gelingt, die historische Chance zu nutzen und ein stabiles und sicheres Europa aufzubauen. Wir wissen nur, dass diese Chance jetzt genutzt werden muss und nicht erst in einigen Jahren.

Unser Land stand in der Vergangenheit immer wieder vor grossen Herausforderungen. Es hat sie gemeistert. Heute stehen wir vor einer neuen Bewährungsprobe. Aber wir verfügen auch über einige Trümpfe: Wir wissen - aus langer Erfahrung heraus - was Demokratie, Menschenrechte, Föderalismus, Minoritätenschutz und freie Entfaltung des Individuums bedeuten. Wir sind wohlhabend. Unser Land ist, sagen wir es offen, für viele ein Vorbild. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass dieses Land vor der Herausforderung Europa besteht und diesem Europa etwas bieten kann.

Mein Ziel war, die aus meiner Sicht wichtigen Fragen der Neutralitätspolitik mit Ihnen zu besprechen. Ich habe Ueberlegungen über Definitionen unserer Neutralität angestellt, die unseren Interessen möglichst direkt dienen, uns Handlungsspielraum schaffen und situationsgerecht weiterentwickelt werden können. Keines der angesprochenen Neutralitätskonzepte löst sämtliche Probleme der Gegenwart und der Zukunft. Sie stehen alle im Spannungsfeld zwischen vorgegebenen völker- und landesrechtlichen Voraussetzungen und Veränderungen in unserem politischen und militärischen Umfeld. Diese Veränderungen lassen die Frage der Glaubwürdigkeit, aber auch jene der Schutzwirkung unserer Neutralität immer schärfer hervortreten. Aus diesem Grund geht es mir darum, den Denkprozess und die politische Diskussion in unserem Land in Gang zu halten in einer Frage, die innenpolitisch immer

noch zum Teil tabuisiert ist, wo aber Handlungs- und Anpassungsbedarf besteht.

Ich bin nun, meine Damen und Herren, auf Ihre Meinungsäußerungen gespannt.