

Schweizerische Sicherheitspolitik in Europa

Thesen

- Nationale Grenzen im Europa nach 1990 dürfen nur in allseitig friedlichem Einverständnis verändert werden. Das aggressive Vorgehen Russlands auf der Krim und im Donbass in der Ukraine ist ein eklatanter Verstoss gegen diesen Grundsatz.
- Ein schweizerischer Verweis auf Distanz oder Neutralität bei der Bewältigung der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen, Putins Russland ist nur eine davon, wird im Europa von heute als egoistischer Rückzug aus der gesamteuropäischen Solidarität gesehen.
- Die EU ist in zahlreichen und sehr verschiedenen Bereichen weicher Sicherheit flächendeckend tätig. Dies erlaubt es auch mittleren und kleineren Mitgliedstaaten, weltweit tätig und damit von aussenpolitischem Gewicht zu sein.
- Die Aussenpolitik der EU gestaltet sich bei der harten Sicherheit schwierig. Aber auch hier entwickelt sich die EU, wie in anderen Bereichen, weiter, nur langsamer. Das Bemühen um Interoperationalität der nationalen Streitkräfte wird zu nationaler Spezialisierung im Rahmen der EU führen.
- Die Schweiz kann ihre Sicherheit nicht allein gewährleisten. Nicht ob, sondern wo und wie die Schweiz Erfahrungsaustausch und Kooperation sucht, ist die Frage.
- Die klassische völkerrechtliche Neutralität hat im Europa von heute ihre Bedeutung weitgehend eingebüsst. Auch wehrpolitische Zusammenarbeit mit europäischen Partnerländern ist ohne weiteres möglich.
- Die Schweiz wird in Asien wahrgenommen als Teil Europas, so auch beim Freihandelsabkommen mit China. Für Beijing stand nicht die Schweiz, sondern der erste handelspolitische Brückenkopf in Europa im Fokus. Wenn einmal China ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen hat, wird sich die Schweiz darauf auszurichten haben.
- Die sicherheitspolitische Lage in Europa gibt der Schweiz heute die Chance und die Berechtigung, ihr eigenes Potenzial neu auszurichten: Nicht mehr nur auf spezielle Einsätze wie Katastrophenhilfe oder Luftpolizei, sondern auch auf das

Hauptziel aller harten Sicherheitspolitik, die Bereitstellung militärischer Mittel als ultima ratio zur Verteidigung essentieller Landesinteressen. Dazu braucht es eine engere Zusammenarbeit mit den Streitkräften unserer Partnerländer.

Sicherheit heute

Sicherheitspolitik bedeutet den Auftrag an den Staat, die physische, wirtschaftliche, soziale und weltanschauliche Sicherheit des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin zu schützen (= harte Sicherheit), zu bewahren sowie zu fördern (= weiche Sicherheit). Dies entspricht dem heute gültigen weiten Sicherheitsbegriff, der potentielle Bedrohungen, aber auch positive Herausforderungen in zahlreichen Lebensbereichen umfasst.

So kann die Sicherheit des Einzelnen neben direkter Aggression auch durch Umweltkatastrophen, Klimawandel, Epidemien und weitere globale Ereignisse bedroht werden. Umgekehrt kann beispielsweise Migration wohl als Bedrohung, aber auch als wirtschaftliche Notwendigkeit und als individuelle Bereicherung für alle Beteiligten verstanden werden.

Im Weiteren ist heute auch der Begriff der menschlichen Sicherheit (Human Security) ein allgemeines, d.h. ein von der UNO akzeptiertes Prinzip, welches ein Leben in Würde des Einzelnen in den Mittelpunkt stellt. Darauf wird der Club Helvétique zu einem späteren Zeitpunkt eingehen.

Da Sicherheit heute weit zu verstehen ist, wird der Begriff aber auch oft missbraucht, gerade in der im internationalen Vergleich recht sicheren Schweiz. Wie im Manifest des Club Helvétique zum 1. August 2014 festgehalten, berufen sich Jene besonders gerne auf alte, vermeintlich sicherere Zeiten, welche jeden Wandel als Bedrohung empfinden, Jene, die dem Irrglauben anhängen, die Schweiz könne als Insel im weltweiten Geschehen nur dann und dort ihre Zugbrücke niederlassen, wann und wo es ihr gerade passt.

Dies ist insbesondere im Europa ohne harte Grenzen, der wichtigsten Errungenschaft des Friedenswerkes genannt Europäische Union, unmöglich geworden. Die Schweiz profitiert von den vier europäischen Freiheiten - freier Warenaustausch, freier Kapitalverkehr, grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, europaweite Mobilität des Einzelnen - , also müssen wir auch mithelfen, diese wenn nötig zu verteidigen und sie dort wo möglich zu unterstützen und zu fördern.

In diesem Papier wird davon die Rede sein, wie sich die Schweiz drei aktuellen Herausforderungen geopolitischer Natur an Europa stellen soll – heute und in Zukunft. Dies muss und soll auch die Diskussion über harte Sicherheit umfassen, was keineswegs bedeutet, dass weiche Sicherheitspolitik in und von Europa aus nicht auch von zentraler Bedeutung ist. An dieser zweiten Art von Sicherheitspolitik ist die Schweiz bereits beteiligt.

In verschiedenen Bereichen harter Sicherheitspolitik, speziell dort, wo auch militärische Sicherheit auf dem Spiel steht, bleibt eine sich selbst isolierende Schweiz indes

hartnäckig überholten Gegebenheiten und Handlungsmustern verhaftet. Auch wenn beide längst weder die internationale Realität widerspiegeln noch adäquate Antworten auf die heutigen Herausforderungen bereithalten. Damit ist die entsprechende Politik entweder wirkungslos oder muss sich - nach gefällter Entscheidung auf europäischer Ebene – auf diese ausrichten. Wie in der Wirtschafts- und Währungspolitik bleibt dann bestenfalls autonomer Nachvollzug. Teile unserer gegenwärtigen Sicherheitspolitik führen so in die Sackgasse.

Welches sind nun diese drei Herausforderungen? Was tut Europa, was die EU?

Aktuelle geopolitische Herausforderungen an Europa

Die potentiell bedeutendste Herausforderung ist auch die jüngste: Das aggressive und völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands im Osten Europas, das Vorgehen, das der internationale Strategieexperte Walter Laqueur 'Putinismus' nennt und das Andrei Kosirew - der erste Aussenminister des einzigen demokratisch gewählten Präsidenten Russlands, Jelzin - als eine direkte Herausforderung der Grundwerte des Westens bezeichnet.

Entscheidende Punkte in der Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine sind weder historische noch moralische Kriterien. Deren gemeinsames geschichtliches Erbe steht nicht in Frage, die Wege beider Länder in die postsowjetische Gegenwart sind von helleren und dunkleren Grautönen geprägt. Allein entscheidend ist die Tatsache, dass nationale Grenzen im Europa nach 1990 nur in allseitig friedlichem Einverständnis verändert werden können. Wie das beispielsweise bei der Aufteilung der früheren Tschechoslowakei der Fall war, nicht aber auf der Krim und im Donbass in der Ukraine, wo durch von aussen geschürte und aktiv unterstützte Aggression vollendete militärische Tatsachen geschaffen wurden, ohne jede Rücksicht auf geltende Gebietsgarantien, an deren Etablierung ausdrücklich auch das Russland der Zeit nach 1990 beteiligt war.

Angesichts der europäischen Geschichte erstaunt die Besorgnis über diese Entwicklung speziell auf Seiten ost- und nordeuropäischer EU-Länder keineswegs. Es gilt, Abhängigkeiten von Russland abzubauen und glaubwürdige Hindernisse zu schaffen gegenüber allfälliger russischer Expansion.

Hier setzt nun europäische Politik an. Erstens muss und wird die Energieabhängigkeit von Russland mit einer europäischen Energieunion abgebaut werden. Zweiten muss, und wird in ersten Ansätzen, auf russische Aufrüstungsverdichtung an den europäischen Ostgrenzen mit erhöhten Abschreckungs- und Bereitschaftsmassnahmen geantwortet.

Eine Abkehr von der im Entstehen begriffenen europäischen Energieunion ist für die Schweiz weder praktisch möglich noch wirtschaftlich denkbar. Tatsächlich sind ja schweizerische Unterhändler daran, gestützt auf einen breiten innenpolitischen Konsens eine Teilnahme an dieser Union zu vereinbaren. Im Moment erscheint eine solche aber unerreichbar, da nach dem 9. Februar 2014 die Gesamtheit unserer Beziehungen zur EU blockiert bleibt.

Komplexer präsentiert sich das Bild der Verteidigung europäischer Ostgrenzen gegen russischen Druck. Dort, wo diese mit der Ostgrenze der NATO zusammenfallen, wie im Baltikum, liegt die Antwort auf der Hand und erfolgt teilweise bereits.

Institutionell ist keine falsche Perzeption möglich: ein Angriff auf ein Mitglied ist ein Angriff auf alle. Wie lange und mit welchen Mitteln die USA, mit Blick auf andere Weltregionen und auf die eigene Budget- und Innenpolitik, zur NATO in Europa noch den Hauptbeitrag leisten wollen und können, ist eine andere, völlig offene Frage. Sicher ist aber, dass zusätzliche Anstrengungen der europäischen Länder zur Verteidigung der Ostgrenze notwendig sein werden. Der schweizerische Verweis auf Distanz und/oder Neutralität wird im Europa von heute weder sachlich ausreichen noch ernst genommen. Eine solche Argumentation wird vielmehr als ein egoistischer Rückzug aus der gesamteuropäischen Solidarität gesehen.

Die zweite aktuelle Herausforderung an europäische Sicherheitspolitik stellt sich an der Peripherie unseres Kontinentes, in Afrika und im Mittleren Osten. Den beiden grundsätzlich verschiedenen, aber miteinander verbundenen Problemen von massivem Immigrationsdruck Richtung Europa in der Folge wirtschaftlicher Zwänge und kriegerischer Auseinandersetzungen einerseits sowie von extremistischem Islam andererseits ist nur mit einer gesamteuropäischen Antwort beizukommen.

Die dritte grosse Herausforderung an Europa soll nur angedeutet werden. Die Welt im 21. Jahrhundert ist zunehmend von verschiedenen Machtzentren dominiert, was wesentlich auf enorme wirtschaftliche Fortschritte von Schwellenländern zurückzuführen ist. Natürlich ist das hier stellvertretend für diesen Megatrend zu nennende 'BRICS-Phänomen' einem ständigen Auf und Ab unterworfen. Dass aber die Zukunft unserer Welt in den nächsten Jahren im Grossraum Asien-Pazifik, und nicht mehr über den Atlantik hinweg, entschieden werden wird, gehört bereits zu den Binsenwahrheiten. Umso wichtiger ist es für die Schweiz, im globalen Kontext auch als Teil des Schwergewichtes Europa auftreten zu können.

Die Mittel europäischer Aussen- und Sicherheitspolitik

Aussen- und speziell Sicherheitspolitik gehört zu den Kernkompetenzen von Nationalstaaten. Entsprechend bilden die GASP (Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik) und die GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) der EU den am wenigsten vergemeinschafteten Teil der EU-Zusammenarbeit. Es handelt sich grundsätzlich um ein Geflecht gegenseitiger Abmachungen und Kooperationen. Das heisst, es werden von Fall zu Fall, je nach Interessenlage des einzelnen EU-Mitgliedes und seiner Möglichkeiten, nationale Ressourcen im Interesse der Sache zusammengelegt.

Und doch besteht ständiger und auf Grund der erwähnten Herausforderungen ein wachsender Bedarf nach Zusammenarbeit auch in diesen Bereichen. Institutionell wurde die Position eines eigentlichen europäischen Aussenministers mit eigenem Ministerium geschaffen, der sowohl im Rat (Regierungen der EU-Mitglieder) als auch in der Kommission (EU) gleichzeitig zentrale Stellungen innehat. Im Moment besetzt dieses Amt, mit Rücksicht auf Empfindlichkeiten einzelner Mitglieder "Hohe

Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik“ genannt, die Italienerin Federica Mogherini. Der ihr direkt unterstellte Europäische Auswärtige Dienst ist weltweit präsent, um im eigenen Namen sowie in Ergänzung und zur Unterstützung der einzelnen Länder und ihren Aussenvertretungen europäische Interessen wahrzunehmen.

Ursprünglich ausgehend von der Aussenwirtschaftspolitik, welche die Mitglieder als Wirtschaftsunion voll vergemeinschaftet haben, tritt die EU heute in der ganzen Welt unter anderem mit einer eigenen Entwicklungs-, Klima- und Menschenrechtspolitik auf und ist an Befriedungsaktionen und Katastrophenhilfe beteiligt. Die EU ist also in zahlreichen und sehr verschiedenen Bereichen vornehmlich weicher Sicherheit flächendeckend tätig. Dies ohne dass es den einzelnen Mitgliedern verwehrt wäre, in denselben Bereichen national vorzugehen. Umgekehrt erlaubt dies auch mittleren und kleineren Mitgliedern, die es sich sonst nicht leisten können oder wollen, via Brüssel weltweit tätig und damit von aussenpolitischem Gewicht zu sein.

Schwieriger gestaltet sich europäische Aussenpolitik bei der harten Sicherheit, insbesondere was militärische Massnahmen anbelangt. Aber auch hier entwickelt sich die EU, ähnlich wie in allen anderen Bereichen, nur langsamer, Schritt für Schritt.

Am Anfang stand - und ist seit Jahren teilweise Realität – die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern. Parallel dazu läuft das Bemühen um Interoperationalität der nationalen Streitkräfte, also der Fähigkeit, im Bedarfsfall rasch und ohne technische Hindernisse Truppenteile aus verschiedenen Ländern als Einheit einsetzen zu können. Dies wiederum wird direkt zu nationaler militärischer Spezialisierung im Rahmen der EU führen. Konkret ausgedrückt: In Zukunft werden beispielsweise weder 28 mittlere und kleinere Flugwaffen noch ebensoviele nationale Panzerverbände nötig und bezahlbar sein. Der Weg dahin ist allerdings nicht einfach, da nationale Geschichte und Traditionen durch ein solches Einfügen in eine supranationale Struktur direkt berührt werden.

In den Überblick über die harte europäische Sicherheitspolitik ist natürlich auch die NATO einzubeziehen. Hier ist in den letzten zehn Jahren ein Wandel eingetreten, indem der NATO-Vorort USA militärische Anstrengungen im EU-Rahmen nicht mehr primär als Konkurrenz zur atlantischen Verteidigungsunion sieht, sondern als willkommenen zusätzlichen Beitrag zur Friedenserhaltung. Auf absehbare Zeit werden in Europa, und aus Europa heraus, sowohl die NATO wie die EU in harter Sicherheit tätig sein. Eine gewisse Aufgabenteilung - NATO in entfernteren Gebieten (letztes Beispiel: Afghanistan), EU an der europäischen Peripherie (Osten, Südosten und Süden) - wird allein schon aus Kostengründen nötig sein.

Die schweizerische Sicherheitspolitik und die drei aktuellen Herausforderungen an Europa

Sicherheitspolitik ist Interessenpolitik. Wie für jedes andere Land sind die Interessen der Schweiz dreifacher Natur: Sicherheit, Wohlstand und nachhaltiges Wachstum für möglichst viele Einwohner und Einwohnerinnen des Landes. Sicherheitspolitik gegen aussen versucht, zusammen mit Gleichgesinnten einen Beitrag an ein internationales

Umfeld zu leisten, welches den eigenen Interessen möglichst gut entspricht. Denn es dürfte unbestritten sein, dass die Schweiz ihre Sicherheit nicht allein gewährleisten kann. Sie ist deshalb darauf angewiesen, dass sie ihren Einfluss auf ihr internationales Umfeld bestmöglich geltend machen kann und ihre Mittel auf die neuen Herausforderungen abstimmt. Das internationale Umfeld ändert sich und es erscheint selbstverständlich, dass ein gewandeltes Umfeld auch neue Mittel bedingt.

Die Mittel schweizerischer Sicherheitspolitik müssen sich also - unabhängig von der Frage einer institutionellen Zugehörigkeit zur EU und/oder zur NATO - dort anpassen, wo das gesamte Europa herausgefordert ist.

Das gilt offensichtlich für die erwähnte russische Aggression und Völkerrechtsverletzung an Europas Ostgrenze. Die auch von den osteuropäischen Ländern selbst erkämpfte Zeitenwende von 1990 wurde von allen europäischen Ländern, darunter der Schweiz, lebhaft begrüsst und die darauf aufbauende neue Friedens- und Wohlstandsordnung mit beträchtlichen westeuropäischen Beiträgen, darunter solchen der Schweiz, unterstützt und gefördert.

Kommt diese Ordnung nun unter russischem Druck ins Wanken, leidet der gesamte Kontinent. Die Schweiz wäre ebenso betroffen wie alle anderen europäischen Länder. Kontakte zwischen Russland und Europa, um sich darüber offen auszutauschen, bestehen bilateral und multilateral. Weder Vermittler noch zusätzliche Begegnungsstätten sind dafür nötig oder gefragt.

Die EU wird aber in Zukunft in vermehrter Masse die GASP und die GSVP einsetzen müssen für gemeinsame und klare Reaktionen. Geht es um die Formulierung und um den Beschluss einer Realisierung einer Antwort auf die russische Aggression, welche von höchster Bedeutung auch für das europäische Kernland Schweiz sind, bleiben Nichtmitglieder der EU aber ausgeschlossen, ihnen bleibt nur der autonome Nachvollzug.

Bestes Beispiel dafür sind die gezielten Sanktionen gegen einzelne Firmen und Personen, welche der Westen in der Folge der Ukraine-Krise ergriffen hat. Bedingt durch die politische Konstellation zur Zeit der ersten Sanktionen - insbesondere die OSZE-Präsidentschaft im Jahre 2014 - hat die Schweiz gewisse Teile dieser Sanktionen etwas weniger strikt umgesetzt. Grundsätzlich gilt jedoch für allfällige zukünftige Sanktionen, dass wir uns genau so wie andere vergleichbare Länder des Westens voll beteiligen. Eine andere Haltung ist für den Rechtsstaat Schweiz moralisch undenkbar und für den Wirtschaftsstandort Schweiz praktisch ausgeschlossen, weil sonst ungleich wichtigere Interessen bedroht sind.

Noch offensichtlicher ist die volle Betroffenheit bei der doppelten Herausforderung der Immigration infolge kriegerischer Auseinandersetzungen an Europas Peripherie und infolge des militanten Islamismus. Auch hier ist Abschottung unmöglich. Eine Kehrtwendung der Schweiz - Austritt aus dem Verbund der vier grossen Freiheiten, zu welchen untrennbar auch Schengen gehört - zurück zur trutzigen Alpenfestung ist unmöglich. Unmöglich, da sich Landesgrenzen gar nicht mehr abdichten lassen, da dies wirtschaftlich verheerend wäre und da gerade wir Schweizerinnen und

Schweizer das grenzenlose Europa bereits als wohlverworfenes Recht verinnerlicht haben.

Die entsprechende Herausforderung an die Schweiz wird also auch hier nicht lauten, ob, sondern wo und wie wir unseren eigenen Beitrag leisten wollen. Gefragt ist enger Erfahrungsaustausch, koordiniertes und wo angezeigt gemeinsames Vorgehen mit ähnlich betroffenen Ländern. Dies sind schewergewichtig unsere europäischen Partner. Was dazu im Schengen-Raum vorgekehrt wird, ist lediglich die Endphase einer umfassenden Politik, welche vorher im EU-Rahmen diskutiert, formuliert und in Gang gesetzt wurde.

In Bezug auf die dritte Herausforderung, die Verlagerung des weltpolitischen Schwerpunktes in den Grossraum Asien-Pazifik, lautet ein oft gehörtes Argument, dass genau diese Verschiebung der Schweiz als Nichtmitglied der EU neue Chancen eröffne. Genau das Gegenteil ist aber der Fall. Wenn wir in Asien wahrgenommen werden, dann als Teil Europas, so etwa beim bilateralen Freihandelsabkommen mit China. Für Beijing stand nicht die Schweiz, sondern der erste handelspolitische Brückenkopf im von der EU dominierten Europa im Zentrum des Interesses. Wenn einmal China ein Freihandelsabkommen (ein FTA) mit Brüssel abgeschlossen hat, werden auch wir uns explizit oder implizit darauf ausrichten müssen.

Freihandelsverträge werden heute ausgehandelt nicht nur, um direkte Hindernisse im Güterverkehr, also primär Zölle, abzubauen. Es geht immer mehr auch um das Umfeld des Handels, von nationalen Kontrollen bis hin zu den Produktionsbedingungen im Herkunftsland.

Die Bestimmungen betreffend Arbeitsumstände und damit auch die Umsetzung der Menschenrechte im Produktionsland sind im bilateralen FTA mit China gewunden formuliert. Es versteht sich von selbst, dass die EU als globales Schwergewicht in solchen Verhandlungen, in denen eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen wirtschaftlicher Interessenlage einerseits und Standfestigkeit in Grundsatzfragen andererseits unumgänglich ist, ein ganz anderes Gewicht in die Waagschale werfen kann als die Schweiz alleine.

Weiter sind Freihandelsverträge generell ein klassisches Beispiel dafür, dass autonomer Nachvollzug unumgänglich ist für Jene, welche zwar voll betroffen, aber nicht gleichberechtigt dabei sind. Wie zum Beispiel im Fall der im Moment in Aushandlung begriffenen Freihandelszone zwischen den USA und der EU. Bei einem Erfolg wird die Schweiz ein grosses Problem mit ihren Exporten in die USA bekommen und sich sehr schnell, unter entsprechend schlechten Bedingungen, anschliessen müssen.

Die harte Sicherheitspolitik der Schweiz

Als wohlhabendes Land mit langer demokratischer Tradition ist die Schweiz stolz auf ihre ausgreifende weiche Sicherheitspolitik. Damit stehen wir aber nicht allein da. Andere, vergleichbare Länder mit ähnlichen aussenpolitischen Interessen - Österreich, die skandinavischen Staaten, Belgien und die Niederlande - sind in

diesen Bereichen ebenfalls tätig, teilweise noch substantieller als wir. Alle diese Länder sind im Gegensatz zur Schweiz auch in harter Sicherheitspolitik ausserhalb ihrer Landesgrenzen tätig. Denn weiche Sicherheitspolitik ist oft ein unumgängliches Gegengewicht zu Zwangsmassnahmen, nicht aber ein Ersatz dafür. Damit muss hier die militärische Sicherheit für die Schweiz und durch die Schweiz angesprochen werden. Dies wiederum ist untrennbar mit der Frage der Neutralität verbunden.

Früher war es relativ einfach: Nur ein Neutraler, der sich selbst auch robust verteidigen konnte, erschien glaubwürdig. Hier hat sich das Umfeld der Schweiz - im Westen seit 1945 und im Osten seit 1990 – in einem grundlegend veränderten Europa stark gewandelt, und zwar so, dass heute von zwei verschiedenen Arten schweizerischer Neutralität die Rede sein muss, welche kaum mehr Berührungspunkte miteinander haben.

Die zwei Seiten der schweizerischen Neutralität

International war Neutralität nie ein Ziel, sondern immer, neben anderen, ein Mittel zur Realisierung schweizerischer Sicherheitspolitik. Unsere Verfassungsväter von 1848 und 1874 haben, ungeachtet der internationalen Festschreibung der schweizerischen Neutralität anlässlich des Wiener Kongresses von 1815, diese ausdrücklich nicht in den Zweckartikel der Verfassung aufgenommen. Ziel war die Erhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit, Neutralität ein damals nützliches und international verlangtes Mittel dazu.

In den zwei Weltkriegen des 20. Jahrhunderts war die schweizerische Neutralität noch ein wichtiges, indes keineswegs das einzige Mittel, um nicht in innereuropäische Auseinandersetzungen zu geraten. Ziel war es unter anderem, den Zusammenhalt des Landes als Willensnation zu bewahren. Doch darf nicht vergessen werden, dass die Neutralität nur soviel wert ist, wie kriegführende Nationen daran interessiert sind. Beispiele aus dem Zweiten Weltkrieg (die Niederlande) sind dafür ein Beleg. Entfällt dieses Interesse, so fällt auch der Schutzfaktor der Neutralität weg.

Bereits während des kalten Krieges war die Neutralität mehr Mantel als Substanz. Die Schweiz zählte klar zum westlichen Lager, stand unter dessen Schutzschirm gegenüber der UdSSR und beteiligte sich somit auch an westlichen Zwangsmassnahmen, wie beispielsweise Exportkontrollen (Cocom), gegenüber dem Osten.

Seit der Implosion des kommunistischen Osteuropa 1990 hat die völkerrechtliche Neutralität ihre Bedeutung praktisch verloren. Sie wird deshalb von aussen auch nicht mehr nachgefragt. Wo dies rhetorisch doch geschieht, wie in jüngster Zeit durch Russland, stehen rein egoistische Motive im Vordergrund. So hat Moskau das erwähnte anfängliche Ausscheren der Schweiz aus gewissen Teilen der westlichen Sanktionen gegen Russland zunächst als neutral gepriesen, um es aber kurz danach als trojanisches Pferd zur Umgehung russischer Retorsion gegen EU-Agrarprodukte in Frage zu stellen.

Gewisse Erfolge schweizerischer Vermittlung im Ukraine Konflikt sind nicht der Neutralität zu verdanken, sondern dem geschickten Einsatz des Potentials von vorhandenen Strukturen (OSZE, Doppelpräsidium von Bundesrat Burkhalter) und der Persönlichkeit einzelner Vermittler im Felde (z.B. von Botschafterin Heidi Tagliavini). Das 'Minsker Abkommen', welches bislang eine prekäre Waffenruhe zwischen den von Russland direkt unterstützten Separatisten einerseits und der ukrainischen Armee andererseits aufrecht zu erhalten erlaubt hat, lag im gemeinsamen Interesse der am Abkommen direkt interessierten Schwergewichte EU, USA und Russland.

Wie ist diese zunehmende Verkleinerung des Anwendungsbereiches der völkerrechtlichen Neutralität mit dem Neutralitätsbegriff in Einklang zu bringen, an welchem in entsprechenden Umfragen eine grosse Mehrheit von Schweizerinnen und Schweizern festhalten will?

Es handelt sich bei letzterem um die andere Seite der Neutralität, die zu einem rein innen- und staatspolitischen Identitätsbegriff für zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer geworden ist. Sie bedeutet, dass die Schweiz eine zurückhaltende Aussenpolitik verfolgt und ein berechenbares, friedliches, auf Ausgleich bedachtes Land sein soll. Sie wird als Schutzschild gesehen, um nicht in 'fremde Händel' hineingezogen zu werden. Bei diesem Verständnis von Neutralität darf aber zweierlei nicht übersehen werden: Erstens deckt sie sich nicht mit der eigentlichen, völkerrechtlichen Neutralität und vermag so - wie bereits erwähnt - auch keine internationale Schutzwirkung auszuüben. Zweitens gibt es in unserer interdependenten Welt heute kaum noch erhebliche Auseinandersetzungen, von welchen die Schweiz nicht direkt oder indirekt betroffen wird. Oft wird die Neutralität als Argument bemüht, um es mit keiner Seite zu verderben und mit möglichst Vielen ungestörte Wirtschaftsbeziehungen zu unterhalten.

Auch wenn diese beiden Seiten der Neutralität rational sauber getrennt werden können und müssen, so bedeutet dies nicht das Ende der schweizerischen Neutralitätsgeschichte.

Angesichts der drei geschilderten Herausforderungen an Europa ist aber emotionslos zu fragen, was die Schweiz tun kann und soll, um mitzuhelfen, diese zu meistern. Dass in jedem europäischen Land vermehrte Aufwendungen und Anstrengungen in harter Sicherheitspolitik von Nöten sein werden, erscheint offensichtlich. Konkret etwa ist die Bekämpfung islamischer Extremisten in Mali nicht nur eine französische, sondern auch eine gesamteuropäische Verpflichtung.

Dabei geht es primär um die Substanz und erst sekundär um die Struktur. Die beiden ehemaligen Neutralen Schweden und Finnland haben im Herbst 2014 je ein sogenanntes Gastabkommen mit der NATO unterzeichnet. Beide können und wollen ihr nicht beitreten, jedenfalls im Moment nicht. Dies ebenso aus innenpolitischen Gründen wie im Bemühen, eine offene Provokation von Russland zu vermeiden. Gleichzeitig richten sie aber ihre Sicherheitspolitik auf die gegenwärtige Gefährdung aus und nicht auf ein historisches Prinzip.

International vernetzte Sicherheit anstatt Autarkie

Das Abrücken vom traditionellen Neutralitätsverständnis bedeutet also nicht eine automatische und vorbehaltlose Hinwendung der Schweiz zur NATO. Ähnlich wie andere ehemalige Neutrale, und mit Rücksicht auf ihre spezifische Geschichte, könnte auch die Schweiz vorgehen. Eine formelle Änderung ihres internationalen und völkerrechtlichen Status verlangt niemand.

Die gegenwärtige sicherheitspolitische Lage in Europa gibt der Schweiz die Chance und die Berechtigung, ihr eigenes Potential neu auszurichten: Nicht mehr nur auf spezielle Einsätze wie Katastrophenhilfe im In- und Ausland oder eine Luftpolizei für das WEF in Davos, sondern auch auf das Hauptziel aller harten Sicherheitspolitik, die Bereitstellung militärischer Mittel als ultima ratio zur Verteidigung essentieller Landesinteressen. Das Mittel dazu ist eine engere Zusammenarbeit mit den Streitkräften unserer Partnerländer, von koordinierter Beschaffung von Rüstungsgütern bis hin zur Ausbildung für gemeinsame Operationen.

Im sicherheitspolitischen Jargon ausgedrückt bedeutet dies eine zunehmende internationale Interoperationalität der schweizerischen Armee. Ansätze dazu bestehen bereits: die schweizerische Luftwaffe, ohne internationale Einbettung aus geographischen und technischen Gründen nicht mehr sinnvoll, nimmt an Übungen im grösseren Verband teil, zusammen mit NATO- und EU-Staaten.

Auch aus Kostengründen drängt sich eine vermehrte internationale Kooperation für die schweizerische Armee auf. So etwa wie das vom derzeitigen Verteidigungsminister vorgeschlagene gemeinsame Vorgehen mit Österreich zur Beschaffung von Lufttransportkapazität für die Streitkräfte beider Länder.

Internationale Kooperation würde schliesslich auch neue Perspektiven öffnen für die 'raison d'être' der schweizerischen Streitkräfte. Offiziell gilt mit wenigen Ausnahmen (Swisscoy im Kosovo) nach wie vor die Doktrin der Verteidigung an den Landesgrenzen. Nachdem diese ihre Bedeutung eingebüsst haben, bedürfen unsere Rüstungsaufwendungen einer neuen Rechtfertigung. Für die bereits eingeleitete Reform mit dem Festhalten an einer Milizarmee, die jedoch mehr professionelle Teile (Zeitsoldaten, Profis zur Bedienung der immer komplexeren Waffensysteme) einschliesst, würde so eine solidere und breitere Basis geschaffen.

Konsequenzen

Theoretisch lässt sich eine Hinwendung zu vermehrt kooperativer statt rein autonomer Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz auch losgelöst von einer institutionellen Bindung an die EU denken. Praktisch aber nicht, und das schliesst auch die eben erwähnten, bescheidenen Anfänge einer internationalen Kooperation auf dem Gebiet der harten Sicherheitspolitik ein. Die EU bildet zwar (noch) nicht den verpflichtenden Rahmen, sie gibt aber ein gemeinsames Ziel vor für zahlreiche Aspekte der Aussen- und der Sicherheitspolitik ihrer Mitglieder. Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die erwähnten neuen und gewaltigen Herausforderungen an Gesamteuropa, welche die Schweiz genauso betreffen.

Warum sollte also die EU, oder einzelne ihrer Mitglieder, in einen mühsamen, aufwändigen und - wie die jüngste europapolitische Geschichte der Schweiz zeigt - immer wieder in den Grundlagen bedrohten Prozess der Erarbeitung bilateraler Verträge in einzelnen Bereichen von Sicherheits- und Aussenpolitik einwilligen? Dies macht noch keinen EU-Beitritt notwendig, wohl aber ein klares Signal in diese Richtung, zumindest im Sinne einer vertieften Kooperation.

Nun steht bekanntlich ein EU-Beitritt nicht auf der aktuellen Tagesordnung schweizerischer Alltagspolitik. Im Gegenteil, viele Schweizer Stimmbürger werden gerade via Sicherheitspolitik nicht für einen Beitritt zu gewinnen sein.

Ein grosser Teil unserer Mitbürger hat bislang unsere Sicherheitspolitik, und speziell deren harte Seite, in gewohnt nationaler Perspektive gesehen. Dieses Papier zeigt, dass im Europa von heute und wohl auch von morgen neue Verhältnisse herrschen, so wie in zahlreichen anderen Bereichen, wo die Schweiz längst ein Teil der gesamteuropäischen Zusammenarbeit ist. Wenn wir dies aber in diesen Bereichen sind, so fragt sich mit Recht, warum wir es angesichts ähnlicher Herausforderungen mit unserer Sicherheitspolitik nicht ebenso halten sollten.

Wenn wir, konkret ausgedrückt, auch aus zwingenden innenpolitischen Gründen an der militärischen Friedensüberwachung im Kosovo teilnehmen, ist nicht einzusehen, warum solches anderswo mit ähnlicher Begründung nicht gelten sollte. Ein gemeinsamer Einsatz mit Österreich auf den Golanhöhen beispielsweise - von einem ehemaligen österreichischen Bundeskanzler so vorgeschlagen - würde einen bescheidenen Beitrag leisten zur Friedenssicherung in einer umfassenden Krisenregion. Einer Region, deren periodisch aufflammende Brandherde auch die Schweiz direkt betreffen.

Leider hat bislang - aus ängstlicher Scheu vor lautstarken Protesten von Traditionalisten, welche die Wirklichkeit nicht sehen wollen - noch kaum eine breite innenpolitische Debatte stattgefunden über aktuelle Herausforderungen an harte schweizerische Sicherheitspolitik, darin eingeschlossen militärische Einsätze ausserhalb der Landesgrenzen. Einzelne klare Signale in diese Richtung, so beispielsweise der noch von Verteidigungsminister Ogi in Auftrag gegebene 'Brunner-Bericht', wurden vernachlässigt.

Es ist Zeit, dass dies angesichts dringender Herausforderungen nun geschieht und dass diese Diskussion in den grossen Zusammenhang unserer künftigen Beziehungen zur EU gestellt wird. Der Zeitpunkt ist insofern günstig, als ja die gesamte Europapolitik der Schweiz vor grossen Entscheidungen steht.

Ausblick

Will die Schweiz mit Bezug auf neue Herausforderungen an alle europäischen Länder nicht auch sicherheitspolitisch in eine Sackgasse geraten, muss sie sich innenpolitisch aufraffen. Wie sich am Beispiel anderer Neutraler zeigt, bestehen keine internationalen oder völkerrechtlichen Barrieren dafür.

Innerhalb der EU könnte die Schweiz ihre historische Erfahrung mit nachbarschaftlicher Kooperation einbringen. Welches andere europäische Land hat auch in der Sicherheits- und Aussenpolitik schon die jahrhundertlange, spezifische Erfahrung der vom losen Staatenbund zum Bundesstaat gewachsenen Schweiz? Die Schweiz würde dadurch eine gute Portion an aussenpolitischem Widerhall und an sicherheitspolitischer Effizienz für sich selbst gewinnen.