

RUDOLF FRIEDRICH

Das Notwendige möglich machen

Keine Zukunft ohne Europa

In der Schweiz war die Stimmung gegenüber der europäischen Integration von Anfang an *skeptisch bis negativ*. Weil man wegen einer dogmatisch übersteigerten Neutralität nicht dabei sein konnte, umgekehrt aber befürchtete, allmählich ins Abseits zu geraten, tröstete man sich mit dem Argument – oder war es gar eine Hoffnung? –, das Experiment würde ohnehin scheitern. Obschon im Laufe der Jahrzehnte klar wurde, dass der *politische Wille* zum schrittweisen Zusammenschluss stärker war als alle entgegenstehenden Probleme, sind solche Stimmen bis heute nicht verstummt.

Selbst die aktive Rolle der Schweiz beim Aufbau der EFTA war mehr vom Gedanken der Abwehr gegenüber der ungeliebten Integration getragen als von der Absicht, sich international vermehrt zu engagieren. Erst zu Beginn der neunziger Jahre kam es zu einer Wende. Bundesrat und Parlament sprachen sich für den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) aus.

Fataler Fehlentscheid

In der denkwürdigen Abstimmung vom 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt jedoch abgelehnt. Es war *eine knappe, aber folgenschwere Niederlage* einer fortschrittlich-weltoffenen Minderheit gegen eine sich abschottende nationalkonservative Mehrheit. Die Schweiz schloss sich damit vom rasch wachsenden EWR aus und ging weiter auf Distanz zur Europäischen Union (EU). In neuerer Zeit hat sich freilich die Einsicht durchgesetzt, dass jenes Abstimmungsresultat die Weichen falsch gestellt hat.

Sehr bald wurde auch klar, dass angesichts der engen wirtschaftlichen Beziehungen zur EU irgendeine Ersatzlösung gefunden werden musste, und weil die Mitgliedschaft, trotz vorher eingereichtem Beitrittsgesuch, auf absehbare Zeit ausser Betracht fiel, *blieb nur der Weg bilateraler Verhandlungen übrig*. Er erwies sich allerdings rasch als ausgesprochen steinig, und es dauerte fast zehn Jahre, bis endlich definitive Resultate vorlagen.

Nach dem Inkrafttreten der Bilateralen I am 1. Juni 2002 hat sich die Sprachregelung durchgesetzt, dass der bilaterale Weg der spezifisch schweizerische und sachlich der richtige sei. Man hat, wie so oft, aus der Not eine Tugend gemacht. Tatsächlich war dieser Weg in jener Lage *der einzig mögliche*, aber er weist *so schwerwiegende Nachteile* auf, dass er nicht als definitiv betrachtet werden kann.

Unbefriedigender Bilateralismus

Gewiss konnte eine Reihe offener Fragen bereinigt werden, aber mitnichten alle. Dienstleistungen beispielsweise sind nicht voll liberalisiert, obschon sie für unsere Wirtschaft besonders wichtig sind. Schwer wiegen zudem die *politischen Hypotheken*, welche mit den Bilateralen verbunden sind. Der Schweiz bleibt nämlich gar nichts anderes übrig, als *das einschlägige EU-Recht unbesehen zu übernehmen, ohne bei dessen Zustandekommen irgendwie mitwirken zu können*. Man pflegt das schönfärberisch «autonomen Nachvollzug» zu nennen. Von Autonomie fehlt indessen jede Spur. Wir *müssen* uns fügen, weil wir auf gute Beziehungen zur EU angewiesen sind. Dieser Nachvollzug ohne Möglichkeit zur Mitgestaltung aber führt schleichend *zu einer Art Satellisierung*. Ein unwürdiger Zustand! – Die Gegner des EU-Beitritts pflegen lautstark über einen drohenden Souveränitätsverlust zu lamentieren, falls die Schweiz Mitglied würde. Wie steht es jedoch mit der

viel beschworenen Souveränität, wenn man sich fremdem Recht unbesehen unterwerfen muss? Und was taugen Abstimmungen, wenn faktisch doch keine Wahl bleibt?

Die bilateralen Verträge sind zudem *statisch*. Sie erfassen Neuerungen nicht. Weil aber die EU nicht stillsteht, sondern sich entwickelt, laufen der europäische und der schweizerische Weg immer weiter auseinander. Reibungsflächen und Missverständnisse sind programmiert, und selbst wo es sich um eher technische Probleme handelt, eskalieren diese leicht zu politischen und führen zu unliebsamen Differenzen.

Mit Sicherheit ist der bilaterale Weg auch *schlechter als der abgelehnte EWR-Vertrag*; er bringt weniger und kostet mehr. Die Kontroverse um die Anflugrouten zum Flughafen Kloten, die verschärften Grenzkontrollen durch Deutschland und die drohenden Zölle auf Re-Exporten in die EU haben das schlagartig aufgezeigt, auch wenn letztere wieder abgewendet werden konnten. Da der EWR-Vertrag in Artikel 4 eine allgemeine Nichtdiskriminierungs-Vorschrift enthält, hätte Deutschland einer dem EWR zugehörigen Schweiz niemals die jetzt verfügbaren Einschränkungen im Luftverkehr diktieren können. Dasselbe gilt hinsichtlich der Zölle auf Re-Exporten, und verschärfte Grenzkontrollen aller Nachbarländer sind auch nur deshalb möglich, weil die Schweizer Grenze für die EU eine Aussengrenze ist, solange nicht auch für uns das Schengen-Abkommen gilt.

Keine Bilateralen III

Auch wenn der bilaterale Weg nicht befriedigt, gibt es zur Zeit keine andere Lösung. Realpolitisch heisst das, die Bilateralen I auf die am 1. Mai 2004 neu in die EU aufgenommenen Länder auszudehnen und diese Erweiterung über die innenpolitische Bühne zu bringen. Dasselbe gilt hinsichtlich der am 19. Mai 2004 in Brüssel auf Regierungsebene vereinbarten

und am 26. Oktober 2004 in Luxemburg unterzeichneten Bilateralen II. *Aber damit ist dieser Weg am Ende.* Bilaterale III sind wegen der immanenten Mängel des Bilateralismus nicht wünschbar; aus Gründen der Praktikabilität wird es auch keine geben.

Wir haben zur Genüge erlebt, wie unendlich kompliziert und zeitaufwendig die Verhandlungen schon mit der EU der 15 waren, wie viele knifflige Probleme sich stellten und was es alles brauchte, um sämtliche EU-Länder auf eine Linie zu bringen. Mit der EU der 25, wie sie jetzt besteht, ist ein solches Verfahren schlicht *nicht mehr praktikabel*. Die Bereitschaft zu Zugeständnissen und überhaupt das Interesse an der Schweiz haben zudem bereits in der EU der 15 laufend abgenommen. Wir sind zum drittrangigen Problem geworden, und in einer EU der 25 werden wir noch weniger Verständnis für Sonderwünsche finden. Mehr noch, wir stehen jetzt einer anspruchsvolleren und intern wohl weniger konsensfähigen Union gegenüber, was sich nach dem 1. Mai 2004 in den bilateralen Verhandlungen bereits gezeigt hat. Gerade die neuen Mitglieder, die zum Erreichen der EU-Reife erhebliche Opfer erbracht haben, werden kaum bereit sein, der Schweiz bessere Bedingungen zuzubilligen, als sie selber erhalten haben, und sie werden verständlicherweise einem Aussenseiter nicht Vorteile einräumen, ohne die entsprechenden Verpflichtungen einzufordern.

Es kommt hinzu, dass die EU nach dem 1. Mai 2004 für längere Zeit vorab mit sich selber beschäftigt sein dürfte. Die Integration der Neuen ist mit deren formeller Aufnahme nicht vollzogen. Vielmehr steht ein wohl Jahre beanspruchender, schwieriger Prozess bevor, der das Interesse am kleinen Sonderfall mit seinen Spezialwünschen weiter in den Hintergrund drängt. *Der bilaterale Weg hat keine Zukunft mehr*, und zwingend stellt sich damit die Frage: Was dann?

Die EU seit dem 1. Mai 2004

Die europäische Integration war nie ein bloss wirtschaftlicher Prozess. Sie hatte von Anfang an auch *einen eminent politischen Aspekt*. Sie hat in Westeuropa schrittweise eine Rechts- und Friedensordnung geschaffen, den fatalen Nationalismus gezähmt und namentlich die deutsch-französische «Erbfeindschaft» überwunden. Man braucht nur das Europa der dreissiger Jahre mit dem heutigen zu vergleichen, um den gewaltigen Wandel zum Guten zu erkennen. Zusammen mit der NATO hat sich die EU während des Kalten Krieges dem Expansionsdrang der damaligen Sowjetunion erfolgreich entgegengestellt. Gleichzeitig schuf sie die Basis für einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung. *Das ist eine wahrhaft historische Leistung.*

Mit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern am 1. Mai 2004 wird dieser Prozess *um einen markanten Schritt weitergeführt*. Der Beitritt der drei baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland, der vier ehemals von der Sowjetunion beherrschten ostmitteleuropäischen Länder Polen, Tschechien, Ungarn und Slowakei, der früheren jugoslawischen Teilrepublik Slowenien sowie der beiden Mittelmeer-Inseln Malta und Griechisch-Zypern *bedeutet das Ende einer Epoche*, die im Februar 1945 an der Konferenz von Jalta auf der Krim eingeleitet worden ist, einer Epoche der Trennung zwischen Ost und West, des Krieges, der Spannung und Unterdrückung. Noch vor 15 Jahren gehörten sieben der zehn neuen EU-Mitglieder gezwungenermassen dem damaligen Ostblock an. Nun können sie dank der EU in freier Entscheidung jenen Platz wieder einnehmen, an den sie historisch und kulturell gehören. Wenn man in Brüssel *die Union heute praktisch mit Europa gleichsetzt*, so ist das tatsächlich nahe bei der Wirklichkeit. Es fehlen neben der Schweiz nur noch einige südosteuropäische Länder. Doch mit Kroatien, Rumänien und Bul-

garien ist der Beitrittsprozess bereits eingeleitet, und man darf wohl damit rechnen, dass das politische und wirtschaftliche Gewicht der nach Osten erweiterten EU den Prozess der Konsolidierung in Serbien-Montenegro, Albanien und Mazedonien beschleunigen wird, so dass auch diese Länder allmählich die Beitrittsreife erreichen.

Nur am Rande sei noch erwähnt, dass die EU im Rahmen des Barcelona-Prozesses sogar bis zum Südrand des Mittelmeers ausgreift. Die 1995 begründete Euromed-Partnerschaft zwischen der EU und den Mittelmeer-Südanrainern soll bis 2010 die Basis einer euro-mediterranen Freihandelszone schaffen.

Mitten in der EU

Die Schweiz lag schon vor dem 1. Mai 2004 *mitten drin*, sie ist von EU-Ländern völlig umschlossen. Wirtschaftlich ist sie seit Jahrzehnten aufs Engste mit ihnen verflochten. Sie lebt vom Export; jeder zweite Franken wird im Ausland verdient. Gut 60% unserer Ausfuhren gingen in die EU der 15, rund 80% der Importe kamen von dort. Mit der Erweiterung auf 25 Mitglieder wachsen diese Zahlen zwar im Moment nicht erheblich, um einige Prozente aber gleichwohl. Doch weil die neuen Länder, wenn auch bei tiefer Ausgangslage, hohe Wachstumsraten aufweisen – höhere als der bisherige EU-Durchschnitt und noch höhere als die Schweiz –, *dürfte der Handel mit ihnen rasch zunehmen*, sofern wir eine aktive Politik betreiben.

War die Schweiz auch *sicherheitspolitisch* aus rein geographischen Gründen schon mit der EU der 15 eng verbunden, ist diese Verbindung jetzt noch enger geworden. Im Falle internationaler Krisen und Störungen der für uns lebenswichtigen Zufuhren – bei Ausfall der Ölimporte aus dem Nahen Osten nach Europa beispielsweise – *sind wir auf die EU ange-*

wiesen, nicht nur weil unser eigenes Gewicht in derartigen Lagen viel zu gering ist, sondern auch weil alle Zufuhren durch EU-Gebiet führen. Obgleich geographisch in der Mitte, ist die Schweiz mit der EU-Erweiterung *politisch vollends an den Rand gedrängt*. Ihre Grenzen sind für die EU allesamt Aussengrenzen, so wie die Grenzen Estlands gegenüber Russland oder diejenigen der Slowakei gegenüber der Ukraine, solange die Schweiz nicht zum Schengen-Bereich gehört. Doch was auch immer die EU tut, und was dort geschieht – es hat Auswirkungen auf die Schweiz.

Wie weiter?

Ist in dieser Lage die Annahme realistisch, die Schweiz mit ihren sieben Millionen Einwohnern werde mitten in einer EU von 455 Millionen dauerhaft im Alleingang bestehen können? *Die Antwort ist ein klares Nein*. Europa wird zwar auch ohne Schweiz eine Zukunft haben, nicht aber die Schweiz ohne Europa. Selbst wenn man durchaus nicht übersieht, dass auch die EU, wie jedes Menschenwerk, ihre Probleme und Mängel hat: Der EU-Beitritt wird sich mittelfristig gebieterrisch aufdrängen.

Gewiss wird man aus realpolitischen Gründen den bilateralen Prozess erst einmal zu Ende führen müssen. Ein EU-Beitritt ist nicht per sofort möglich, und die Bilateralen liefern vorerst noch eine Basis. *Aber das darf weder Ruhekekissen noch Ausrede sein*. Denn erstens brauchen die innenpolitischen Vorbereitungen und die Verhandlungen mit der EU nochmals Jahre, und zweitens arbeitet die Zeit gegen uns: je mehr nämlich die EU sich weiterentwickelt, umso breiter ist der Graben, der eines Tages zu überwinden sein wird. Es ist daher keineswegs zu früh, *sich vertieft mit dem Beitritt und den damit verbundenen Problemen im Detail auseinander zu setzen*. Die Zeiten des bequemen Vor-sich-her-Schiebens und der

wohlfeilen Beschwichtigungen sind vorbei. *Wir stecken in einer heiklen Zwangslage zwischen innenpolitischen Hemmnissen und aussenpolitischen Notwendigkeiten.* Diese Situation erfordert Weitsicht und Abkehr von bisherigen Denkmustern. Jetzt ist Führung gefragt.

Doch auch jenseits des politischen Drucks, der auf uns lastet: Wir sind mit den EU-Ländern, namentlich unseren Nachbarn, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch historisch und kulturell verbunden. Wir bekennen uns zu denselben Grundwerten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Wohlstand und sozialem Ausgleich. Wir profitieren von Sicherheit und Stabilität im EU-Raum und sind diesem schicksalhaft zugehörig. Verlangt da nicht *auch die Würde unseres Landes*, am Weiterbau dieser Gemeinschaft mitzuwirken?

Neue sicherheitspolitische Lage

Seit der Wende von 1989 steht die Schweiz auch sicherheitspolitisch vor einer völlig veränderten Situation. *Nichts ist mehr wie zuvor.* Die jahrzehntelang dominierende Bedrohung aus dem Osten ist weggefallen. Wir sind kein Frontstaat mehr. Befanden wir uns vordem, ausgerüstet mit beträchtlichen militärischen Kräften, mitten im Abwehrdispositiv der NATO und waren wir, wie man heute weiss, in der Angriffsplanung des Warschaupaktes (WAPA) inbegriffen – Neutralität hin oder her! –, finden wir uns jetzt in einem europaweiten Friedensraum, der durch NATO und EU abgesichert ist. Mit der Ausdehnung der EU ins Baltikum und nach Ostmitteleuropa, durch die im April 2004 erfolgte Aufnahme Litauens, Lettlands und Estlands sowie der Slowakei, Sloweniens, Rumäniens und Bulgariens in die NATO umfasst dieser Raum nahezu ganz Europa. Nur 15 Jahre nach der Wende gehören fast alle ehemaligen WAPA-Staaten der NATO an. *Ein historischer Wandel auch hier.*

Eine risikolose Situation liegt allerdings nicht vor. Die politischen Verhältnisse sind keineswegs überall stabil. Auf dem Balkan gibt es weiterhin Konfliktherde mit Eskalationsgefahr. Der Nahe Osten ist ein Pulverfass, die Entwicklung in Russland schwer abschätzbar, und am Südrand des Mittelmeers bleibt die Lage trotz des Kurswechsels in Ghadhafis Libyen labil.

Die militärische Bedrohung hat zwar ein anderes Gesicht als vor der Wende, aber sie ist nicht einfach weggefallen. *Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen* nuklearer, biologischer und chemischer Art, die von ballistischen Raketen und Flugzeugen über weite Distanzen transportiert werden können, bedeutet eine latente, schwer einzuschätzende Gefahr. Dass sie mehr als blosse Theorie ist, belegt das anfangs 2004 erfolgte Eingeständnis des libyschen Staatschefs Ghadhafi, über erhebliche Mengen an Senfgas, Produktionsstätten für das Nervengas Sarin und weit tragende Raketen zu verfügen, auch wenn derartige Waffen jetzt vernichtet werden sollen.

Unkalkulierbar wird das Risiko dann, *wenn Terroristen oder politische Irrläufer* in den Besitz solcher Mittel gelangen, und falls die Ende April 2004 gemeldete Aufdeckung eines Anschlags mit chemischen Waffen und dem Ziel von 80 000 Toten in der jordanischen Hauptstadt Amman zutreffen sollte, wäre damit eine weitere Stufe terroristischer Akte erreicht. Anzunehmen, die Schweiz bleibe aufgrund ihrer Neutralität von vornherein verschont, ist naiv.

Was ist zu tun?

Wir haben der veränderten Lage mit der Armee 21 Rechnung getragen, in gut helvetischer Art eher zögerlich allerdings und keineswegs durchgreifend. Wie soll es nun weitergehen?

Die offizielle Schweiz betrachtet nach wie vor *die Verteidigung des Landes als Hauptauftrag der Armee*. Zweifellos ist es unerlässlich, ein solides militärisches Instrument auch in Zei-

ten geringer Bedrohung aufrechtzuerhalten, lehrt doch die Erfahrung, dass sich Bedrohungslagen rasch und unerwartet ändern können. Im Falle akuter Gefahr aber ist nicht kurzfristig nachzuholen, was zuvor versäumt worden ist. Dennoch stellt sich die Frage, ob weiterhin der grösste Teil der für die Armee verfügbaren, knappen Finanzmittel in diesem Bereich einzusetzen sei. *Der Verteidigungsfall ist auf absehbare Zeit äusserst unwahrscheinlich.* Ein innereuropäischer Krieg kann überhaupt ausgeschlossen werden, und wenn irgendwoher von aussen ein militärischer Angriff erfolgen sollte, so wäre die Schweiz ohnehin nur in einem Verbund und mit Vorteil weit weg von unseren Grenzen zu verteidigen.

So drängt es sich – in Anpassung an die Erfordernisse der Zeit und angesichts der andauernden Finanzknappheit – wohl auf, *die Zahl der Kampfbrigaden zu reduzieren*, zumal da auch nach Auffassung des Armeechefs, Korpskommandant Christoph Keckeis, die Epoche grosser Panzerschlachten vorbei ist. Es drängt sich zusätzlich deshalb auf, weil zwischen Heer und Luftwaffe ein Ungleichgewicht besteht. Wir haben zu viel am Boden und zu wenig in der Luft. Dabei gewinnt die Luftwaffe immer mehr an Bedeutung, wie alle militärischen Aktionen der jüngsten Vergangenheit belegen. Allfällige Konflikte sind am ehesten in der Luft vorstellbar, und die Vorwarnzeit ist hier am kleinsten. Flugzeuge sind binnen kurzer Frist über grosse Distanzen einsetzbar, und mit ihnen können notwendige Schwergewichte rasch gebildet werden. *Die Luftwaffe zu verstärken ist also geboten*, umso mehr als auch unsere Fliegerabwehr ungenügend ist.

Die Entwicklung im europäischen Ausland verläuft denn auch anders als in der Schweiz. Sie geht in Richtung kleinerer, höchst mobiler, schlagkräftiger Verbände und starker Fliegerkräfte. *Internationale Einsätze und friedenserhaltende Operationen* rücken gegenüber der klassischen Landesverteidigung in

den Vordergrund. In Deutschland scheint sich die Ansicht durchzusetzen, dass eine Gefährdung des eigenen Territoriums durch Angriffe mit konventionellen Waffen langfristig auszuschliessen sei, dass umgekehrt aber eine umfassend verstandene Verteidigung *auch Konfliktverhütung und Krisenbewältigung ausserhalb der eigenen Grenzen umgreife*. Das der Schweiz hinsichtlich Grösse vergleichbare Schweden – wie wir kein NATO-Mitglied – weist der Teilnahme an internationalen Friedensoperationen gleichfalls Priorität zu. In diesem Rahmen steht das schwedisch-finnische Projekt einer gemeinsamen, international einsetzbaren Kampfgruppe im Rahmen der EU. Angesichts der Tatsache, dass wir so wenig wie Deutschland von einem konventionellen Angriff bedroht sind, liegt eine Gewichtsverschiebung in derselben Richtung nahe. Auf dieser Linie liegt die Feststellung von Korpskommandant Keckeis in einem in Zürich gehaltenen Referat, man habe allmählich einzusehen, dass die Verteidigung der Schweiz auf dem Balkan beginne (NZZ vom 5. November 2004).

Internationale Zusammenarbeit

Der Chef der Armee hat unlängst in aller Öffentlichkeit klargestellt, dass *die Zeit der autonomen Verteidigung auch für die Schweiz vorbei ist* (NZZ am Sonntag, 4. Januar 2004). Auch wenn das sogleich die Gralshüter der Neutralität, die ohnehin mit der neuen Wirklichkeit Mühe haben, auf den Plan gerufen hat, so lässt es sich angesichts der heutigen Waffentechnik und der veränderten strategischen Situation ernsthaft nicht bestreiten. Folglich gilt es, die Konsequenzen zu ziehen. Was man allein nicht mehr kann, muss zusammen mit anderen unternommen werden. *Internationale Zusammenarbeit ist auch sicherheitspolitisch unerlässlich*.

Im Bereich der Ausbildung ist sie bei der Luftwaffe schon vor einiger Zeit erfolgreich angelaufen und wegen der be-

schränkten Übungsmöglichkeiten im eigenen Land absolut zwingend. Das gilt indessen zunehmend auch für andere Truppen, namentlich mechanisierte Verbände, und so ist es gewiss realistisch, wenn das VBS entsprechende Abklärungen trifft.

Das allein genügt jedoch nicht. Soll im Ernstfall effizientes Zusammenwirken mit anderen Streitkräften möglich sein, ist eine sorgfältige Vorbereitung dieser Zusammenarbeit unerlässlich. Die Armee muss, wie es der Armeechef zu Recht fordert, im Verhältnis zu benachbarten Streitkräften *interoperabel werden*. Es sind die nötigen Voraussetzungen hinsichtlich Einsatzdoktrinen, Strukturen, Ausbildung und Ausrüstung zu schaffen.

Vorerst mag das zu tauglichen Lösungen führen. Längerfristig wird eine wirksame Verteidigung aber nur *noch im Rahmen eines europäischen Verbunds* möglich sein. Für die Luftraumverteidigung und die Raketenabwehr trifft das heute schon zu. Insbesondere gegenüber ballistischen Raketen – eines Tages vielleicht in den Händen von Terroristen – sind wir derzeit, von rein passiven Schutzmassnahmen abgesehen, wehrlos.

Politisch ergibt sich hieraus eine Situation, die derjenigen um den EU-Beitritt vergleichbar ist. Schon heute wird von nationalkonservativen Kreisen gegenüber allen Ansätzen internationaler Zusammenarbeit der Einwand der Neutralitätsverletzung erhoben. Auch wenn dieser unter den jetzigen Umständen abwegig ist, so wird im Zuge einer notwendigen Weiterentwicklung die Neutralitätsfrage nicht mehr zu umgehen sein. Je mehr sich internationale Zusammenarbeit im Interesse der eigenen Sicherheit aufdrängt, *umso mehr entwickelt sich die Neutralität zu einem Hindernis*, umso mehr wandelt sie sich vom Instrument der Sicherheit zu einem solchen der Unsicherheit. Auch hier stehen wir also vor der Tatsache, dass überholte Denkmuster und vertraute Traditionen zur Fessel werden, die uns daran hindert, das Erforderliche zu tun. – Politik ist die Kunst, das Notwendige möglich zu machen.