

Tabea Seidler

# Sicherheit durch Volksentscheid?

Das Schweizer Engagement in friedenserhaltenden  
Operationen und der Landminenfrage

HSFK-Report 3/2005



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

**Adresse der Autorin:**

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: [seidler@hsfk.de](mailto:seidler@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 3-937829-14-8**

**Euro 6,--**

## Zusammenfassung

Nach dem Ende des Ost-West Konflikts fiel es der Schweizer Regierung schwer, ihre zurückhaltende internationale Kooperation zu erklären. Sie hatte ihre Neutralität bisher mit den Bedrohungen des Kalten Krieges und der Eskalationsgefahr begründet. Schon zu Beginn der 1990er Jahre versuchte die Schweizer Regierung, ihre Sicherheitspolitik neu zu positionieren und begann, ihre isolationistischen Elemente hinter sich zu lassen. Trotz dieser Bemühungen ging die sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz nur langsam voran und zeigte sich in der Regierungspolitik erst ab Mitte der 1990er Jahre.

Die direkte Demokratie hatte auf die kooperative Sicherheitspolitik der Schweiz in den 1990er Jahren lange Zeit eine eher prozessverlangsamende Wirkung. Die Schweizer Stimmbürger können durch die sehr ausgeprägten direktdemokratischen Instrumente die Außenpolitik stark beeinflussen. Dadurch können sich politische Entscheidungen allerdings sehr verzögern. So lehnten die Schweizer Stimmbürger 1986 den Beitritt zur UNO, 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und 1994 die bewaffnete Teilnahme von Schweizer Truppen in Friedensmissionen der UNO oder KSZE/OSZE ab. Es war folglich für die Schweizer Regierung schwierig, sich – wie konzeptionell bereits formuliert – auf internationaler Ebene stärker an kooperativer Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik zu beteiligen.

Jedoch wirkte sich die direkte Demokratie auf den außenpolitischen Wandel der Schweiz auch förderlich aus. Die Umstrukturierung der Armee wurde durch eine Volksinitiative angestoßen und die aktivere Rüstungskontrollpolitik ab der Mitte der 1990er Jahre lässt sich unter anderem mit der veränderten schweizerischen Haltung in der Landminenpolitik erklären, die von der direkten Demokratie stark beeinflusst wurde.

Die direkte Demokratie schließt viele positive Effekte ein: Die politischen Entscheidungen werden von den Stimmbürgern legitimiert, der ansonsten verschlossene Bereich der Außenpolitik öffnet sich und auch zivilgesellschaftliche Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Interessengruppen, bekommen die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Die Wirkung der direkten Demokratie auf die kooperative Sicherheitskooperation und Rüstungskontrollpolitik ist folglich unterschiedlich: Sie kann sowohl eine Chance als auch ein Risiko für den außenpolitischen Wandel der Schweiz sein. Diese unterschiedliche Wirkung zeigt sich bei der Schweizer Landminenpolitik und der Schweizer Politik gegenüber friedenserhaltenden Operationen.

Bei den friedenserhaltenden Operationen spielte die direkte Demokratie bei zwei Abstimmungen über die Frage, ob sich Schweizer Soldaten in Friedenstruppen der UNO oder KSZE/OSZE beteiligen und dabei auch zum Selbstschutz bewaffnen dürfen, eine wichtige Rolle. Die starke Mobilisierung von Verlustängsten gegenüber der Neutralität und die ungenügende und einseitige Information der Stimmbürger trugen wesentlich zu einer Ablehnung bei und hinderten so die Schweizer Regierung daran, sich stärker an kooperativer Sicherheitspolitik zu beteiligen. Die Neutralität und ihre Solidaritätsfunktion, die so genannten Guten Dienste, haben in der politischen Kultur der Schweiz eine wichtige Bedeutung. Sie werden von den Schweizer Bürgern als notwendig angesehen, um

ein friedliches Umfeld zu schaffen. Eine Beteiligung von bewaffneten Schweizer Soldaten an friedenserhaltenden Operationen schien zunächst nicht mit ihren Vorstellungen über die Isolation und Öffnung der Schweiz übereinzustimmen. Eine bessere Informationsstrategie der Befürworter veränderte diese Wahrnehmung und trug dazu bei, dass die Bewaffnung der Schweizer Soldaten zum Selbstschutz bei der zweiten Abstimmung angenommen wurde.

Bei der Landminenpolitik ist die Bevölkerungsbeteiligung hingegen zugunsten der Anti-Personenminenkonvention durchgeschlagen und zwar gegen bestehende militärische Bedenken. Eine Petition aus dem Jahr 1995, bei der 150 000 Unterschriften gesammelt wurden, zeigte zwar zunächst keinen Erfolg; sie wirkte jedoch auf die schweizerische Landminenpolitik wie ein Schwungrad. Der Druck auf die Regierung hatte bewirkt, dass das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) nach einem Personenwechsel an seiner Spitze den Entschluss veröffentlichte, vollständig auf Anti-Personenminen zu verzichten. Ab diesem Zeitpunkt konnte sich die Schweiz international aktiv in der Landminenpolitik engagieren und verstärkte ihre Beteiligung auch in anderen Gebieten der menschlichen Sicherheit wie z.B. der Kleinwaffenpolitik. Auch wenn die Landminengegner ähnlich der Gegner der bewaffneten Friedenstruppen eine stark emotionalisierende Kampagne führten, war die Informationslage zu Landminen deutlich besser. Auch schien die Anti-Personenminenfrage direkt an die humanitäre Tradition der Schweiz anzuknüpfen, die in der politischen Kultur der Schweiz eine wichtige Bedeutung hat.

Die unterschiedliche Wirkung der direkten Demokratie auf die Sicherheitskooperation und Rüstungskontrollpolitik hängt folglich mit dem Einfluss der politischen Kultur, die den Rahmen für den Diskurs bietet, dem Informationsstand der Stimmbürger und dem Einfluss von Interessengruppen zusammen. Die Schweizer Politik ist ab Mitte der 1990er Jahre erheblich transparenter geworden und die Bürger werden umfassender informiert. Ob die direkte Demokratie die Schweizer Sicherheitskooperation und Rüstungskontrollpolitik weiterhin förderlich beeinflussen wird, ist davon abhängig, ob diese Entwicklung konsequent weiterverfolgt wird.

Das Schweizer Engagement verfügt im Bereich der menschlichen Sicherheit über ein großes Potenzial, das von Anfang an seitens der Bevölkerung stark unterstützt worden ist und somit eine stabile Grundlage besitzt: Die Schweiz spielt international in der Kleinwaffenpolitik eine Vorreiterrolle, verfügt über viel Praxis in der Zusammenarbeit mit NRO, und weist eine hohe Expertise auf, verschiedene Bereiche der menschlichen Sicherheit, wie die Abrüstung von Landminen und der gleichzeitigen Stabilisierung der betroffenen Region, miteinander zu verknüpfen. Auch Deutschland hat in diesen Bereichen Interessen, wie zum Beispiel an der Universalisierung des Ottawa-Übereinkommens und der Abrüstung von Kleinwaffen. Die Schweizer sind in mehreren Initiativen aktiv, die mit den deutschen Zielsetzungen übereinstimmen. Es liegt folglich nahe, der deutschen Regierung die Schweiz als attraktiven Partner zu empfehlen.

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Die schweizerische direkte Demokratie	2
2.1	Die unterschiedlichen Volksrechte auf Bundesebene	2
2.2	Direkte Demokratie und Außenpolitik	4
3.	Die Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren	7
3.1	Das außenpolitische Prinzip der Neutralität	7
3.2	Die Sicherheitspolitik der Schweiz	9
3.3	Die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz	11
4.	Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen in den 1990er Jahren	15
4.1	Internationaler Rahmen	15
4.2	Schweizer Politik bis Ende 1994	16
4.2.1	Das Blauhelmggesetz 1994	17
4.3	Schweizer Politik ab Anfang 1995	21
4.3.1	Die Teilrevision des Militärgesetzes (Bewaffnungsvorlage 2001)	22
5.	Die Entwicklung der Schweizer Landminenpolitik	25
5.1	Internationale Entwicklung der Landminenpolitik	25
5.2	Die Schweizer Landminenpolitik bis Ottawa	27
5.2.1	Die Anti-Personenminenpetition	28
5.2.2	Die Veränderung der schweizerischen Haltung	30
5.3	Die schweizerische Politik nach Ottawa	32
6.	Schluss	34
6.1	Welche Faktoren beeinflussen die Auswirkung der direkten Demokratie auf den außenpolitischen Wandel?	34
6.2	Fazit	37
6.2.1	Schlussfolgerungen für die Schweizer Politik	37
6.2.2	Empfehlungen für die deutsche Politik	39
	Abkürzungen	41
	Anhang	42



## 1. Einleitung

In kaum einem anderen Land können die Bürger die Außenpolitik ihres Landes durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren so sehr beeinflussen wie in der Schweiz. Durch die stark ausgebaute direkte Demokratie können sie sich unmittelbar an außenpolitischen Sachfragen beteiligen.

Von den Bürgern in einer Demokratie wird erwartet, dass sie den Wunsch nach einer friedlichen Welt und somit auch nach einer auf Frieden ausgerichteten Sicherheitspolitik besitzen und sich besonders kooperationsfreudig zeigen. Kriege und ein unfriedliches internationales Umfeld lassen sich angeblich nicht mit ihren normativen Einstellungen vereinbaren. Auch scheinen sie ihre eigenen Interessen besser in einem friedlichen Umfeld verwirklichen zu können.<sup>1</sup> Da die Stimmbürger in der Schweiz außergewöhnlich große Mitsprachemöglichkeiten haben, müsste sich demzufolge die Sicherheitspolitik der Schweiz dadurch auszeichnen, dass sie stark bemüht ist, friedfertige Beziehungen zu schaffen.<sup>2</sup>

Aber wie wirkt sich die direkte Demokratie in der Schweizer Sicherheitspolitik tatsächlich aus: Stellt sie im Sinne der oben genannten Annahmen eher eine Chance oder ein Risiko für den außenpolitischen Wandel der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik und Sicherheitskooperation dar?

Die direkte Demokratie hatte auf die kooperative Sicherheitspolitik der Schweiz in den 1990er Jahren lange Zeit eine eher blockierende Wirkung. Obwohl die Schweizer Regierung bemüht war, ihre Sicherheitspolitik stärker auf Kooperation und „Weltfrieden“ auszurichten, scheiterten diese Bemühungen zusehends am Veto der Stimmbürger. Auch die Bemühungen der Schweiz, sich stärker an friedenserhaltenden Operationen zu beteiligen und dafür zum Selbstschutz bewaffnete Friedenstruppen der UNO oder KSZE/OSZE zur Verfügung zu stellen, wurden von den Bürgern abgelehnt und dadurch sieben Jahre lang verzögert.

Die Beteiligung der Bürger wirkte sich jedoch nicht nur blockierend auf die kooperative Sicherheitspolitik aus. Die Umstrukturierung der Armee wurde durch eine Volksinitia-

1 Diese Annahme findet sich in der Theorie des demokratischen Friedens wieder. Vertreter der monadischen Variante sehen das friedfertige Verhalten von Demokratien in den staatlichen Strukturen und Institutionen begründet und betrachten den Staat unabhängig von seiner Interaktion mit anderen Staaten. Ihnen zufolge sind Demokratien generell friedlicher als Nichtdemokratien und zeichnen sich durch eine Kooperationsbereitschaft aus, die wiederum die Friedfertigkeit fördert (vgl. Ernst-Otto Czempiel, Kants Theorem oder: Warum sind Demokratien noch immer nicht friedlich? In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 3, Nr. 1, 1996, S. 79-101, S. 97; Harald Müller, Antinomien des demokratischen Friedens, Politische Vierteljahrszeitschrift Jg. 43, Nr.2, 2002, 46-81, S. 48).

2 Nach Kant, auf dessen Schriften die liberale Theorie des demokratischen Friedens gründet, besitzt die Schweiz die idealen Grundlagen für eine friedensgerichtete Politik. Kant beschreibt in seinem ersten Definitivartikel die Voraussetzungen wie folgt: Erstens können die Staatsbürger über Krieg und Frieden entscheiden, zweitens sollte das politische System repräsentativ sein und drittens eine Gewaltentrennung zwischen der Exekutive und der Legislative existieren (vgl. Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf, Stuttgart (Phil. Reclam Jun.), 1984, S. 10-15).

tive angestoßen, und für das verstärkte Engagement in der Rüstungskontrolle war der Wandel in der schweizerischen Landminenpolitik sehr wichtig, bei dem die direkte Demokratie eine zentrale Rolle gespielt hat. Die direkte Demokratie kann folglich beides sein: Sowohl eine Chance als auch ein Hemmnis für die kooperative Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik. Es kann also nicht – entgegen den oben genannten Annahmen – davon ausgegangen werden, dass die starken Partizipationsmöglichkeiten der Bürger automatisch dazu führen, dass sich die Schweiz verstärkt für die Schaffung einer friedenssichernden Ordnung einsetzt. Wie lässt sich jedoch die unterschiedliche Wirkung der direkten Demokratie erklären?

Der vorliegende Report untersucht die Chancen und Risiken der schweizerischen direkten Demokratie für den außenpolitischen Wandel analytisch und nimmt hierbei besonders das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Außenpolitik in den Blick. Um einen Einblick zu erhalten, wie sich die direkte Demokratie auf die Schweizer Sicherheitskooperation- und Rüstungskontrollpolitik auswirkt und welche Faktoren ihre Auswirkungen beeinflussen, setzt sich dieser Report mit der Schweizer Politik gegenüber friedenserhaltenden Operationen und der Landminenpolitik auseinander.

Von deutschen Diplomaten wird die Schweiz – sicherlich auch da sie kein EU-Mitglied ist – meist nicht als potenzieller Partner in der Sicherheitspolitik betrachtet. Gerade aufgrund der humanitären Orientierung der deutschen Politik bleibt abschließend zu diskutieren, ob die deutsche Politik von der Schweiz als Partner im Bereich der menschlichen Sicherheit profitieren könnte.

## **2. Die schweizerische direkte Demokratie**

### **2.1 Die unterschiedlichen Volksrechte auf Bundesebene**

Die Praxis der direkten Demokratie lässt sich in verschiedenen Staaten antreffen. Im internationalen Vergleich sind die Volksrechte in der Schweiz mit Abstand am weitesten ausgebaut. Von 1945 bis 1998 wurden dort 311 nationale Referenden abgehalten. Italien folgt mit einer Anzahl von 47 Referenden an zweiter Stelle.<sup>3</sup>

Die direkte Demokratie nimmt einen Ergänzungsstatus im Rahmen der repräsentativen Demokratie ein. Das heißt, dass repräsentative Demokratie und direkte Demokratie sich nicht ausschließen, sondern sinnvoll ergänzen können. Die schweizerische direkte Demokratie ist in den Systemrahmen der parlamentarischen Demokratie eingebettet, die nach dem Konkordanzsystem funktioniert. Sie ist besonders stark auf der Ebene der Kantone und Gemeinden verankert. So findet in der Hälfte der Kantone bei jeglicher Form

3 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien*, Opladen (Leske +Budrich), 2000, S. 359.

der Gesetzgebung ein Referendum statt.<sup>4</sup> Die Instrumente der direkten Demokratie bestehen in den so genannten Volksrechten: dem Referendum, der Initiative und der Petition.

Bei einem *Referendum* wird ein Parlamentsbeschluss, meist ein beschlossenes Gesetz, den Bürgern vorgelegt, die es entweder billigen oder verwerfen können. Es gibt Themen, die grundsätzlich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen, wie z.B. Verfassungsänderungen. Diese Art des Referendums wird auch als *obligatorisches Referendum* bezeichnet. Besteht nur die Möglichkeit, dass ein Parlamentsbeschluss einer Volksabstimmung unterworfen werden kann, spricht man von einem *fakultativen Referendum*. Indem das Volk die Möglichkeit besitzt, ein Referendum „anzudrohen“, tritt es bereits im Entscheidungsprozess auf. Auf diese Weise wirkt sich das Referendum auch durch seine indirekte Einflussnahme aus.<sup>5</sup>

In der Schweiz müssen alle Verfassungsänderungen und Staatsverträge, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften zur Folge haben, obligatorisch zur Volksabstimmung vorgelegt werden. Wichtige außenpolitische Entscheidungen wie der Beitritt zur UN oder EU sind also nur möglich, wenn die Stimmbürger zustimmen. Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, ebenso wie völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder dessen Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, sind von der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt. Damit es hier zu einer Volksabstimmung kommt, müssen 50 000 Unterschriften gesammelt werden oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen das Referendum ergreifen.<sup>6</sup>

Sowohl durch die *Petition* als auch die *Initiative*<sup>7</sup> kann ein bestimmtes Rechtssetzungsverfahren ausgelöst werden. Die *Petition* ist auf den ersten Blick ein Instrument mit eher geringen direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten. Die Bürger besitzen – entweder als einzelner oder in einer Sammelpetition – die Möglichkeit, an die Volksvertretung Forderungen und Beschwerden zu richten. Im Gegensatz zu den anderen direktdemokratischen Elementen haben sie jedoch keinen Anspruch darauf, dass ihre Forderung auch tatsächlich berücksichtigt wird. Trotzdem entstehen aus der *Petition* häufig Impulse für politische Aktivitäten, und sie sorgt dafür, dass sich die politische Diskussion weiterentwickelt. Gerade in Staaten, in denen direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten stärker aus-

4 Vgl. Theo Schiller, *Direkte Demokratie, Eine Einführung*, Frankfurt/M. u.a. (Campus Verlag), 2002, S. 101; 157.

5 Vgl. Ebenda, S. 13-16.

6 Vgl. Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte, Änderung vom 4. Oktober 2002, BBI2001-0662, Artikel 141 Abs.1, <http://c2d.unige.ch/int/revision-d.html>. Zur Annahme benötigen sowohl das obligatorische Referendum als auch die Volksinitiative die doppelte Mehrheit von Volk und Ständen, bei einem fakultativen Referendum genügt die Mehrheit der Stimmbürger (vgl. Laurent Goetschel/Magdalena Bernath/Daniel Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik, Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich (Verlag Neue Zürcher Zeitung), 2002, S. 70-74).

7 In der Literatur zur direkten Demokratie wird anstatt Initiative auch häufig der Begriff Volksbegehren verwendet.

geprägt sind, wie in der Schweiz, übt die Petition häufig einen stärkeren Einfluss auf die Position der Regierung aus.<sup>8</sup>

Das Initiativrecht stellt eine Weiterentwicklung der Petition dar. Bürger können durch eine Initiative eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung fordern. In der Schweiz kann durch das Sammeln von 100.000 Unterschriften eine Gesamt- oder Teilrevision der Verfassung und damit die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungsbestimmungen verlangt werden.<sup>9</sup> So können die Bürger direkten Einfluss auf den „Mainstream“ der Politik nehmen.<sup>10</sup> Volksinitiativen wirken häufig als „Schwungrad“: Während einer Initiative besitzt dieses Thema einen großen Stellenwert in den politischen Nachrichten und wirkt selbst nach einer verlorenen Initiative noch lange in der politischen Diskussion nach. Der häufig indirekte Erfolg zeigt sich auch darin, dass ein Drittel der Initiativen Spuren in der späteren Gesetzgebung hinterlassen.<sup>11</sup>

## 2.2 Direkte Demokratie und Außenpolitik

Die schweizerische direkte Demokratie spielt für die politische Kultur<sup>12</sup> und in der Wahrnehmung der Bürger eine große Rolle. Die direkte Demokratie ist die beliebteste politische Institution der Schweizer Bürger, wie sich in Umfragen zeigt.<sup>13</sup> Trotzdem beteiligen sich durchschnittlich nur 40% der Stimmbürger an den Abstimmungen.<sup>14</sup> Bei Vorlagen mit außenpolitischen Themen, die die politische Kultur der Bürger ansprechen oder zu bedrohen scheinen, ist die Stimmbeteiligung generell sehr hoch. Dies gilt insbesondere, wenn die Schweizer Neutralität berührt ist oder zu sein scheint (vgl. Kapitel 3.1). So betei-

8 Vgl. Alfred Rinke, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Petitionsrechts, in: Reinhard Bockhofer (Hg.), Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern, Bremen (Donat-Verlag) 2004, S. 47-59, S. 49; Michael Hornig, Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation, Grundfunktionen und einfache Ausgestaltung, Baden Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2001, S. 63; Jürgen E. Raissig, Das Petitionsrecht in der Schweiz, Relikt oder Chance, Zürich (Juris Verlag), 1977, S. 71.

9 Vgl. Schiller 2002, a.a.O. (Anm.4), S. 100-101. 70,35% der Stimmbürger sowie sämtliche Kantone haben am 9. Februar 2003 der Änderung der Volksrechte zugestimmt. Danach wird es auch möglich, durch eine Initiative die Annahme, Änderung und Aufhebung von Gesetzesbestimmungen zu verlangen. Diese Änderung ist bis dato noch nicht in Kraft getreten (vgl. C2D – Research and Documentation Centre on Direct Democracy, Universität Genf, <http://c2d.unige.ch/int/revision-d.html>).

10 Vgl. Otmar Jung/Franz-Ludwig Kneymeyer, Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, Augsburg (Olzog Verlag), 2001, S. 16-18.

11 Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern u.a. (Verlag Paul Haupt), 1999, S. 260.

12 „Unter politischer Kultur kann die Gesamtheit der Werthaltungen, Einstellungen und im weiteren Sinne auch die Verhaltensbereitschaft der Bürgerschaft zur Politik und zu ihrem politischen System verstanden werden. Politisch Kultur ... [ist] geeignet, ...allgemeine und besondere Züge eines Landes zu erfassen und einzugrenzen.“ (Wolf Linder, Politische Kultur, in: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich (Verlag Neue Zürcher Zeitung), 2002, S. 16-34, S. 16). Zur schweizerischen politischen Kultur siehe auch: Bruno Schoch, Die Schweiz ein Modell zur Lösung von Nationalkonflikten?, HSFK-Report, Nr.2, 1998.

13 Vgl. Linder 2002, a.a.O. (Anm.12), S. 17; 23; 29.

14 Vgl. Schiller 2002, a.a.O. (Anm. 4), S. 104-107. Eine Tabelle der Schweizer Volksabstimmungen über sicherheitspolitische Fragestellungen ab den 1990er Jahren findet sich im Anhang.

ligten sich an der Abstimmung zum Schweizer Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 78,3% der Stimmbürger, da viele von ihnen befürchteten, dass die Schweizer Neutralität beschädigt werden könnte.

Der Wunsch, sich nicht mit den Unsicherheiten alternativer Verhaltensweisen zu konfrontieren, führt dazu, dass sich die Stimmbürger bei außenpolitischen Abstimmungen am häufigsten für den Status Quo entscheiden. Oft lehnen sie außenpolitische Vorlagen ab, weil diese für die Stimmbürger einen Verlust an Einfluss nach sich ziehen würden. Die Bürger befürchten, dass die eigene Souveränität und Sicherheit beschnitten werden könnte.<sup>15</sup> So wird oft auch bei Vorlagen, die nicht unmittelbar mit einer Souveränitätsabgabe zusammenhängen, die grundsätzliche Frage nach der Öffnung der Schweiz, und damit auch die Angst nach einem Einflussverlust, ausschlaggebend für das Abstimmungsergebnis. Des Weiteren steht die Bereitschaft eine neue Politik zu akzeptieren häufig in Wechselbeziehung zu den ökonomischen Bedingungen. Eine schlechte wirtschaftliche Lage, starke Arbeitslosigkeit und niedriges Einkommen können ablehnende Abstimmungen begünstigen.<sup>16</sup> Auf diese Weise können direktdemokratische Instrumente Entscheidungen stark verzögern. Die Politik verliert ihre Beweglichkeit und ist nicht in der Lage, auf auftretende Herausforderungen angemessen zu reagieren. In der Außenpolitik besteht häufig ein Erwartungsdruck externer Akteure, die auf eine schnelle Entscheidung drängen. So kann ein zäher innenpolitischer Prozess die außenpolitische Glaubwürdigkeit eines Landes stark beeinträchtigen.

Durch die direkte Demokratie können die schweizerischen Bürger jedoch in politisches Handeln mit einbezogen werden und einen stärkeren Einblick in den eher abgeschirmten Bereich der Außenpolitik ihres Landes verlangen. Indem sie direktdemokratische Instrumente nutzen, regen sie zugleich eine Öffnung des Themas an. Auf diese Weise werden die üblichen Informationsasymmetrien zwischen den politischen Eliten aufgebrochen und die Politik wird transparenter.<sup>17</sup> Auch erhält die Politik von Seiten der Bürger eine höhere Legitimation. Diese stützt sich auch darauf, dass neben den Politikern auch zivilgesellschaftliche Akteure am politischen Prozess beteiligt werden: NRO und Interessengruppen mit einer zum Teil großen Sachkenntnis in bestimmten außenpolitischen Feldern haben die Chance, die Außenpolitik ihres Landes erheblich zu beeinflussen. Über die direktdemokratischen Instrumente haben sie die Möglichkeit, ihr Wissen, ihre Vorstellungen und Interessen in den politischen Prozess mit einfließen zu lassen. Dieses wird auch in der Schweiz deutlich, in der soziale Bewegungen die Öffentlichkeit besonders erfolgreich mobilisieren können. Häufig wird durch Protestaktionen und Kundgebungen

15 Vgl. Gerald Schneider/Cyrill Hess, Die innenpolitische Manipulation der Außenpolitik, Die Logik von Ratifikationsdebatten in der direkten Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Jg. 1, Nr. 2/3, 1995, S. 93-113, S. 96.

16 Vgl. Shaun Bowler/Todd Donovan, Demanding Choices, Opinion, Voting and Direct Democracy, Ann Arbor (The University of Michigan Press), 2000, S. 68;81; Schmidt, a.a.O. (Anm. 3), S. 372.

17 Vgl. Schneider/Hess a.a.O. (Anm. 15), S. 94-97.

auch eine Grundlage für Volksinitiativen geschaffen.<sup>18</sup> So sind die sozialen Bewegungen für die Behörden ein wichtiger politische Akteure.

Um die Wirkung der direkten Demokratie zu verstehen, ist es wichtig, die jeweiligen Akteure und Diskurse genauer zu betrachten. Interessengruppen und NRO tragen zwar dazu bei, die Bevölkerung über bestimmte Themen zu informieren. Sie vertreten jedoch sehr stark ihre eigenen Interessen und arbeiten häufig mit populistischen Argumenten.

Die Medien sind für die Information der Bürger sehr wichtig. Abgesehen von den Zeiten, in denen die Außenpolitik durch entsprechende Vorlagen ins Blickfeld gerückt wird, tritt sie in den Medien selten auf. Die Schweizer Medien setzen sich mit der Außenpolitik sehr punktuell und konzeptlos auseinander.<sup>19</sup> Die politischen Akteure können die Meinungsbildung in der Schweiz vergleichsweise stark beeinflussen. Die Öffentlichkeitsarbeit des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) wirkt sich stark auf die Themenauswahl der medialen Berichterstattung aus. Journalisten nannten auf die Frage, nach welchen Kriterien sie die außenpolitischen Themen für ihre Berichte aussuchen, das Pressematerial des EDA, hinter der aktuellen Ereignislage, als wichtigstes Kriterium.<sup>20</sup> Wenn eine umfassende und richtige Information nicht gewährleistet ist, besteht zudem die Gefahr, dass gerade außenpolitische Vorlagen als eine Art „Sündenbock“ für die Bewertung der allgemeinen Regierungspolitik dienen.<sup>21</sup>

Die direkte Demokratie kann folglich beides: sowohl den eher verschlossenen Bereich der Außenpolitik öffnen und die Politik stärker von den Bürgern legitimieren lassen als auch die Außenpolitik des Landes blockieren. Ab Ende der 1990er Jahre änderte sich das Abstimmungsverhalten der Schweizer Stimmbürger. Wurden bis dato außenpolitische Vorlagen überwiegend abgelehnt, stimmten die Schweizer Bürger 2001 der Bewaffnungsvorlage und 2002 dem UNO-Beitritt zu. Daraus folgt die Annahme, dass dieser Wandel auch mit einem veränderten Neutralitätsverständnis zusammenhängt.

18 Vgl. Linder 1999, a.a.O. (Anm. 11), S. 131-134.

19 Vgl. Laurent Goetschel, Aussenpolitikanalyse in der Schweiz: Paradigma oder Sonderfall? Zum Einfluss von Entscheidungsprozessen auf nationale Rollenkonzepte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 6, Nr. 2, 1999, S. 349-370, S. 359; Laurent Goetschel, Zwischen Effizienz und Akzeptanz: die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992, Bern u.a. (Haupt) 1994, S. 88.

20 Vgl. Bettina Nyffeler, Schweizerische Aussenpolitik und Journalismus: eine Befragung politischer Journalist/innen tagesaktueller Schweizer Medien, NFP 42, Synthesebericht, Bern, Januar 2000, S. 10.

21 Vgl. Goetschel 1994 a.a.O. (Anm. 19), S. 88.

### 3. Die Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren

#### 3.1 Das außenpolitische Prinzip der Neutralität

Die Neutralität war lange Zeit das leitende außenpolitische Prinzip der Schweiz. Die Konzeption der schweizerischen Neutralität lässt sich zusammenfassend folgendermaßen beschreiben:

„Der Kern ist *völkerrechtlicher* Natur und basiert auf den Haager Konventionen von 1907; die Schale dagegen ist *politisch* und umfasst die von der Schweiz eigenständig definierten Vorwirkungen des völkerrechtlichen Kerns.“<sup>22</sup>

Das Fundament der schweizerischen Neutralitätspolitik<sup>23</sup> setzt sich aus der Friedenspflicht, der Verteidigungspflicht und der Pflicht zur Wahrung der Unabhängigkeit im politischen, militärischen und wirtschaftlichen Sinne zusammen. In ihrer Neutralitätspolitik hat die Schweiz noch die „freiwilligen Vorpflichten“ des Rüstungsgebots, des Bündnisverbots und des Sanktionsverbots übernommen, um die Neutralität nach außen politisch glaubhaft vertreten zu können.<sup>24</sup> Aus diesem Grund und um nicht ausschließlich als opportunistisch zu gelten, hat die Schweiz neben der Neutralität auch noch die außenpolitischen Mittel der Disponibilität (Gute Dienste<sup>25</sup>), der Universalität und der Solidarität als Merkmale der Neutralitätspolitik aufgenommen.<sup>26</sup> Die Guten Dienste erhalten bei dieser Dreiteilung jedoch eine besondere Stellung.

Zur Zeit des Kalten Krieges war die Neutralität die außenpolitische Maxime der Schweiz. Durch die Blockkonfrontation wurde die Schweizer Position insofern aufgewertet, als dass die mit der Neutralität zusammenhängenden Guten Dienste und die Vermittlerposition eine wichtige Funktion erfüllten. Nach dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen. Die Neutralität hinderte die Schweiz daran, auf mehr sicherheitspolitische Kooperation zu setzen. Ein Großteil der

22 Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, Zürich (vdf Hochschulverlag AG), 1997, S. 19 [Hervorhebungen im Original].

23 Die politische Gestaltung der Neutralität eines Landes wird als Neutralitätspolitik bezeichnet. Unter der Neutralitätspolitik werden alle Maßnahmen gefasst, welche die Schweiz aus eigenem Antrieb ergreift, um ihre Neutralität nach außen glaubwürdig zu vertreten (vgl. Goetschel/Bernath/Schwarz, a.a.O. (Anm. 6), S. 42).

24 Vgl. Ebenda, S. 20-22; Silvan Frik, *Ist die schweizerische Neutralitätspolitik europafähig? Die Neutralität im Lichte der ESVP*, Zürich u.a. (Ruegger), 2002, S. 56.

25 Der Bereich der Guten Dienste umfasst folgende Gebiete: Die direkte politische Vermittlung, die Wahrung fremder Interessen (Schutzmandate), die Gewährung von Gastrecht für internationale Organisationen und Konferenzen, das Schiedsgerichtswesen und die Übernahme von internationalen Mandaten (vgl. Reto Borsani, *Die Schweiz und die Guten Dienste: ein weiterer Grund für den Alleingang*, in: *Außenpolitik und Interdependenz*, Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Jg.1, Nr. 2/3, 1995, S. 113-139, S. 116-117).

26 Vgl. Gabriel a.a.O. (Anm. 22), S. 24-25.

politischen Elite versuchte daraufhin, der Schweiz einen neuen Platz in der Welt zu verschaffen.<sup>27</sup>

Nach dem Neutralitätsbericht '93, in dem sich die Schweiz ausführlich mit ihrem Neutralitätsverständnis auseinandersetzte, sind Wirtschaftssanktionen und auch ein möglicher Beitritt zur EU mit der Neutralität vereinbar.<sup>28</sup> Das schweizerische Neutralitätsverständnis bekam eine neue Dimension, da die restriktive Definition aus der Zeit des Kalten Krieges aufgegeben und stattdessen der Schwerpunkt auf einen größeren außenpolitischen Handlungsspielraum gelegt wurde.

Der „außenpolitische Bericht 2000“ wendete sich konsequent vom Leitgedanken der Autonomie ab, der für das schweizerische Neutralitätsverständnis wesentlich ist. Hier heißt es:

„[Im letzten Jahrzehnt] haben die beiden traditionellen Pfeiler der schweizerischen Sicherheitspolitik, autonome Verteidigung und Neutralität, für die Wahrung der Sicherheit in Europa [...] stark an Bedeutung verloren.“<sup>29</sup>

Obwohl die Neutralität als außenpolitische Maxime der Schweiz an Gewicht verlor, spielt sie in der Wahrnehmung der Bevölkerung eine ungebrochen große Rolle. „Zwischen der beanspruchten und der tatsächlichen Autonomie der Schweiz in der Welt klafft eine große und täglich wachsende Lücke.“<sup>30</sup>

Die Gründe hierfür reichen bis in die Mitte der 1940er Jahre zurück. Als noch unklar war, wie sich die Neutralität für die Schweiz auswirken würde, arbeitete der Bundesrat daran, die Neutralität nach innen und nach außen zu legitimieren. Dies führte zu einer starken Ideologisierung, und das Neutralitätsprinzip bekam geradezu einen mythologischen Stellenwert.<sup>31</sup> „In der gesamten Bevölkerung entstand eine emotionale Affinität zur Neutralität, und diese innenpolitisch verankerte Maxime verengte den staatlichen Handlungsspielraum beträchtlich.“<sup>32</sup>

Die Mythologisierung der Neutralität ruhte auf der Annahme, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs auch aufgrund ihrer Neutralität verschont blieb. Diese Ge-

27 Vgl. Goetschel/Bernath/Schwarz, a.a.O. (Anm. 6), S. 46.

28 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht zur Neutralität (Neutralitätsbericht 1993), Anhang zum Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993; [www.eda.admin.ch/eda/g/home/recnet/rep/neutral/neut93.Par0002.UpFile.pdf/rp\\_931129\\_neutrality\\_g.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recnet/rep/neutral/neut93.Par0002.UpFile.pdf/rp_931129_neutrality_g.pdf), S. 20-21 (Seitenzahlen entsprechen nicht dem Original).

29 Schweizerischer Bundesrat, Außenpolitischer Bericht 2000, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, 15. November 2000, BBI 2001 I: 261-358, [www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/forpol.Par.0006.UpFile.pdf/rp\\_001115\\_fpr-bbivs-g.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/forpol.Par.0006.UpFile.pdf/rp_001115_fpr-bbivs-g.pdf), S. 297.

30 Silvio Borner, Die direkte Demokratie: Ein schweizerischer Balanceakt zwischen direktdemokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und „rule of law“, in: Silvio Borner/Hans Rentsch (Hg.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Zürich (Verlag Rüegger) 1997, S. 13-25, S. 21.

31 Vgl. Daniel Möckli, *The Long Road to Membership: Switzerland and the United Nations*, in: Jürg Martin Gabriel, Thomas Fischer (Hg.), *Swiss Foreign Policy 1945-2002*, Houndsmill, Basingstoke, Hampshire (Palgrave Macmillan), 2003, S. 46-67, S. 52.

32 Frik, a.a.O. (Anm. 24), S. 180.

schichtsbilder erklären den großen Stellenwert, den die Neutralität in der politischen Kultur der Schweiz einnimmt. Sie sollte die Autonomie und damit die Sicherheit des Landes garantieren. Auf diese Weise wurde sie eher zur Determinante als zum Instrument der schweizerischen Außenpolitik, die das politische Selbstbild der Bevölkerung prägte.<sup>33</sup> Die wichtige Bedeutung der Neutralität zeigt sich in der Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik.

### 3.2 Die Sicherheitspolitik der Schweiz

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte die Schweiz Probleme, ihre isolationistische Politik auf internationaler Ebene zu erklären. Während des Kalten Krieges hatte sie z.B. die Nichtmitgliedschaft in der UNO mit den Ost-West-Rivalitäten begründet. Die Bevölkerung schien hinter dieser Politikrichtung zu stehen, wie sich an der Abstimmung zum UNO-Beitritt 1986 zeigte, die von 75,7% abgelehnt wurde.<sup>34</sup> 1989 ließ sich an der Volksinitiative zur Abschaffung der Armee, die 35,6% der Stimmbürger<sup>35</sup> befürworteten, erkennen, dass sich das politisch linke Spektrum der Schweiz vergrößert hatte.<sup>36</sup>

Die internationalen Veränderungen, aber auch der Meinungswandel innerhalb des Landes, schlugen sich in der Konzeption der Sicherheitspolitik nieder. In den außen- und sicherheitspolitischen Berichten der Schweiz ließ sich schon zu Beginn der 1990er Jahre ein konzeptioneller Wandel feststellen: Im sicherheitspolitischen Bericht 90 (Bericht 90)<sup>37</sup> wurden die sicherheitspolitischen Gefahren nun auf gesellschaftlicher, demographischer, wirtschaftlicher und ökologischer Seite gesehen. Trotz dieser Erweiterung des Sicherheitsbegriffs blieb für die Armee weiterhin der Kampf- und Verteidigungsauftrag zentral. In der Praxis der Schweizer Außenpolitik ließ sich die konzeptionelle Änderung jedoch erst Mitte der 1990er Jahre erkennen.<sup>38</sup> Zwar musste die Regierung Rückschläge hinnehmen, wie 1994 die Ablehnung der Blauhelmvorlage und damit die Beteiligung bewaffneter Schweizer Soldaten an Friedensmissionen, doch überwogen die institutionellen Fortschritte. Die Schweiz näherte sich Ende 1996 durch die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) nach einer dreieinhalbjährigen Verhandlungspause der NATO an. Durch die Präsidentschaft in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 1996 erhielt die Schweiz eine institutionelle Verantwortung, ohne dass sie

33 Vgl. Goetschel/Bernath/Schwarz, a.a.O. (Anm. 6), S. 42-44.

34 Vgl. Andreas Wenger/Christoph Breitenmoser/Marcel Gerber, Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000, S. 109-128, S. 110-114.

35 Vgl. Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

36 Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Historiker, 11.05.2004.

37 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz am 1. Oktober 1990, BBI 1990 III, S. 847-904.

38 Vgl. Kurt R. Spillmann/Andreas Wenger/Christoph Breitenmoser/Marcel Geber, Schweizerische Sicherheitspolitik nach 1945, Zwischen Autonomie und Kooperation, Verlag Neue Züricher Zeitung 2001, S. 147; 161-162; Goetschel/Bernath/Schwarz, a.a.O. (Anm. 6), S. 161f.

dafür eine innenpolitische Legitimation benötigte. Sie konnte auf diese Weise nach außen ein Zeichen setzen, dass sie sich aus ihrer Isolation zu lösen begann.

Auch in der Armee reform spiegeln sich die sicherheitspolitischen Veränderungen wider. Sie war eng an ein starkes innenpolitisches Engagement geknüpft, das sich bereits bei der Abstimmung zur Abschaffung der Armee zeigte. Schon 1989 veranlasste Bundesrat Kaspar Villiger das Projekt „Armee 95“. Die Armee 95 sollte sich durch eine Dreiteilung ihres Auftrags auszeichnen, der in „Kriegsverhinderung und Verteidigung“, „Existenzsicherung“ sowie „Friedensförderung“ bestand.

Im Sommer 1996 setzte der Bundesrat eine Studienkommission für strategische Fragen unter dem Vorsitz des Altbotschafters Edouard Brunner ein, die sich mit notwendigen Veränderungen und einer neuen sicherheitspolitischen Strategie auseinandersetzte. 1998 legte sie ihren Bericht vor, der die starke Bedeutung von internationalen Organisationen, die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, die flexiblere Nutzung der Neutralität und die Teilprofessionalisierung der Streitkräfte betonte. Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 „Sicherheit durch Kooperation“ (SIPOL B 2000)<sup>39</sup> wurden die Erkenntnisse der Brunner-Kommission verarbeitet. Hier ist besonders auffällig, dass die Chancen der Kooperation höher bewertet wurden als deren Risiken, und Sicherheitspolitik nun als Querschnittsaufgabe zu verstehen war, die sich mit der Prävention und Bewältigung von Gewalt im Inneren und jenseits nationaler Grenzen beschäftigte. Die autonome Verteidigungspolitik sollte nicht fortgesetzt werden.<sup>40</sup>

Da der SIPOL B 2000 eine deutliche Veränderung in der Sicherheitspolitik darstellte, ist es auffällig, dass die Regierung sich nicht darum bemühte, die Bevölkerung über die neue Sicherheitsstrategie zu informieren. Es gibt keine Hinweise auf eine Informationsstrategie oder einen Handlungsrahmen. Um die Öffentlichkeit bei der Kurskorrektur mitzunehmen, wäre ein solcher Rahmen jedoch notwendig gewesen.<sup>41</sup>

Im SIPOL B 2000 wurde auch die Neukonzipierung der schweizerischen Armee, das „Armeeleitbild Armee XXI“, erarbeitet. Die Aufgaben der Armee umfassten eine Dreiteilung: Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, die Raumsicherung und Verteidigung, sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren.<sup>42</sup> Die Rolle des schweizerischen Militärs bei friedenserhaltenden Operationen vergrößerte sich. Dieser Auftrag stellte an die Schweizer Armee neue Anforderungen:

39 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999; zugrunde liegend: Internetversion: [www.pfp.ethz.ch/online/documents/report\\_2000\\_d.pdf](http://www.pfp.ethz.ch/online/documents/report_2000_d.pdf) (Seitenzahlen entsprechen nicht dem Original).

40 Vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Geber, a.a.O. (Anm. 38), S. 169; 172; 180-182; 204-208.

41 Vgl. Bruno Lezzi, Schweizerisches militärisches Engagement im Ausland: öffentliche Meinung und Anforderung an die Information und Kommunikation seitens der Armee, in: Hans Eberhart/Albert A. Stahel (Hg.), Schweizerische Militärpolitik der Zukunft, Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement, Zürich (NZZ-Verlag) 2000, S. 117-124, S. 118f.

42 Vgl. SIPOL B 2000, a.a.O. (Anm. 39), S. 59.

„Die territoriale Verteidigung, für die sich eine Miliz vorab eignet, wird durch das neue Strategiedokument zur Sekundäraufgabe, während eine Reihe von Befähigungen, die einen hohen Grad an Spezialisierung *und* zugleich an Verfügbarkeit beinhalten, in den Vordergrund rücken.“<sup>43</sup>

Weiterhin ist das kontinuierliche Schrumpfen des Militärhaushalts von bemerkenswerter Bedeutung. Auch mehrere Initiativen hatten bereits gefordert, dass der Militärhaushalt verringert werden sollte.<sup>44</sup> Das gesparte Geld wollten sie in friedenserhaltende Operationen oder für die allgemeine Wohlfahrtssteigerung verwendet wissen.

Auf eine Volksinitiative hin fand am 3. März 2002 eine Volksabstimmung zum UNO-Beitritt statt, die bei einer Stimmbeteiligung von 58,44% mit 54,6% Ja-Stimmen und einer Ständemehrheit angenommen wurde. Am 10. September 2002 wurde die Schweiz offiziell in die UNO aufgenommen.<sup>45</sup> Bei der Abstimmung 1986 hatten noch 75,7% dagegen gestimmt.

Auch das Referendum vom 18. Mai 2003, in dem über das Armeeleitbild XXI abgestimmt wurde, nahmen die Stimmbürger mit einer hohen Prozentzahl von 76% an. In dem Abstimmungskampf entwickelte sich nicht wie z.B. bei den Vorlagen zu friedenserhaltenden Operationen (siehe Kapitel 4.2; 4.3) eine Gegnerschaft, die die Armeereform mit der Gefährdung der Neutralität und der Unabhängigkeit der Schweiz verbunden hätte.<sup>46</sup>

Es zeigt sich folglich Mitte der 1990er eine Entwicklung in der schweizerischen Sicherheitspolitik hin zu mehr Kooperation. Diese wird, wenn auch erst seit dem Ende der 1990er Jahre, auch von den Schweizer Bürgern unterstützt.

### 3.3 Die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz

Nach dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die passive Haltung der Schweiz gegenüber der Rüstungskontrollpolitik. Die Schweiz bemühte sich international um größere Einflussmöglichkeiten. Um sich an der Genfer Abrüstungskonferenz stärker beteiligen zu

43 Vgl. Karl W. Haltiner, Die Schweiz vor einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kurskorrektur, Anmerkungen zur Neukonzeption der helvetischen Sicherheitspolitik und der Milizarmee, in: Karl W. Haltiner/Paul E. Klein (Hg.), Europas Armeen im Umbruch, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft), 2002, S. 85-107, S. 92 [Hervorhebungen im Original].

44 Die Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge“, über die am 6. Juni 1993 abgestimmt wurde, lancierte die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA), um sich gegen die Anschaffung von 34 neuen amerikanischen Flugzeugen des Typs Hornet F/A-18 zu stellen. Sie wurde jedoch von 57,2% abgelehnt. Über die Umverteilungsinitiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze“ wurde am 26. November 2000 abgestimmt. Die Initiative wurde von 62,4% abgelehnt. (Vgl. Andreas Sidler/Michael Rorato/Uwe Serdült/Sibylle Hardmeier, Analyse der eidgenössischen Urnengänge vom 26. November 2000, VOX Analyse der eidgenössischen Urnengänge, (Bern) GfS-Forschungsinstitut, 2001, S. 15-20).

45 Vgl. Die Bundesversammlung, Archiv, [www.parlament.ch/print/homepage/do-dossiers-az/do-archiv/do-archiv-schweiz](http://www.parlament.ch/print/homepage/do-dossiers-az/do-archiv/do-archiv-schweiz), S. 1.

46 Vgl. VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 18. Mai 2003, Juli 2003, Publikation Nr. 81, [www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/031805](http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/031805).

können, reichte die Schweiz 1991 ihr Mitglieds-gesuch ein. Jedoch war die schweizerische Rüstungskontrollpolitik bis Mitte der 1990er Jahre nicht so stark darauf ausgerichtet, die internationalen Bemühungen zur Rüstungskontrolle voran zu treiben, sondern eher, die eigenen (wirtschaftlichen) Interessen wahrzunehmen und Beeinträchtigungen abzuwehren.<sup>47</sup>

Die Schweiz war bis Mitte der 1990er Jahre allen internationalen Verträgen und Abmachungen zur Rüstungs- und Abrüstungskontrolle und Exportkontrollen beigetreten und hatte diese ratifiziert, ausgenommen den KSE-Vertrag (Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa) und den Vertrag über den offenen Himmel (Open-Skies-Vertrag). Sie prüft derzeit ihre Interessen, um gegebenenfalls dem 1999 angepassten KSE-Vertrag nach seinem Inkrafttreten beizutreten. Auch erwägt sie einen Beitritt zum Open-Skies-Vertrag.<sup>48</sup>

Ab Mitte der 1990er engagierte sich die Schweiz aus eigenem Antrieb, um den internationalen Rüstungskontrollprozess voran zu bringen.<sup>49</sup> 1996 veröffentlichte der Bundesrat das erste Mal einen Bericht zur Rüstungskontrollpolitik.<sup>50</sup> Auch für die Teilnahme an Rüstungskontrollverhandlungen war das Jahr 1996 wichtig, da die Schweiz am 17.06.1996 Vollmitglied in der Genfer Abrüstungskonferenz (CD) wurde und sich so zum Beispiel an den Verhandlungen zum Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) aktiver beteiligen konnte. 1998 übernahm die Schweiz zum ersten Mal die Präsidentschaft. Ihr gelang es, durch viele informelle Treffen die Blockierung der Abrüstungskonferenz vorübergehend zu überwinden und Verhandlungen über den weiteren Umgang mit dem CTBT wieder aufzunehmen.<sup>51</sup>

Als hochindustrialisiertes Land beteiligt sich die Schweiz bevorzugt durch die Bereitstellung technischer Expertise, wie sich in den Bereichen der Bio- und Chemiewaffen erkennen lässt. Sie engagierte sich in beiden Bereichen aktiv für Verifikationsmaßnahmen,

47 Vgl. Marcel Gerber, Schweizerische Rüstungskontrollpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges: Von der Konstanz zum Wandel in einem wechselvollen internationalen Umfeld, in: Bulletin der schweizerischen Sicherheitspolitik 2002, S. 97-118.

48 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2004, [www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/intsec/organi/sectac.Par.0006.UpFile.pdf/xy\\_yymmdd\\_0123456789\\_1.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/intsec/organi/sectac.Par.0006.UpFile.pdf/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf); S. 23.

49 Vgl. Stefan Brem/Andrea Heinzer/Thomas Bernauer, Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz: Schweizer Beiträge zur Stärkung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime, Synthesebericht NFP 42, 2000, S. 16.

50 Der veröffentlichte Bericht 1996 umfasst nur fünf Seiten. Diesem liegt der eigentliche Bericht zur Rüstungskontrolle zugrunde, dessen Veröffentlichung vom EMD-Chef Villiger kurz nach seiner Präsentation untersagt wurde. Die ca. 30 Seiten umfassende Abhandlung wurde als „Vorarbeiten zum Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz“, bezeichnet und blieben unveröffentlicht (vgl. Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Botschafter, 14.05.2004).

51 Vgl. Conference on Disarmament, CD/1436, 12. September 1996, Report of the General Assembly of the United Nations, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/638/55/PDF/G9663855.pdf?OpenElement>, S. 6; 36; Vgl. Andrea E. Heinzer, Swiss Arms Control Policy: From Abstention to Participation, in: Jürg Martin Gabriel/Thomas Fischer (Hg.), Swiss Foreign Policy 1945-2002, Houndsmill u.a. (Palgrave Macmillan), 2003, S. 159-185, S. 169.

u. a. damit sich die Verifikationssysteme mit den Positionen der Wirtschaft vereinbaren ließen. Wichtiger noch als die ökonomischen Aspekte waren der Schweiz allerdings die Sicherheitsaspekte.<sup>52</sup> So beteiligte sie sich aktiv, um die Vertrauensbildenden Maßnahmen des Biowaffenübereinkommens (BWÜ) zu stärken. Von 1998 bis 2000 saß die Schweiz im Exekutivrat der Organisation für das Verbot von chemischen Waffen (OVCW) und bildete in enger Zusammenarbeit mit der chemischen Industrie und der OVCW Industrieinspektoren aus. Sie arbeitet mit daran, das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) umzusetzen, indem sie Schutzmaterial, Dienstleistungen und spezialisierte Ausbildung zur Verfügung stellt. Dem AC-Laboratorium Spiez, als einem der zwölf weltweiten Vertrauenslabors der OVCW, kommt dabei eine wichtige Aufgabe zu. Die Schweiz unterstützt seit 2003 zudem die Vernichtung von chemischen Waffen in Russland.<sup>53</sup>

Zivilgesellschaftliche Akteure beeinflussten die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz vor allem im Bereich der Exportkontrollen. Die Schweiz ist zwar allen internationalen Exportkontrollvereinbarungen beigetreten. Sie leistet eine „buchstabenkonforme Umsetzung der internationalen Verpflichtungen“, geht aber keinen Schritt darüber hinaus. Bei den Ausfuhrbedingungen ist kaum Transparenz vorhanden, da sich das Parlament weigert, Informationen zu veröffentlichen. „Eine wirksame öffentliche Kontrolle der Kriegsmaterialexporte wird auf diese Weise mit den Argumenten privater Geschäftsinteressen verhindert.“<sup>54</sup>

Obwohl das Thema nur geringfügig an die Öffentlichkeit dringt, fand am 8. Juni 1997, wie auch schon 1938 und 1972, die Abstimmung über die Initiative „Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ statt. Es wurde ein komplettes Ausfuhrverbot von Material, das für kriegerische Zwecke vorgesehen ist, gefordert. Auch die Ausfuhr von Dual-Use Gütern sollte untersagt werden. Die Initiative wurde von 77,4% und allen Kantonen abgelehnt, wobei das gegnerische Argument, dass viele Arbeitsplätze verloren gehen könnten, viel Zustimmung fand. Auch wollte man eine Gefährdung der Armee vermeiden. Ein Verdienst der Initiative war jedoch, dass als indirekter Gegenvorschlag das revidierte Kriegsmaterialgesetz, das am 1. April 1998 in Kraft trat, erarbeitet worden war.<sup>55</sup> Das revidierte Kriegsmaterialgesetz löst zwar nicht alle Forderungen der Initiative ein. Es enthält jedoch verschiedene Neuerungen, wie z.B. die Ausweitung des Kriegsmaterialbegriffs auf Ausrüstungsgegenstände, die Erweiterung der Kriterien für Auslandsgeschäfte von ausschließlich

52 Vgl. Ebenda S. 170.

53 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000, [www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf), S. 13; Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2004, [www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/intsec/organi/sectac.Par.0006.UpFile.pdf/xy\\_yymmdd\\_0123456789\\_1.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/intsec/organi/sectac.Par.0006.UpFile.pdf/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf), S. 10; Siehe auch: Bernhard Brunner, Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen, in: Hans Eberhart u.a. (Hg.), Schweizerische Militärpolitik der Zukunft, Zürich (NZZ-Verlag), 2000, S. 213-233.

54 Goetschel/Bernath/Schwarz, a.a.O. (Anm. 6), S. 206.

55 Vgl. Marina Delgrande/Wolf Linder, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 8. Juni 1997, VOX Analyse der eidgenössischen Urnengänge, Bern (GFS-Forschungsinstitut) 1997, S. 16.

geltendem Recht hin zu außenpolitischen Kriterien und den Verbot von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen.<sup>56</sup>

Im Jahr 2004 veröffentlichte der Bundesrat den „Bericht des Bundesrates über Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik 2004“. In dem Bericht wird deutlich, dass die Schweiz in der Rüstungskontrollpolitik konsequent die Richtung verfolgt, die sie im vorherigen Rüstungskontrollbericht vom Jahre 2000 eingeschlagen hat: Im Bericht 2000 erhielt der Bereich der menschlichen Sicherheit einen besonderen Schwerpunkt, der erst seit Mitte der 1990er Jahre für die internationale Rüstungskontrollpolitik und auch für die allgemeine Sicherheitspolitik relevant wurde. „In essence human security means freedom from pervasive threat to peoples’ right, their safety or even their lives.“<sup>57</sup> Der Bereich der menschlichen Sicherheit beinhaltet u.a. folgende Themen: Anti-Personenminen, Kleinwaffen, humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte, den internationalen Strafgerichtshof, die Sicherheit des Personals von humanitären Akteuren, Konfliktprävention und die Erhöhung der für die Entwicklungsförderung aufgewendeten Ressourcen.<sup>58</sup> Der Fokus der Sicherheit verlagert sich folglich weg von der zwischenstaatlichen Ebene hin zu einem individuellen Verständnis von Sicherheit. Staaten wie auch die Schweiz und NRO, die das Konzept unterstützen, haben sich zu einem „Human Security Network“ zusammengeschlossen.

In diesem Gebiet engagieren sich vermehrt transnationale Akteure und NRO, die sich zum Ziel gesetzt haben, die individuelle Dimension in den Blickpunkt der Sicherheitspolitik zu bringen. Wie sich z.B. bei der Landminenpolitik zeigt, nahmen sie einen bisher nicht gekannten Einfluss auf den politischen Prozess (vgl. Kapitel 5). Die Schweiz verstärkte den Austausch mit und zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, indem sie sich im Rahmen eines Workshops mit den Positionen von Vertretern humanitärer NRO und Rüstungsunternehmen auseinandersetzte.<sup>59</sup>

Die Entwicklungen in der Rüstungskontrolle wirkten sich auf die Innendimension der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik aus. Sowohl im EDA als auch im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und in weiteren politischen Behörden, die sich mit der Rüstungskontrollpolitik beschäftigen, wurden neue Stellen geschaffen, die sich mit der Ausgestaltung und Umsetzung der Rüstungskontrolle auseinandersetzen. Des Weiteren wurde auch neues fachtechnisches Personal eingestellt, um die schweizerischen Verhandlungsdelegationen zu unterstützen.<sup>60</sup>

56 Vgl. [www.admin.ch/cp/D/1995Feb17.113821.3864@idz.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/D/1995Feb17.113821.3864@idz.bfi.admin.ch.html)

57 Human Security Network, [www.humansecuritynetwork.org/menu-e.asp](http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.asp).

58 Vgl. Daniel Trachsler, Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis, Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 69-103, S. 89. Das Konzept der menschlichen Sicherheit wird in der Wissenschaft konträr diskutiert. (Siehe auch: Roland Paris, Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security Jg. 26, Nr. 2, 2001, S. 87-102.)

59 Vgl. Heinzer, a.a.O. (Anm. 51), S. 168.

60 Vgl. Brem/Heinzer/Bernauer, a.a.O. (Anm. 49), S. 16; 19.

In den 1990er Jahren hat die Schweiz ihre Beteiligung in der internationalen Rüstungskontrollpolitik folglich stark ausgebaut. Abgesehen vom Bereich der Exportkontrollen, in dem schon mehrere Initiativen lanciert wurden, und den Anti-Personenminen, hat die direkte Demokratie die Rüstungskontrollpolitik nur gering beeinflusst. Ein wichtiger Grund hierfür scheint die fehlende Information von Seiten der Regierung und der Bundesbehörden zu sein. Da auch die Medien bestehende Informationslücken nicht ausreichend schlossen, fehlte den Stimmbürgern weitgehend die Möglichkeit, sich zu informieren. Wie sich der Grad der Informiertheit auf ihr Abstimmungsverhalten auswirkt, lässt sich an den Beispielen der friedenserhaltenden Operationen und der Schweizer Landminenpolitik illustrieren. Hier zeigt sich auch, welche Rolle die direkte Demokratie spielen kann.

## **4. Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen in den 1990er Jahren**

### **4.1 Internationaler Rahmen**

Im Juni 1948 wurden die ersten Soldaten in einer friedenserhaltenden Mission der UNO eingesetzt, um den Waffenstillstand zwischen dem neugegründeten Staat Israel und seinen arabischen Nachbarn zu überwachen.<sup>61</sup> Friedenserhaltenden Missionen sind ein Instrument der UNO, das seit der Suez-Krise 1956 auch mit den Begriffen „Blauhelme“ und „Peacekeeping“ verknüpft ist.

Friedenserhaltende Missionen stellen keine isolierten Aktionen dar. Sie unterstützen lediglich den Prozess der Konfliktbearbeitung. Dabei wird vorausgesetzt, dass die beteiligten Parteien der Operation zustimmen, die Überparteilichkeit und Neutralität gewahrt bleibt und die Soldaten nur zur Selbstverteidigung bewaffnet werden. Friedenserhaltende Missionen können nicht zur gewaltsamen Durchsetzung ihres Mandats benutzt werden und sind aus diesem Grund deutlich von humanitären Interventionen zu trennen. Die UNO unterscheidet bei friedenserhaltenden Operationen zwischen Militärbeobachtern und friedenserhaltenden Truppen.<sup>62</sup> Die Anzahl der friedenserhaltenden Missionen stieg in der Mitte der 1990er Jahre sprunghaft an. Waren während des Kalten Krieges nie mehr als 10.000 Soldaten gleichzeitig im Einsatz, erhöhte sich danach die Zahl auf 80.000. Als in den 1990er Jahren zahlreiche innerstaatliche Konflikte auftraten, änderte sich der Charakter der UN-Friedensmissionen. Die Möglichkeiten leicht bewaffneter Truppenverbände wurden immer stärker eingeschränkt, da die dynamische Friedensförderung auf durchset-

61 Vgl. Manfred Eisele, *Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement*, Verlag Josef Knecht, Frankfurt/M. (Verlag Josef Knecht), 2000, S. 251.

62 Vgl. Robert Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1945*, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Bern u.a. (Verlag Paul Haupt), 1997, S. 1-8.

zungsfähige Friedenstruppen angewiesen ist.<sup>63</sup> Die wichtige Bedeutung von bewaffneten Friedenstruppen wird auch in dem 2000 erschienenen „Brahimi-Report“ gesondert herausgestellt:

„[...] once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission’s mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence.“<sup>64</sup>

Gerade in der Mitte der 1990er Jahre ereigneten sich während der internationalen Missionen einige Fehlschläge, wobei derjenige in Somalia 1993/94 am intensivsten in der Weltöffentlichkeit debattiert wurde.<sup>65</sup>

Die Bedeutung und der Charakter von friedenserhaltenden Operationen hat sich folglich geändert. Alle beteiligten Staaten benötigten Zeit, ihre Politik diesen geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die Schweiz beabsichtigte, eine rechtliche Grundlage für die Teilnahme von zum Selbstschutz bewaffneten Soldaten in Friedensmissionen zu schaffen und erließ aus diesem Grund 1994 das Blauhelmgesetz und 2001 die Teilrevision des Militärgesetzes. Bei beiden Gesetzen wurde ein fakultatives Referendum ergriffen. Die Stimmbürger lehnten 1994 das Blauhelmgesetz ab; nahmen jedoch 2001 die Teilrevision des Militärgesetzes an.

## 4.2 Schweizer Politik bis Ende 1994

Nach der missglückten Abstimmung über den UN-Beitritt 1986 erschien es der Schweizer Regierung wichtig, sich in friedenserhaltenden Missionen zu engagieren, um das internationale Ansehen der Schweiz zu verbessern. 1989 wurde die „Leitstelle für friedenserhaltende Missionen“ im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD)<sup>66</sup> gegründet. Der Bundesrat beteiligte sich stärker an Aktivitäten der UNO. Er billigte finanzielle Mehrleistungen und versuchte, die UNO durch technische und personelle Hilfe weiter zu unterstützen.<sup>67</sup>

63 Vgl. Andreas Wenger/Daniel Trachsler, Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von „Sicherheit durch Kooperation“ und Armee XXI, in: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2001, S. 11-38, S. 17-19.

64 Vgl. Report of the Panel of the United Nations Peace Operations, 21. August 2000 (Brahimi-Report), UN-[www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/index.html](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/index.html).

65 Vgl. Diethelm, a.a.O. (Anm. 62), S. 266.

66 Am 1. Januar 1998 trat die Umbenennung des EMD zum VBS (Departement für Bevölkerungsschutz, Verteidigung und Sport) in Kraft. Im VBS werden die bisher getrennten Bereiche des Zivilschutz, die Nationale Alarmzentrale, die Zentralstelle für Verteidigung und die Eidgenössische Sportschule Magglingen zusammengeschlossen (vgl. Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Pressemitteilungen, Aus EMD wird VBS, [www.admin.ch](http://www.admin.ch)).

67 Vgl. Association of Swiss Military Observer, [www.asmo.ch](http://www.asmo.ch). SWISSNIT ist im VBS für die Auslandseinsätze der Schweiz zuständig. Es handelt sich dabei um die nationale Kommandostelle aller schweizerischen militärischen Kontingente und Einzelpersonen in friedenserhaltenden Einsätzen. (Vgl. [www.vbs-ddps.ch](http://www.vbs-ddps.ch)); Diethelm 1997, a.a.O. (Anm. 62), S. 255-260.

Auch konzeptionell wurde deutlich, dass der Bundesrat beabsichtigte, sich stärker an friedenserhaltenden Operationen zu beteiligen: Im Bericht 90 wurde die Friedensförderung als ein zentraler Bestandteil der sicherheitspolitischen Strategie bezeichnet. Die Armee wurde beauftragt, sich auf friedensfördernde Aktivitäten vorzubereiten.<sup>68</sup> Das sicherheitspolitische Verständnis begann sich zu verändern; für internationale Krisen schien eine intensivere multilaterale Zusammenarbeit erforderlich.<sup>69</sup> Die Regierung erkannte jedoch bald, dass die eigenen Möglichkeiten an friedenserhaltenden Operationen teilzunehmen stark eingeschränkt waren, da sie der UNO oder KSZE/OSZE keine zum Selbstschutz bewaffneten Truppen zur Verfügung stellen konnte.

#### 4.2.1 Das Blauhelmggesetz (1994)

Angeregt von einem Postulat des Baselbieter Sozialdemokraten Ott im März 1989 wurde das Blauhelmggesetz ausgearbeitet. Am 24. August 1992 verabschiedete der Bundesrat den Gesetzesentwurf und leitete ihn an das Parlament weiter. Im Juni 1993 war die Annahme durch Ständerat und Nationalrat abgeschlossen.

Im ersten Teil des *Blauhelmggesetzes* wurde der Bundesrat ermächtigt, Truppen für friedenserhaltende Operationen sowohl der UNO als auch der KSZE/OSZE zur Verfügung zu stellen. Im zweiten Teil wurden die Einsatzvoraussetzungen benannt. Laut diesen mussten alle direkt beteiligten Konfliktparteien zustimmen, die Truppen mussten sich unparteiisch verhalten, ein Waffeneinsatz durfte nur zur Notwehr erfolgen und dem Bundesrat blieb es vorbehalten, die Truppen jederzeit wieder zurück zu ziehen.

Mitte Juli 1993 entstanden aus dem rechten und ultrarechten Parteienkreisen ein erstes Referendumskomitee, welches von dem Nationalratsmitglied Flavio Maspoli und seiner „Lega dei Ticinesi“ gegründet wurde und in dem sich später sowohl die Autopartei als auch die Schweizer Demokraten (SD) beteiligten. Auch „Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz“ (AUNS) engagierte sich in dem Abstimmungskampf. Bei der AUNS handelt es sich um einen erfahrenen Akteur, der die Öffentlichkeit schon in zahlreichen Kampagnen für seine Position gewinnen konnte. Im Herbst 1993 trat das fakultative Referendum in Kraft, da 89.600 Unterschriften gesammelt wurden.<sup>70</sup>

Die *Abstimmungsgegner* arbeiteten mit starken Symbolen und schafften auf diese Weise bei den Stimmbürgern eine emotionale Nähe zur Abstimmungsvorlage. Sie verwendeten Slogans wie „Schweizer Söhne für fremde Händel opfern? – Nein zum Militärgesetz“ und untermalten den Slogan mit dem Bild eines Soldatenfriedhofs. Hierbei bezogen sie sich auf die in der Neutralitätsgeschichte der Schweiz wichtige Doktrin der „Nichteinmischung

68 Vgl. Bericht 90, a.a.O. (Anm. 37), S. 300-302.

69 Vgl. Andreas Wenger, *Swiss Security Policy, From Autonomy to Co-operation*, in: Jürg Martin Gabriel/Thomas Fischer (Hg.), *Swiss Foreign Policy 1945-2002*, Houndsmill u.a. (Palgrave Macmillan), 2003, S. 23-41, S. 36-37.

70 Vgl. Günther Unser, *Das Nein des Schweizervolkes zum Blauhelmggesetz*, in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1994*, S. 4-11, S. 4-6; Diethelm 1997, a.a.O. (Anm. 62), S. 261; 274.

in fremde Händel“.<sup>71</sup> Die Blauhelmgegner verfälschten folglich den Inhalt der Abstimmung. Sie argumentierten, es handle es sich bei der Blauhelmvorlage bereits um eine Abstimmung zu einer Militärallianz.<sup>72</sup>

Auch bezogen sich die Gegner in ihrem Abstimmungskampf immer wieder auf die internationalen und nationalen Rahmenbedingungen. Sie wiesen sowohl auf die Fehlschläge bei internationalen Missionen, wie derjenigen in Somalia, als auch auf die immensen Zusatzkosten der Blauhelme hin; Argumente, die angesichts der wirtschaftlichen Stagnation in der Schweiz auf fruchtbaren Boden fielen. Auch entzündete sich eine innenpolitische Debatte um die europäische Integration, die sowohl die Regierung als auch die Bundesbehörden völlig unvorbereitet traf. Die Gegner nutzten diese unerwartete Debatte, um die Angst vor einer Öffnung noch weiter zu schüren.<sup>73</sup>

Die Interessengruppen beeinflussten die Bevölkerung auch durch die Medien. Die kantonale Rechtspartei Lega dei Ticinesi, die sich für die Ablehnung des Referendums engagierte, gab die viel gelesene Zeitung „Il Mattino“ heraus. Da es sich um ein populäres Blatt in boulevardähnlichem Stil handelte, spielte sie eine bedeutende Rolle im Abstimmungskampf.<sup>74</sup>

Mitte April 1994 beherrschte die Medien vor allen Dingen, dass die SVP als Bundespartei aus dem Kreis der Befürworter ausscherte. Der damalige SVP-Nationalrat und Großindustrielle Christoph Blocher stand im Mittelpunkt des Medieninteresses. Blocher war von 1986 bis 2003 Präsident der AUNS und der Bevölkerung durch sein Engagement in zahlreichen Abstimmungskämpfen vertraut. Er diente in dem Abstimmungskampf als eine Art Schlüsselfigur für die Position der Abstimmungsgegner.

Erst ein Jahr nach dem gegnerischen Referendumskomitee bildeten sich im April 1994 zwei Komitees, die das Blauhelmgesetz befürworteten. In einem Komitee waren zunächst alle vier Bundesparteien und 139 Parlamentarier vertreten, in dem anderen Komitee „Für ein friedenspolitisches Ja zu den Schweizer Blauhelmen am 12. Juni 1994“ engagierten sich linke Gruppen, die Grünen und pazifistische Kreise.<sup>75</sup> Die *Befürworter* waren davon überzeugt, dass die Blauhelme neutralitätskonform seien, einen wichtigen Beitrag für die internationale Friedenssicherung leisten können und somit auch für die Sicherheit des eigenen Landes wichtig sind. Sie begründeten ihren Standpunkt mit der Zunahme von internationaler Solidarität, der Fortsetzung ihrer Guten Dienste und der wichtigen Bedeutung der Schweizer Beteiligung auf internationaler Ebene.

71 Die „Nichteinmischung in fremde Händel“ war seit dem 16. Jahrhundert die zweckmäßige sicherheits- und außenpolitische Haltung, um zwischen den sich bekämpfenden europäischen Großmächten als eigenständiger Staat leben zu können (vgl. Neutralitätsbericht 1993, a.a.O. (Anm. 28), S. 5).

72 Vgl. NZZ, 27.05.1994, Absage an das Geschäft mit der Angst, Ja zur Friedenserhaltung mit Schweizer Blauhelmen, S. 21.

73 Vgl. Diethelm, a.a.O. (Anm. 62), S. 266, 274.

74 Vgl. Petra Huth-Spiess, *Europäisierung oder „Entschweizerung“? Der Abstimmungskampf der Schweiz um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum*, Frankfurt/M. u.a. (Verlag Peter Lang), 1996, S. 58.

75 Vgl. Unser, a.a.O. (Anm. 70), S. 6.

Der Bundesrat und das erste *Pro-Komitee*, das sich aus den Bundesparteien und Parlamentariern zusammensetzte, argumentierten überwiegend mit herkömmlichen sicherheitspolitischen Werten, wie der Neutralität und den Guten Diensten der Schweiz.<sup>76</sup> Sie entkräfteten nicht hinreichend das Standardargument der Gegner, die Vorlage sei der erste Schritt in die UNO oder NATO. Auch den stark emotionalen Bildern von Schweizer Soldaten im Ausland, mit denen die Gegner arbeiteten, traten der Bundesrat und das erste Pro-Komitee nicht entgegen.<sup>77</sup>

Das zweite Pro-Komitee „Für ein friedenspolitisches Ja zu den Schweizer Blauhelmen am 12. Juni 1994“ verband die Vorlage mit einem UNO-Beitritt. „Wir verknüpfen mit der Blauhelmfrage die klare Forderung: Die Schweiz muss schnelle und konkrete Schritte zum UNO-Beitritt tun.“<sup>78</sup> Damit wurde eine für das Schweizer Selbstbild äußerst wichtige Grundsatzentscheidung mit der Blauhelmfrage verknüpft. In der gesamten Abstimmungsdebatte fällt auf, dass die Gegner und die Befürworter mit den gleichen Werten, der Neutralität und den Guten Diensten, argumentierten. Für viele Stimmbürger entsprach die Blauhelmvorlage nicht ihren Neutralitätsvorstellungen, und der Bundesrat hatte es versäumt, der Bevölkerung nahe zu bringen, dass sich die Sicherheitspolitik und die Funktion der Neutralität bereits gewandelt hatte:

„Der Bundesrat könnte einerseits die verringerte Bedeutung der alten Leitideen, einschließlich des Bedeutungsverlusts der Neutralität, aktiver kommunizieren, und gleichzeitig die Aktionen der transatlantischen Staatengemeinschaft zur Sicherung beziehungsweise Förderung des Friedens etwas öfter mit etwas weniger Distanz kommentieren. [...] Der Bundesrat könnte ferner die militärische Verwundbarkeit der Schweiz offen eingestehen und daraus die Notwendigkeit einer militärischen Kooperation mit dem Ausland ableiten.“<sup>79</sup>

Somit erklärt sich, dass die Abstimmungsempfehlungen des Bundesrates zum Blauhelmgesetz auf einem nicht kommunizierten und nicht verstandenen Wertewandel basierten. Der Bundesrat hatte es versäumt, eine Grundsatzdiskussion und eine breit angelegte konzeptionelle Auseinandersetzung über den Wandel der Sicherheitspolitik zu führen.

So passten die Neutralität und die Guten Dienste besser in den Abstimmungsdiskurs der Gegner, da es für die Bürger aufgrund des traditionellen Neutralitätsverständnisses überzeugender war, dass die Neutralität eher durch Isolation als durch eine sicherheitspolitische Öffnung bewahrt bleibt. Die Stimmbürger verknüpften mit der Blauhelmvorlage die Angst, ihre Souveränität und somit auch ihre Mitsprachemöglichkeiten zu verlieren. Es herrschte Übereinstimmung darin, dass trotz einer zunehmenden internationalen Ver-

76 Vgl. Martin Bundi (Nationalrat), Friedenstruppen auch für die KSZE, Ja zu Schweizer Blauhelmen, NZZ, 02.05.1994, S. 15; Elisabeth Zölch-Balmer (Nationalrätin), Neutralität als ideale Grundvoraussetzung, NZZ, 10.05.1994, S. 23.

77 Vgl. Laurent Goetschel, Frieden als Utopie oder als politische Maxime, Working Paper 24, Schweizerische Friedensstiftung, 1998, S. 17-19; Hintergrundgespräch mit einem Historiker, 11.05.2004.

78 Das Komitee „Für ein friedenspolitisches JA zu den Schweizer Blauhelmen am 12. Juni 1994“, Bern (Plattform) 1994, S. 3.

79 Vgl. Mauro Mantovani, Sicherheitspolitische Öffnung im Dienste einer neuen nationalen Leitidee? Ein Essay zur Lage nach dem 12. Juni 1994, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1994, S.57-68, S. 64.

netzung die wichtigsten Entscheidungen in der Schweiz selbst getroffen werden sollten und die Neutralität nicht gefährdet werden dürfe.<sup>80</sup>

Bei den Ergebnissen der Volksabstimmungen erkennt man einen Stadt-Land-Graben, einen Einkommensgraben und einen Bildungsgraben. Der Bildungsgraben wirkte sich am stärksten auf das Abstimmungsergebnis aus. Stimmbürger mit einem hohen Bildungsstand stimmten eindeutig für die Vorlage. Auch die politische Positionierung beeinflusste das Abstimmungsergebnis. Die Stimmbürger, die politisch wenig integriert waren oder extrem rechts oder links standen, verwarfen zumeist die Vorlage. „Je mehr eine Person politisch interessiert ist oder sich einer Partei nahe stehend betrachtet, desto mehr tendierte sie zu einem Ja für diese Vorlage.“<sup>81</sup> Diejenigen, die sich nicht ausreichend informiert und damit auch nicht kompetent genug fühlten, griffen oft auf den Status Quo zurück.

Die Stimmbürger, die die Vorlage ablehnten, begründeten dieses am häufigsten mit den hohen Kosten, die durch die Blauhelme entstehen würden. Es lässt sich jedoch annehmen, dass eher tiefergehende Motive wie Öffnung oder Isolation der Schweiz die Abstimmung prägten als die genannten rationalen Argumente.<sup>82</sup> Demnach ging es auch bei dieser Abstimmung im Kern um die Frage nach der außenpolitischen Öffnung der Schweiz.

„Wer im politischen Bereich für Kooperation einsteht, ist auch bereit, die entsprechenden sicherheitspolitischen Konsequenzen zu ziehen. Und wer für einen fortgesetzten politischen Alleingang der Schweiz plädiert, erteilt allen Ideen für eine internationale Militärkooperation in Europa und im Rahmen der EU tendenziell eine Absage.“<sup>83</sup>

Bei der Abstimmung über das Blauhelmgesetz handelte es sich um eine komplexe Vorlage. Um die Auswirkungen der Vorlage nachvollziehen zu können, mussten die Stimmbürger das politische Instrument der friedenserhaltenden Operationen verstehen. Sie mussten auch wissen, dass sich Schweizer Soldaten seit langem in friedenserhaltenden Maßnahmen engagierten und eine zur Selbstverteidigung bewaffnete Blauhelmtruppe nicht zwangsläufig im Gegensatz zur Schweizer Neutralität steht. Gerade bei komplexen Vorlagen über außenpolitische Themen besteht je nach Informationslage die Gefahr, dass die Stimmbürger noch kurze Zeit vor der Abstimmung auf den Status Quo zurückfallen. Im Januar 1994 sprachen sich noch 48% der Stimmbürger für eine Blauhelmvorlage aus, im März waren es dann schon 55%. Am 12. Juni 1994 wurde das Referendum jedoch bei

80 Vgl. Karl W. Haltiner/Kurt R. Spillmann, *Öffnung oder Isolation der Schweiz?, Aussen- und Sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Zürich 1994, S. 67; Goetschel 1998, a.a.O. (Anm. 77), S. 17-19.

81 Boris Wernli/Pascal Sciarini/Jose Barranco, *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994, Analyse der eidgenössischen Urnengänge*, Forschungsinstitut der Schweizer Forschung für praktische Sozialforschung, Universität Genf 1994, S. 12. Trotzdem existierte eine deutliche Differenz zwischen der Linken und der Rechten. Die Linkstehenden stimmten eindeutig dafür und die in der Mitte oder die Rechtsstehenden und diejenigen, die keine Angabe gemacht haben, stimmten eindeutig dagegen. (Vgl. Ebenda, S. 12).

82 Vgl. Ebenda, S. 19-20.

83 Vgl. Haltiner/Spillmann, a.a.O. (Anm. 80), S. 65.

einer Stimmbeteiligung von 46,77% mit 57,2% der Stimmen abgelehnt.<sup>84</sup> Das Beispiel zeigt, dass die direkte Demokratie auf eine gute Informationspolitik angewiesen ist und aufgeklärte und mündige Bürger benötigt.

### 4.3 Schweizer Politik ab Anfang 1995

International zeigte man sich sehr enttäuscht über die abgelehnte Blauhelmvorlage. UN-Diplomaten bemerkten, dass die Schweiz einmal mehr dem Ausland den Rücken gekehrt, eine Art „Trittbrettfahrerposition“ eingenommen habe und nicht ausreichend Solidarität zeigte.<sup>85</sup>

Die NATO hatte im Januar 1994 die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace (PfP)) offiziell verabschiedet, der bis Herbst 1994 beinahe alle KSZE-Staaten beitraten. Die schweizerische Regierung begrüßte die Initiative von Anfang an. Sie hatte im Neutralitätsbericht '93 ihr Neutralitätsverständnis so weit modifiziert, dass sie Mitglied werden konnte (vgl. Kapitel 3.1). Da die Schweizer Bürger der sicherheitspolitischen Kooperation ihre Unterstützung versagt hatten, fehlten nun jedoch die innenpolitischen Voraussetzungen für einen baldigen Beitritt, sodass dieser erst 1996 erfolgte. Die abgelehnte Blauhelmvorlage wirkte sich auch auf den OSZE-Vorsitz der Schweiz aus. Die schweizerische Ankündigung, dass sie sich während ihrer Präsidentschaft vor allem für den Ausbau der Konfliktprävention und des Krisenmanagements sowie für eine bessere Arbeitsteilung mit anderen sicherheitspolitischen Gremien in Europa einsetzen werde, erschien international nicht mehr so überzeugend.<sup>86</sup>

Auch nach der Niederlage bei der Abstimmung versuchte die Schweizer Regierung, sich weiterhin an friedenserhaltenden Missionen zu beteiligen. Die Schweiz hatte der NATO angeboten, IFOR-Truppen mit Sanitäts- und Rettungsverbänden in Bosnien-Herzegowina zu unterstützen. Die NATO verlangte jedoch, dass sich die Soldaten zur Selbstverteidigung bewaffnen. So war die Schweiz gezwungen, ihr Angebot wieder zurückzuziehen.<sup>87</sup> Für die Schweiz wäre es jedoch wichtig gewesen, politisch an der Stabilisierung des Balkans mitzuwirken, da sie selbst viele kosovarische Flüchtlinge aufgenommen hatte.

Im Sommer 1996 sandte die Schweiz ein Swiss Company (Swisscoy)-Kontingent, um die KFOR im Rahmen der Operation Alba mit humanitärer Hilfe zu unterstützen. Die Swisscoy, auch bezeichnet als Gelbmützen, nahm vor allem logistische und medizinische Aufgaben wahr und beteiligte sich nicht an militärischen Kernaufgaben. Da die schweizerischen Soldaten nicht einmal zur Selbstverteidigung Waffen tragen durften, hatten die österreichischen Truppen den Auftrag, die Schweizer Gelbmützen zu schützen.<sup>88</sup> Anders

84 Vgl. Diethelm, a.a.O. (Anm. 62), S. 280-282; Eidgenössische Bundesbehörden, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

85 Vgl. NZZ, Enttäuschung bei der UNO über den Schweizer Entscheid, 14.06.2004, S. 14.

86 Vgl. Mantovani a.a.O. (Anm. 79), S. 57-59.

87 Vgl. Diethelm, a.a.O. (Anm. 62), S. 299.

88 Vgl. Wenger/Trachsler, a.a.O. (Anm. 63), S. 27.

als andere neutrale Staaten, wie Österreich, Schweden und Finnland, die die NATO-Mission auch personell stark unterstützten, nahm die Schweiz wiederum eine „Nischenposition“ ein.<sup>89</sup>

In den folgenden konzeptionellen Auseinandersetzungen des Bundesrats stellte die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt dar. Im SIPOL B 2000 wurde der bereits im Bericht 90 eingeschlagene Weg, sich stärker an friedenserhaltenden Operationen zu beteiligen, noch ausgebaut. Unter dem Titel „Verhütung von gewaltsamen Konflikten und Wiederaufbau“ wurde die Friedensförderung auch als ein Schwerpunktthema im außenpolitischen Bericht 2000 genannt.

#### 4.3.1 Die Teilrevision des Militärgesetzes (Bewaffungsvorlage 2001)

Die Referendumsvorlage zur „Teilrevision des Militärgesetzes“, über die am 10. Juni 2001 abgestimmt wurde, definierte einen gesetzlichen Rahmen für die Beteiligung der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen. Es handelte sich um eine Paketabstimmung mit drei Abstimmungsvorlagen. In den ersten beiden Teilen ging es um die Teilrevision des Militärgesetzes.<sup>90</sup> Der erste Teil regelte die militärische Ausbildungszusammenarbeit, der zweite Teil sollte gesetzliche Voraussetzungen dafür schaffen, dass schweizerische Truppenverbände auch bewaffnet an friedensfördernden Einsätzen teilnehmen dürfen. Dabei wurde die Teilnahme an Kampfeinsätzen kategorisch ausgeschlossen und die Einsätze mussten auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandats erfolgen. Die parlamentarische Kontrolle blieb insofern gewahrt, als Einsätze, die länger als drei Wochen dauerten oder mehr als 100 Freiwillige umfassten, vom Parlament genehmigt werden mussten. Die Vorlage war ein zentraler Bestandteil der Armeereform XXI und stellte ein Kernelement zu der im SIPOL B 2000 postulierten Strategie „Sicherheit durch Kooperation“ dar.

Das Referendum wurde von zwei Seiten ergriffen. Zum einen beanspruchte die *rechtskonservative* AUNS – unterstützt von der SVP – das Referendum. Sie bezeichneten die Vorlage als eine „Türöffnervorlage“, durch die ein Weg zu einem UNO-, NATO- und EU-Beitritt geebnet werden sollte. Zum anderen machten *links-pazifistische* Kreise rund um die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) von dem Referendum Gebrauch. Sie wollten sich gegen „Blankoschecks für bewaffnete Militäreinsätze“ wehren und ergriffen das Referendum, da sie in der Vorlage nicht alle ihre Forderungen erfüllt sahen. Um den unterschiedlichen innenpolitischen Vorstellungen entgegenzukommen, hatte der Bundesrat sich bereits im Zuge der parlamentarischen Debatte mit Änderungen einverstanden erklärt. In seinem Antrag vom Oktober 1999 hatte er den Einsatz zur Friedensförderung auch mit der Zustimmung der betroffenen Staaten, also ohne ein zwingendes Mandat der UNO oder OSZE, vorgesehen. Auch schloss er nicht explizit aus, an Kampfhandlungen

89 Vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Geber, a.a.O. (Anm. 38), S. 168-169.

90 Vgl. Thanh-Huyen Ballmer-Cao/Caroline Eggli/Mario Konishi/Michael Lanzski/Lionel Marquis, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 10. Juni 2001, VOX Analysen der eidgenössischen Urnengänge, Bern (GfS Forschungsinstitut), 2001, S. 5. Die dritte Vorlage bezog sich auf einen Verfassungsartikel aus dem Jahre 1874, der besagte, dass Bistümer nur mit der Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen.

teilzunehmen. Durch den innenpolitischen Druck verringerten sich letztlich seine Forderungen: Zwar wurden die Einsätze an ein OSZE- oder UNO-Mandat geknüpft, jedoch wurde eine logistische Beteiligung bei friedens erzwingenden Maßnahmen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Im Laufe der Debatte musste abgewogen werden, welche Maßnahmen sicherheitspolitisch notwendig waren und sich auch innenpolitisch durchsetzen ließen.<sup>91</sup>

Zwischen der Bewaffnungsvorlage 2001 und der Blauhelmvorlage 1994 lassen sich viele Ähnlichkeiten feststellen: Die Parolen im Abstimmungskampf hatten sich nur begrenzt gewandelt. Die *Gegner* aus dem rechten Lager stilisierten die Bewaffnungsvorlage zu einer Schicksalsfrage hoch. So schrieb Nationalrat Hans Fehr (SVP) in der NZZ:

„Es geht um die Teilnahme von Schweizer Truppen an ausländischen Kriegen, um die Kooperation mit der Nato und letztlich um den Nato-Anschluss. [...] Die Kernfrage, die am 10. Juni zu beantworten ist, lautet: [...] Sollen Schweizer Soldaten für fremde Händel sterben? Wollen wir unter dem hohlen Schlagwort *Sicherheit durch Kooperation* unsere 200-jährige Friedens-Tradition aufgeben?“<sup>92</sup>

Blocher bezog sich im Laufe der Diskussion wiederum auf alte symbolbesetzte Bilder. Er sprach von riesigen Friedhöfen und von den immensen Verlusten, welche die Schweizer im zweiten Weltkrieg zu beklagen gehabt hätten, wären sie nicht neutral geblieben.<sup>93</sup>

Ein wichtiger Akteur im Abstimmungskampf war das *Pro-Komitee* „Ja zum Schutz der Zivilbevölkerung“. Es setzte sich aus dreißig sozialdemokratischen Parlamentariern sowie Personen aus Hilfswerken, Gewerkschaften, Friedens- und Frauenorganisationen zusammen.<sup>94</sup> Anders als bei den Gegnern der Vorlage bemühten sich die *Befürworter*, einen differenzierteren Abstimmungskampf zu führen als sieben Jahre zuvor. Das Pro-Komitee hob die Solidarität mit den unter dem Gewaltkonflikt leidenden Zivilpersonen hervor und verlangte, dass sich die Schweiz dem System der kollektiven Sicherheit stärker öffnete. Die Frage nach der grundsätzlichen Öffnung der Schweiz wie ein EU-, UN- oder NATO-Beitritt wurde jedoch von diesem Komitee ausgeklammert.<sup>95</sup> Da die Initiative „Ja zu Europa“ zuvor abgelehnt wurde, war auch der *Bundesrat* bemüht, das Thema der Öffnung nicht zu berühren.<sup>96</sup> Im Gegensatz zu der Stellung, die der Bundesrat beim Blauhelmsgesetz eingenommen hatte, ging er bei der Bewaffnungsvorlage ausschließlich auf die politische Bedeutung der Neutralität ein. Er argumentierte einerseits utilitaristisch, indem er darauf verwies, dass die Einsätze mögliche Flüchtlingsströme reduzieren und Konflikte, die auch die Schweiz erreichen könnten, eindämmen würden. Einen wichtigen Stellenwert erhielt auch die Sicherheit der Schweizer Soldaten, die sich erheblich verbessern würde,

91 Vgl. Wenger/Trachsler, a.a.O. (Anm. 63), S. 32-34.

92 Hans Fehr (Nationalrat SVP), Die Militärgesetzesrevision im Meinungsstreit, NZZ, 10.06.2001, S. 15.

93 Vgl. NZZ, 21.05.2004, Stimmungsmache gegen Militärvorlagen, S. 9.

94 Vgl. NZZ, Das System kollektiver Sicherheit stärken, Friedenspolitisches Ja zu den Auslandseinsätzen der Armee, 17.04.2001.

95 Vgl. NZZ, 02.08.2001, Ja zur Öffnung und nicht zu der Armee, S. 13; NZZ, Das System der kollektiven Sicherheit stärken, Friedenspolitisches Ja zu den Auslandseinsätzen der Armee, 17.04.2001.

96 Vgl. Ballmer-Cao/Eggli/Konishi/Lanszki/Marquis, a.a.O. (Anm. 90), S. 10.

wenn sich die Schweizer Soldaten bewaffnen könnten. Zum anderen argumentierte der Bundesrat auch normativ, indem er den moralischen Wert der Solidarität unterstrich. Der Bundesrat nannte bei dieser Abstimmung jedoch nicht die Guten Dienste als den zentralen Wert der Schweizer Politik. Auch ging er während dieses Abstimmungskampfes stärker auf die Befürchtungen der Stimmbürger ein und versicherte, dass die Schweiz keine Souveränitätsrechte an internationale Organisationen abtreten und die Entscheidung über Einsätze zur Friedensförderung selbständig treffen werde.<sup>97</sup> Sicherlich hat der Bundesrat auch bei der zweiten Abstimmung noch Probleme gehabt, die Stimmbürger über die veränderte Schweizer Sicherheitspolitik zu informieren, wie sich z.B. an der fehlenden Informationsstrategie zum SIPOL B 2000 zeigte (vgl. Kapitel 3.2).

Trotzdem schien den Stimmbürgern die Bedeutung der sicherheitspolitischen Kooperation ein Stück näher gebracht worden zu sein. Die Kommunikation und die Vermittlung der Sicherheitsstrategie hatten sich verbessert. Bei der zweiten Abstimmung zeigten sich die durch die direkte Demokratie ausgelösten Lerneffekte: Die Stimmbürger fühlten sich gerade in der Bewaffnungsvorlage kompetent und nahmen die Argumentation des Bundesrates stärker an. Der Bundesrat beeinflusste das Abstimmungsergebnis: Seine Argumente wurden häufig als Grund genannt, wenn man der Vorlage zustimmte. Bei der Blauhelmvorlage erschien das Misstrauen gegenüber der Regierung noch als wichtiger Grund, wenn man die Vorlage ablehnte.<sup>98</sup> Die Politiker hatten gelernt, aus den negativen Erfahrungen der letzten Abstimmungen Schlüsse zu ziehen.

Die starke Bedeutung der Neutralität in der schweizerischen politischen Kultur zeigt sich daran, dass sie auch in diesem Abstimmungskampf eine wichtige Rolle spielte. Obwohl die sicherheitspolitische Funktion der Neutralität für die stimmberechtigten Bürger nicht mehr so wichtig war,<sup>99</sup> wurde die Neutralität als dritthäufigstes Argument genannt, wenn man die Vorlage ablehnte.<sup>100</sup>

Bei der Abstimmungsanalyse zeigt sich wiederum ein Graben in der Bevölkerung: Personen mit einem hohen Einkommen, einem hohen Bildungsniveau und einem hohen sozialen Status stimmten der Bewaffnungsvorlage mehrheitlich zu. Stimmbürger mit einer guten Bildung sahen den bewaffneten Einsatz ebenfalls eher als mit der schweizerischen Neutralität vereinbar an. Wenn man die Kompetenz der Stimmbürger bei den Abstimmungen vergleicht, hat sie bei der zweiten Vorlage zugenommen. Die Bürger wussten über diese Vorlage als Teil des Abstimmungspakets am besten Bescheid. Viele hatten

97 Vgl. Schweizer Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates, 2001, [www.admin.ch/ch/d/pore/va/20010610/explic/d.pp0809.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20010610/explic/d.pp0809.pdf).

98 Vgl. Wernli/Sciarini/Barranco, a.a.O. (Anm. 81), S. 12; Ballmer-Cao/Eggli/Konishi/Lanszki/Marquis, a.a.O. (Anm. 90), S. 14.

99 Während 1994 noch 66% der Bürger der Aussage „dank der Neutralität werden wir nicht in internationale Konflikte einbezogen“, zustimmte, reduzierte sich diese Zahl 2001 auf 48% (vgl. Karl W. Haltiner/Andreas Wenger/Jonathan Bennett/Tibor Tresch Szvircsev, Sicherheit 2003, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und der Militärakademie), 2003, S. 110).

100 Vgl. Ballmer-Cao/Eggli/Konishi/Lanszki/Marquis, a.a.O. (Anm. 90), S. 15; Wernli/Sciarini/Barranco, a.a.O. (Anm. 81), S. 19.

schon vor dem Beginn der Kampagne eine feste Meinung. Dennoch hing ihr Stimmverhalten wiederum eng mit ihren Vorstellungen über die Isolation oder Öffnung der Schweiz zusammen.<sup>101</sup>

Am 10. Juni 2001 sprachen sich nach einem stark polarisierenden Abstimmungskampf 51,1% der stimmberechtigten Bürger für die Bewaffnung von schweizerischen Truppen im Ausland aus.<sup>102</sup> Die Abstimmung zur Teilrevision des Militärgesetzes diente für den Bundesrat als Test, wie die Bevölkerung die Armee reform aufnehmen werde und wie die bevorstehende UNO-Abstimmung ausgehen könnte, da beide Abstimmungen eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz zum Inhalt hatten.<sup>103</sup> Die Einschnitte in den Reformprozess der Armee und in die Umsetzung der im SIPOL B 2000 eingeleiteten Kurskorrektur wären erheblich gewesen, wenn die Vorlage abgelehnt worden wäre. Auch das Armeeleitbild formulierte im Kern den Übergang von einer Ausbildungs- zu einer Einsatzarmee. Die schweizerische Kooperationsstrategie hätte international erheblich an Bedeutung verloren, da eine Bewaffnung zum Selbstschutz unbedingt notwendig ist, wenn man beabsichtigt, sich aktiv in der Konfliktprävention zu beteiligen.<sup>104</sup>

„Eine Ablehnung der Bewaffnung von schweizerischen Einheiten wäre de facto mittel- und langfristig gleichbedeutend mit einem Selbstausschluss von künftigen PSO [Peace Support Operations, TS] und einem Verharren in einer Nischenpolitik.“<sup>105</sup>

Nach der Abstimmung konnte die Schweiz das Swisscoy-Mandat bis Ende 2005 verlängern. Seit dem 8. Mai 2003 unterstützen Schweizer Soldaten die ISAF-Truppen in Afghanistan und seit November 2004 auch EUFOR-Truppen in Bosnien und Herzegowina.<sup>106</sup>

## 5. Die Entwicklung der Schweizer Landminenpolitik

### 5.1 Internationale Entwicklung der Landminenpolitik

Das Problem der Landminen erregte vor allem nach dem Ende des Kalten Krieges internationale Aufmerksamkeit, als die Weltöffentlichkeit ihren Blick auf Kriege und Krisen lenkte, in denen immer noch Landminen verwendet wurden. Die Landminen mobilisierten aufgrund ihrer offensichtlichen Grausamkeit das Interesse der Bevölkerung. Opfer der Landminen werden meist nicht militärische Gegner, sondern die Zivilbevölkerung. Auch können weite Landstriche nicht mehr bewirtschaftet werden.<sup>107</sup>

101 Vgl. Ballmer-Cao/Eggli/Konishi/Lanszki/Marquis, a.a.O. (Anm. 90), S. 8-10; 13.

102 Vgl. Eidgenössische Bundesbehörden, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

103 Vgl. Ballmer-Cao/Eggli/Konishi/Lanszki/Marquis, a.a.O. (Anm. 90), S. 10.

104 Vgl. Wenger/Trachsler, a.a.O. (Anm. 63), S. 23-28.

105 Ebenda, S. 28.

106 Vgl. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), [www.vbs-ddps.ch](http://www.vbs-ddps.ch).

107 Vgl. Martin Dahinden, Die Schweiz und die Ächtung von Personenminen, Bulletin zur Schweizer Sicherheitspolitik 2003, S. 105-127, S. 108-109.

1992 schlossen sich sechs NRO, die sich in der Landminenfrage engagierten, in der „International Campaign for Banning Landmines“ (ICBL) zusammen. So konnten sie ihre Arbeit effektiver koordinieren.<sup>108</sup> NRO nahmen auf die gesamte Entwicklung in der Landminenpolitik einen wichtigen Einfluss und beteiligten sich auch an den Verhandlungen.

Die 1980 von der UNO-Konferenz verabschiedete „Convention against Certain Conventional Weapons“ (CCW) limitiert in ihrem Protokoll II die Verwendung von Minen und Sprengwaffen im Krieg.<sup>109</sup> Da sich in diesem Protokoll viele Schwachstellen finden ließen, reichte Frankreich 1993 den Antrag für eine Überprüfungskonferenz ein, um dort die internationale Konvention zu verschärfen. Die Ergebnisse der Revisionskonferenz vom 25. September bis 13. Oktober 1995 in Wien und der beiden Konferenzen Anfang 1996 in Genf reichten den NRO und vielen beteiligten Staaten nicht weit genug. Aufgrund dieser unzulänglichen Entwicklung und dem starken Engagement der NRO wurden zwei Initiativen gestartet, durch welche die Landminenpolitik, die bis 1996 offiziell im humanitären Völkerrecht verankert war, in den Abrüstungsprozess übertragen wurde. In der Conference of Disarmament (CD) wurde vergeblich versucht, ein umfassendes Verhandlungsmandat für die Landminenpolitik zu erreichen.<sup>110</sup> Anstelle an den Verhandlungen in der CD teilzunehmen, lud Kanadas Außenminister Axworthy daraufhin alle gleichgesinnten Staaten an den Verhandlungstisch nach Ottawa ein, um bis zum Ende des Jahres 1997 einen fertig ausgehandelten Vertrag zur Unterschrift vorzulegen. Dieser Vertrag sollte eine umfassende Gültigkeit haben und die Entwicklung, Lagerung und Weitergabe von Anti-Personenminen verbieten. Auch sollte der Vertrag die Unterzeichnerstaaten verpflichten, bei der weltweiten Minenräumung und der Rehabilitation der Opfer behilflich zu sein.<sup>111</sup> „Der Vertrag stellte dabei eher auf kooperative Transparenz und Vertrauensbildende Maßnahmen ab als auf intrusive Überwachungs- und Inspektionsrechte.“<sup>112</sup>

Am 3. Dezember 1997 lag die Konvention mit den geforderten Kriterien zur Unterschrift vor. Das internationale Übereinkommen über das Verbot von Anti-Personenminen trat am 1. März 1999 in Kraft.<sup>113</sup> Diese Konvention ist in der internationalen Rüs-

108 Heute gehören der ICBL, die 1997 den Friedensnobelpreis erhielt, über 1100 Organisationen in über 60 Ländern an (vgl. [www.icbl.org](http://www.icbl.org)).

109 Das Protokoll behandelt jedoch nicht die Produktion, Lagerung und den Export von Landminen. Als Teil des humanitären Völkerrechts bezieht es sich lediglich auf den Einsatz dieser Waffen (vgl. Simone Wisotzki/Harald Müller, Geißel der Zivilgesellschaft, Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung, HSFK-Report, Nr. 8, 1997, S. 12).

110 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 116; Wisotzki/Müller, a.a.O. (Anm. 109), S. 13-14; Heinzer, a.a.O. (Anm. 51), S. 172.

111 Vgl. Marcel Gerber, Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als ein Modell für die Zukunft?, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1999, S. 77-98, S. 86.

112 Ebenda, S. 88.

113 Anti-Personenminen und Anti-Panzerminen lassen sich unter dem Oberbegriff der Landminen zusammenfassen. Sie unterscheiden sich bezüglich der Kraft, die notwendig ist, um die Minen auszulösen (vgl. The Anti-Personnel Mine Ban Convention, Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Oslo, 18. September 1997, Ar-

tungskontrollpolitik bisher einmalig, zum einen, da es sich um die erste handelt, die die Kategorie kleiner und leichter Waffen umfasst, zum anderen aber auch, da der beschrittene Weg und der starke Einfluss der NRO in den Verhandlungen neu waren. Die üblichen Verhandlungsforen der Rüstungskontrollpolitik, die UNO und die CD, wurden verlassen und die Verhandlungen außerhalb in Form des Ottawa-Prozesses geführt.<sup>114</sup> Eine neue Qualität erreichte auch die Rolle der Öffentlichkeit. Es wurde mit zahlreichen Medienkampagnen gearbeitet, und NRO sammelten viele Unterschriften. Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) engagierte sich aktiv gegen Landminen und legte 1996 eine groß angelegte Studie vor, in der sie den militärischen Nutzen von Landminen anzweifelte. Ebenso organisierte das IKRK eine internationale Medienkampagne gegen Landminen.<sup>115</sup> „Die durch ICBL und IKRK weltweit gewachsene Aufmerksamkeit entwickelte eine in der internationalen Politik bis anhin unbekannte Stosskraft und zwang viele Regierungen an den Verhandlungstisch.“<sup>116</sup>

Die Anti-Personenminenkonvention wurde inzwischen von 144 Staaten<sup>117</sup> ratifiziert. Trotz der großen Akzeptanz darf nicht vergessen werden, dass wichtige Staaten wie die USA, Russland, China, Indien oder Pakistan bisher nicht beigetreten sind.<sup>118</sup>

## 5.2 Die Schweizer Landminenpolitik bis Ottawa

Ab Mitte der 1990er Jahre veränderte sich das schweizerische Engagement gegenüber Landminen. Zwar setzte sich die Schweiz auch vor dem Ottawa-Prozess schon gegen Landminen ein, sie bemühte sich jedoch nicht, die internationalen Verhandlungen vorwärts zu bringen.<sup>119</sup> Schon 1994 trafen sich Experten von 60 Schweizer NRO in Genf und verlangten, dass Anti-Personenminen vollständig geächtet werden. Sie forderten die Regierungsvertreter auf, endlich der Beendigung menschlichen Leidens den Vorrang vor dem äußerst zweifelhaften militärischen Nutzen zu geben. Die Bundesbehörden wollten

tikel 2). In den bisherigen Verhandlungen wurde nur das Verbot von Anti-Personenminen angesprochen (vgl. Wisotzki/Müller a.a.O. (Anm. 109), S. 6).

114 Vgl. Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 77. Eine internationale Koalition von über 450 Nichtregierungsorganisationen und das IKRK setzten sich vehement für ein umfassendes Verbot von Anti-Personenminen ein. (Vgl. Jo-Anne Velin, *Diplomacy after the Negotiation: Protocol I and Anti-Personnel Landmine Ban*, *Disarmament Diplomacy*, Nr. 5, 1996, S. 22).

115 Vgl. Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 81-82.

116 Ebenda, S. 82.

117 Stand: 22.12.2004; vgl. [www.icbl.org](http://www.icbl.org).

118 Vgl. Martin Dahinden, *Das Schweizer Engagement gegen Personenminen*, Allgemeine Offiziers-Gesellschaft Zürich und Umgebung, 25. März 2003 (2), [www.gichd.ch/pdf/staff\\_statements\\_articles/DAH/DAH\\_030325\\_Das\\_Schweizer-Engagement.pdf](http://www.gichd.ch/pdf/staff_statements_articles/DAH/DAH_030325_Das_Schweizer-Engagement.pdf), S. 1.

119 Im Jahr 1969 wurde die Produktion von Anti-Personenminen eingestellt, 1982 die Konvention über inhumane Waffen ratifiziert, 1990 wurde auch der Beschluss für die Ausmusterung von Tretminen getroffen und 1994 beschloss der Bundesrat ein Exportmoratorium für Staaten, die nicht die CCW-Konvention von 1980 unterzeichnet hatten (vgl. Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 80). 1999 hatte die Schweiz ihre Bestände an Anti-Personenminen vollständig vernichtet. (Vgl. *Rüstungskontrollbericht 2004*, a.a.O. (Anm. 53), S. 19).

jedoch bis Ende 1995 keinem umfassenden Anti-Personenminenverbot zustimmen und begründeten dieses mit der Landesverteidigung.<sup>120</sup>

### 5.2.1 Die Anti-Personenminenpetition

Vor der Überprüfungskonferenz des CCW vom 25. September 1995 bis zum 13. Oktober 1995 in Wien begann die „Schweizerische Kampagne gegen Personenminen“<sup>121</sup> Unterschriften für eine Petition zu sammeln. Bis September desselben Jahres kamen 150.000 Unterschriften zusammen. Die Kampagne forderte, dass die Schweizer Delegation bei der Überprüfungskonferenz für ein umfassendes Verbot von Anti-Personenminen eintreten solle.<sup>122</sup> Gleichzeitig publizierte die Kampagne eine Studie und trug ihre Bedenken in Form eines Postulats an den Bundesrat heran. Die Petition zeigte zuerst keinen Erfolg: Die Regierung lehnte diese ab, indem sie darauf verwies, wie notwendig die Anti-Personenminen für die Landesverteidigung wären. Betrachtet man die Entwicklung der schweizerischen Minenpolitik, ist dieses Argument jedoch schwer nachzuvollziehen, da sich das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) entschlossen und schon begonnen hatte, Anti-Personenminen vollständig zu zerstören.<sup>123</sup>

Als die Petition eingereicht wurde, begann sich die Meinung hinter den Kulissen jedoch langsam zu wandeln. Da vor der Überprüfungskonferenz des CCW in Wien klar war, dass sich ein internationales Verbot nicht durchsetzen ließ, versuchte das EDA die Haltung der Schweiz zumindest darauf festzulegen, dass die Schweiz auf Anti-Personenminen verzichtete. Diese Initiative scheiterte jedoch am Widerstand des Militärdepartements (EMD).<sup>124</sup> Das EDA machte keinen Versuch, seine Position gegen das EMD durchzusetzen. Vermutlich lag dieses daran, dass die Kapazitäten des EDA überlastet waren, da es mit der Vorbereitung der OSZE-Präsidentschaft und einem innenpolitischen Skandal<sup>125</sup> beschäftigt war.

Die Anti-Personenminenpetition wäre ohne das starke Engagement der NRO nicht zustande gekommen. Als die durch Landminen verursachte humanitäre Katastrophe öffentlich wurde, bildeten sich in der Schweiz viele NRO und schlossen sich mit zahlreichen traditionellen Hilfswerken, wie dem Internationalen Roten Kreuz, der Caritas oder Brot für Alle, unter der „Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen“ zusammen.<sup>126</sup>

Auch in der „heißen Phase“ spielten die NRO eine überaus wichtige Rolle. Sie engagierten sich sowohl im Ottawa-Prozess selbst, wirkten aber auch auf die Bundesbehörden

120 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 105, 112.

121 Hierin schlossen sich bis zu 60 schweizerische Nichtregierungsorganisationen zusammen, deren Ziel in einem umfassenden Verbot der Anti-Personenminen bestand (vgl. [www.uxo.ch](http://www.uxo.ch)).

122 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 117.

123 Vgl. Dahinden 2003 (2), a.a.O. (Anm. 118), S. 3f.

124 Vgl. Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 83.

125 Beim Skandal um die „nachrichtenlosen Vermögen“ ging es um den Umgang von Schweizer Banken mit Konten, die Holocaust-Opfern gehört haben.

126 Hintergrundgespräch mit einem NRO-Mitarbeiter, 10.05.2004.

und die Regierung ein. Die NRO verfügten über eine außergewöhnliche Sachkenntnis und sorgten mit intensivem Einsatz für die Information der Öffentlichkeit. Eine wichtige Rolle spielte hier die Aufbereitung der Information: Sicherlich arbeiteten die Landminengegner wie auch die Gegner der bewaffneten Friedenstruppen mit drastischen Mitteln, um die Bevölkerungmeinung zu beeinflussen, wie z.B. mit Bildern von Kindern, die durch Landminen ihre Beine verloren haben. Während die Gegner der bewaffneten Friedenstruppen in ihren Kampagnen zum Teil Sachverhalte verfälscht darstellten, bewegte sich die Argumentation der Landminenkampagne stärker auf einer sachlichen Grundlage. Sie arbeitete eng mit den Medien zusammen, die ein wichtiger Akteur im Abstimmungskampf waren. Man griff auf die verschiedenen Formen der medialen Vermittlung zurück: Sowohl die Zeitung als auch das Fernsehen und das Radio berichteten beständig und anschaulich über die Landminenproblematik. Die Bürger wurden auf diese Weise intensiv mit den grausamen Folgen der Anti-Personenminen konfrontiert.<sup>127</sup> Für die Öffentlichkeitsarbeit war es vorteilhaft, dass sich einzelne bekannte Personen aus den traditionellen Schweizer Hilfswerken beteiligten. Wie auch bei den Abstimmungen zur Sicherheitspolitik deutlich wird, können solche Schlüsselfiguren ihre Anhänger sehr gut mobilisieren.<sup>128</sup>

Infolge der starken Öffentlichkeitsarbeit hatte sich ab Mitte der 1990er Jahre die Haltung der Bürger gegenüber Anti-Personenminen verändert. Die Anti-Personenminen waren zunächst in der schweizerischen Bevölkerung und besonders bei den Militärs und Wehrpflichtigen als defensive Waffe voll akzeptiert, die sich gut für die Landesverteidigung eignete. Sie ließ sich somit gut in das schweizerische Neutralitätsverständnis einordnen. International hatte jedoch nach dem Ende des Kalten Krieges ein Strategiewandel stattgefunden, in dem klassische Landminen für die Verteidigung nicht mehr relevant waren, da sie die notwendige Beweglichkeit der eigenen Truppen nur blockieren würden.<sup>129</sup> Obwohl die Schweizer Stimmbürger diesen militärischen Strategiewechsel sicherlich nicht wahrgenommen haben, schwenkten sie in der „heißen Phase“ schnell um und forderten ein vollständiges Verbot von Anti-Personenminen. Maßgeblich waren nicht militärisch-strategische, sondern humanitäre Erwägungen. Die Intensität und die Art der Information waren für den Meinungsumschwung entscheidend: Für die Bürger handelte es sich bei den Anti-Personenminen um einen sicherheitspolitischen Bereich, dessen Problematik auch ohne spezielle Vorkenntnisse gut nachzuvollziehen war. Die Medienkampagne berührte, anders als bei außenpolitischen Themen sonst üblich, sehr stark die emotionale Ebene. Sich in einem humanitären Bereich zu engagieren, entsprach der politischen Kultur der Schweizer Stimmbürger. Vergleicht man die Zahlen der international gesammelten Unterschriften, so fällt auf, dass in der Schweiz gemessen an der Bevölkerungszahl überdurchschnittlich viele Unterschriften gesammelt wurden. In Großbritannien kamen bei ca. achtmal größerer Bevölkerungszahl nur doppelt so viele Unterschriften zusammen. Es gehört folglich zur politischen Kultur der Schweizer Bürger, sich zu

127 Selbst auf Bierdeckeln in verschiedenen Kneipen waren Bilder von Opfern zu sehen. (Hintergrundgespräch mit einem VBS-Mitarbeiter, 04.05.2004.)

128 Hintergrundgespräch mit einem NRO-Mitarbeiter, 10.05.2004.

129 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 107-108.

Sachfragen zu äußern und ihre Sichtweise in das politische Geschehen mit einzubeziehen. Die direkte Demokratie ist zu einem wichtigen Teil der außenpolitischen Kultur geworden.<sup>130</sup>

### 5.2.2 Die Veränderung der schweizerischen Haltung

Die Anti-Personenminenpetition führte zwar nicht sofort zu dem beabsichtigten Wandel in der schweizerischen Anti-Personenminenpolitik. Sie beeinflusste die weitere politische Entwicklung jedoch wie ein „Schwungrad“. Der Druck auf die Regierung verstärkte sich unter anderem dadurch, dass bei der Petition eine Initiativefähigkeit bestand. Es wurden sogar noch mehr Unterschriften gesammelt, als man benötigt hätte, um eine Initiative zu ergreifen.<sup>131</sup>

Der Wandel der schweizerischen Haltung erfolgte sehr überraschend und war eng mit dem Wechsel des Bundesrates im EMD verknüpft. Am 1. Oktober 1995 wurde Bundesrat Kasper Villiger von Adolf Ogi (SVP) an der Spitze des EMD abgelöst. Kurz nach seinem Amtsantritt entschied Ogi, die schweizerische Haltung zu ändern und sich für ein umfassendes Verbot einzusetzen. Sicherlich kamen verschiedene Gründe bei diesem Wandel zusammen. Zunächst wird der Besuch des damaligen IKRK-Präsidenten Cornelio Sommaruga im November 1995 eine entscheidende Rolle gespielt haben.<sup>132</sup> Ogis Militärberater hatten vor dem Besuch noch eine Strategie ausgearbeitet, anhand derer er bei Sommaruga für Verständnis werben sollte. Doch das Gespräch schien anders verlaufen zu sein als geplant, da Ogi direkt nach dem Gespräch seine Haltung verändert hatte.

Sicherlich war es für den Politikwechsel außerdem wichtig, dass die NRO mit Unterstützung von großen Teilen der Bevölkerung schon über lange Zeit einen großen Druck ausübten. Sie machten sehr eindringlich auf ihr Anliegen aufmerksam, sei es durch die Petition, die Medien und mit Hilfe von zahlreichen bekannten Persönlichkeiten. Es ist nicht davon auszugehen, dass ohne diesen Druck ein so plötzlicher Gesinnungswechsel möglich gewesen wäre.<sup>133</sup> Ebenfalls wird gerade an der weiteren Entwicklung von Ogis Sicherheitspolitik deutlich, dass er sich vehement für eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz einsetzte. So lässt sich vermuten, dass er, indem er umschwenkte, den Linken Zugeständnisse machen wollte, damit sie ihn bei seiner kommenden Politik unterstützen.<sup>134</sup>

Am 24. November 1995 machte das EMD seinen Entschluss öffentlich, vollständig auf Anti-Personenminen zu verzichten. Ab diesem Zeitpunkt konnte die Regierung internati-

130 Ebenda S. 117; Hintergrundgespräch mit einem NRO-Mitarbeiter, 14.05.2004.

131 Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Botschafter, 14.05.2004.

132 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 118.

133 Hintergrundgespräch mit einem VBS-Mitarbeiter, 04.05.2004; Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Botschafter, 14.05.2004; Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Historiker, 11.05.2004.

134 Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Historiker, 11.05.2004.

onal für ein umfassendes Verbot eintreten.<sup>135</sup> Nachdem das EMD die militärischen Konsequenzen überprüft hatte, wurde festgelegt, dass die Horizontalsplittermine 90 nicht mehr mit Stolperdraht eingesetzt werden dürfe und die Ausbildung militärischer Kontingente geändert werden müsse. Diese Entscheidung hatte kaum militärische Auswirkungen für die Schweiz (vgl. FN 119). Die politische Situation der Schweiz und die damit verbundenen Möglichkeiten, sich bei den Verhandlungen neu zu positionieren, veränderte der Entschluss, vollständig auf Personenminen zu verzichten, hingegen gravierend.

Der Schweizer Kampagne gegen Personenminen reichten diese Schritte jedoch nicht aus. Sie verwies darauf, dass sie 150 000 Unterschriften gesammelt hatten, also sogar mehr, als für eine Verfassungsinitiative notwendig sind. Im Januar 1996 trafen die schweizerischen NRO zum ersten Mal mit dem Vorsteher des EDA zusammen.<sup>136</sup> Der Nationalrat leitete die Petition Ende Februar 1996 mit der Forderung nach einer Gesetzesänderung an den Bundesrat weiter.<sup>137</sup> Die Petition beeinflusste die schweizerische Politik auch in dieser Phase noch einmal stark: Anfang 1996 forderte die Schweizer Delegation in der Genfer Verhandlungsrunde der CCW ein umfassendes Verbot.<sup>138</sup>

Nach dem enttäuschenden Ergebnis der Konferenz folgte die Schweiz der Einladung des kanadischen Außenministers nach Ottawa. Als während der Verhandlungen unter den Konferenzteilnehmern Meinungsverschiedenheiten über Vertragsinhalte und Verfahrensfragen aufkamen, hatte die schweizerische Delegation 1997 die Idee einer „Gruppe gleichgesinnter Staaten“, in der nur Staaten aufgenommen werden sollten, die sich für ein umfassendes Verbot von Anti-Personenminen aussprachen. Die Kerngruppe<sup>139</sup> brachte den Prozess durch innovative Impulse voran und arbeitete unter Österreichs Leitung auch das Vertragswerk aus.<sup>140</sup>

Das Schweizer Parlament genehmigte das Ottawa-Übereinkommen problemlos. Um den Prozess bis zur Ratifizierung zu beschleunigen, sammelte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen innerhalb von 48 Stunden 45.000 Unterschriften. Die Kampagne lancierte die Petition, weil sie vermuteten, dass es bis zur Ratifizierung lange dauern würde, da der Bundesrat bis dahin noch weitere Gesetze ändern wollte.

Im Laufe des politischen Prozesses vergrößerte sich die Kompetenz der Bürger in der Sachfrage „Landminen“, wie sich an der großen Unterschriftenzahl zeigte, die innerhalb von 48 Stunden gesammelt worden war. Dabei ist schwieriger zu verstehen, dass eine

135 Vgl. Pressemitteilung der Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Entscheid von EMD-Chef Ogi: Schweiz verzichtet auf Personenminen, November 1995, [www.admin.ch/cp/d/1995/Nov24.141346.4780@idz.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/1995/Nov24.141346.4780@idz.bfi.admin.ch.html).

136 Vgl. Dahinden 2003, a.a.O. (Anm. 107), S. 119-120.

137 Vgl. NZZ vom 22.02.1996, S. 16, Unterstützung für Personenminen-Petition, Pressemeldung der Associated Press.

138 Vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Geber, a.a.O. (Anm. 38), S. 177.

139 Außer der Schweiz gehörten der Kerngruppe zunächst noch Belgien, Deutschland, Kanada, Österreich, Mexiko, Norwegen, die Philippinen und Südafrika an. (Vgl. Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 86).

140 Vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Geber, a.a.O. (Anm. 38), S. 178; Lucius Cafilisch, Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? Vor der nächsten Runde im Ottawa-Prozess, NZZ, 21.08.1997, S. 7.

schnelle Ratifizierung für die politische Entwicklung in der Landminenpolitik wichtig ist, als die durch Landminen ausgelöste humanitäre Katastrophe zu begreifen. Gerade wenn nicht davon auszugehen ist, dass alle Unterzeichner verstanden haben, was eine Ratifikation genau bedeutet, zeigt die hohe Beteiligung, wie sehr die Landminenproblematik in der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. So sorgte die Kampagne erfolgreich dafür, dass die internationale Zusammenarbeit nicht abbrach: Die Petition trug dazu bei, dass die Schweiz die Konvention schon am 24. März 1998, also drei Monate nach ihrer Genehmigung, ratifizierte und damit zu den ersten 40 Staaten gehörte.<sup>141</sup>

### 5.3 Die schweizerische Politik nach Ottawa

Die Schweiz gründete 1998 das Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), das die Funktion eines Sekretariats der Ottawa-Konvention wahrnimmt und brachte die Entwicklung des geographischen Informationssystems (IMSA) durch die ETH Zürich und das GICHD maßgeblich voran. „It has been developed to provide the facility to collect, collate and distribute relevant information at field and headquarters levels in a timely manner.“<sup>142</sup>

Der Wandel in der Schweizer Landminenpolitik hat einen Durchbruch in der Rüstungskontrollpolitik der Schweiz bewirkt: Das Engagement im Bereich der menschlichen Sicherheit und die Einbeziehung der Öffentlichkeit erhielt eine neue Qualität.

„Dieser neue, aktive Charakter schweizerischer Rüstungskontrollpolitik stellt eine markante Dynamisierung der Rolle dar, welche die Schweiz im internationalen Rahmen seit dem Ende des Kalten Krieges zu spielen begonnen hat. Sie öffnet im teilweise dynamisierten und neu definierten Umfeld der internationalen Rüstungskontrolle neue Handlungsfelder.“<sup>143</sup>

Im Bericht zur Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik 1996 wurde die Landminenpolitik noch nicht erwähnt. Der Rüstungskontrollbericht 2000 benannte die menschliche Sicherheit, vor allem aber das Gebiet der Anti-Personenminen und auch den Bereich der Kleinwaffen als ein neues Gebiet für die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz, das einen Anstoß gab, um sich auch in weiteren Bereichen der Rüstungskontrollpolitik zu engagieren.

„Im Jahre 1996 entstand jedoch mit einem Regierungstreffen zur Frage der Personenminen [...] ein neuer Bereich der RAP [Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, TS], welcher nun parallel zu den alten Mechanismen eine ungeahnte Dynamik entfaltete. Gleichzeitig trat auch die RAP der Schweiz in eine neue, in ihre zweite Phase während der neunziger Jahre – weniger wegen des schweizerischen Vollbeitritts zur Genfer Abrüstungskonferenz als vielmehr wegen der maßgeblichen Rolle, welche die Schweiz im Rahmen der neuartigen Initiativen spielen sollte.“<sup>144</sup>

141 Hintergrundgespräch mit einem Schweizer Botschafter am 14.05.2004.

142 Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), A Guide to Mine Action, Genf 2004, S. 139.

143 Gerber 1999, a.a.O. (Anm. 111), S. 98.

144 Rüstungskontrollbericht 2000, a.a.O. (Anm. 53), S. 9.

Diese „neuartigen Initiativen“ passen zur humanitären Tradition der Schweiz. Die Schweiz entwickelte auch in anderen Bereichen der menschlichen Sicherheit ein starkes Engagement. So beteiligte sie sich unter der Federführung von Norwegen und Kanada in dem Netzwerk „Menschliche Sicherheit“, für das am 20. Mai 1999 der Grundstein gelegt wurde.<sup>145</sup> Die Schweiz engagierte sich auch in der Kleinwaffenproblematik. Ihr war es zusammen mit dem British American Security Council (BASIC) gelungen, die OSZE für die Kleinwaffenproblematik zu sensibilisieren. Die OSZE beschäftigte sich auf ihrem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 damit und verabschiedete am 24. November 2000 ein politisch verbindliches Dokument.<sup>146</sup> Auch im Vorfeld der Kleinwaffenkonferenz der UNO im Juli 2001 machte sich die Schweiz zusammen mit Frankreich für eine Initiative stark, um bindende Verpflichtungen in der Markierung, Rückverfolgung und Buchhaltung von Kleinwaffen zu entwickeln. Auch der darauf gebildeten Expertengruppe, die einen Verfassungsentwurf erarbeitete, gehörte die Schweiz an.<sup>147</sup> Ebenso führt die Schweiz den Vorsitz in einer Arbeitsgruppe, die 2003 von der UN-Generalversammlung mit der Ausarbeitung eines Instruments zur Rückverfolgung unerlaubter Kleinwaffen beauftragt ist.<sup>148</sup>

Im Bereich der menschlichen Sicherheit und der Friedenspolitik nimmt die Minenproblematik einen wichtigen Stellenwert ein. Minenprojekte werden als friedensförderndes Instrument eingesetzt. Indem das Minenproblem bearbeitet wird, bildet sich Vertrauen, auf das die weitere Zusammenarbeit aufbaut.<sup>149</sup> Minenaktivitäten und Friedenspolitik zu verknüpfen, ist ein bedeutendes Ziel der Schweiz bei ihrem Vorsitz in der Mine-Action-Support-Group<sup>150</sup>, den sie von 2004 bis 2006 innehat.<sup>151</sup>

„Themen der Schweizer Rüstungskontrolle finden heute sogar auch verstärktes Medieninteresse, vor allem natürlich auch Fragen der menschlichen Sicherheit, weil diese einer breiten Öffentlichkeit relativ einfach zugänglich sind. Durch die Erweiterung des Kreises der Akteure, die auf die Rüstungskontrollpolitik des Bundes aktiven Einfluss zu nehmen versuchen, hat sich dieses Thema „im Halbschatten“ des öffentlichen Interesses positioniert. [...] Diese Neupositionierung stellt für die Rüstungskontrolle insgesamt eine Chance dar.“<sup>152</sup>

145 Vgl. Trachsler 2003, a.a.O. (Anm. 58), S. 89. Auf der Initiative zwischen Kanada und Norwegen aufbauend, wurde bei einem Treffen in Bergen elf Außenministern, unter ihnen auch der schweizerische Außenminister Flavio Cotti, und NRO mit der Chairman's Summary am 20. Mai 1999 ein Grundstein für das „Human Security Network“ gelegt (vgl. Michael Small, The Human Security Network, in: Rob McRae/Don Hubert (Hg.), Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace, (McGill-Queen's University Press) Montreal, 2001, S. 231-235).

146 Vgl. OSCE Document on Small Arms and Light Weapons (24.11.2000), [www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscw231.htm](http://www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscw231.htm)

147 Vgl. Trachsler 2003, a.a.O. (Anm. 58), S. 98-100; Vgl. Rüstungskontrollbericht 2004, a.a.O. (Anm. 53), S. 19.

148 Vgl. Ebenda, S. 18. Die Verhandlungen sollen bis Juni 2005 abgeschlossen werden.

149 Hintergrundgespräch mit einer EDA-Mitarbeiterin, 07.05.2004.

150 Die Mine-Action-Support-Group ist Forum der wichtigsten Geberstaaten im Kampf gegen Anti-Personenminen. Sie fördert den Austausch der Mitgliedsländer und des UNO-Sekretariats über die Aktivitäten zur Bewältigung des Minenproblems.

151 Vgl. Non-Paper, Ziele des Schweizer MASG Vorsitizes, ausgehändigt 2004.

152 Gerber 2002, a.a.O. (Anm. 47), S. 111.

Die Schweiz war bereits zweimal Gastgeberland für die Staatenkonferenzen der Ottawa-Konvention, bei der ihre Vertreter als Generalsekretäre eine wichtige Stellung besaßen. Die Staatenkonferenzen wurden von den Medien mit großem Interesse begleitet. Auch die Schweizer Landesausstellung EXPO 02, bei der das EDA in Zusammenarbeit mit dem GICHD eine Ausstellung über die Anti-Personenminenproblematik und die Schweizer Lösungsansätze vorbereitete, erhielt viel Medienaufmerksamkeit.<sup>153</sup> Die Bürger werden also auch über die konkrete Schweizer Anti-Personenminenpolitik informiert.

## 6. Schluss

### 6.1 Welche Faktoren beeinflussen die Auswirkung der direkten Demokratie auf den außenpolitischen Wandel?

Das späte Engagement der Schweiz in kooperativer Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik ist unter anderem auf die prozessverlangsamende Wirkung der direkten Demokratie zurückzuführen. So lehnte das Volk den Beitritt zur UNO, zum EWR und das Blauhelmsgesetz ab. Es ist jedoch nicht nur die unmittelbare Wirkung der direkten Demokratie, die die Entwicklung des außenpolitischen Wandels behinderte. Auch die indirekte „Drohfunktion“ von direktdemokratischen Instrumenten führte dazu, dass die schweizerische Politik sich nur sehr langsam in Richtung Kooperation bewegte und die Regierung der Öffentlichkeit diesbezügliche Anstrengungen so weit wie möglich vorenthielt.

In der Rüstungskontrollpolitik spielte die direkte Demokratie eine gegensätzliche Rolle: Durch das starke Engagement der NRO wurde die Landminenproblematik vielen Bürgern nahe gebracht, sodass ein wichtiger Teil der Öffentlichkeit das Verbot von Anti-Personenminen unterstützte. Der Politikwandel wurde durch den starken Druck der Öffentlichkeit mit Hilfe des direktdemokratischen Instruments der Petition angestoßen. Die allgemeine Rüstungskontrollpolitik zeichnete sich durch stärkeres Engagement aus eigenem Antrieb aus, wie sich vor allen Dingen an der starken Beteiligung im Bereich der menschlichen Sicherheit und der damit verbundenen größeren institutionellen Transparenz sehen ließ. Die Einblicke in die Rüstungskontrollpolitik von Seiten der Bürger bekamen eine neue Qualität.

Beim Vergleich der Landminenpolitik mit der Schweizer Politik gegenüber friedenserhaltenden Operationen zeigte sich, dass sich die direkte Demokratie unterschiedlich auf den politischen Prozess auswirkt: Sie kann zum einen dazu führen, dass die Entwicklung der Sicherheitspolitik hin zu einer größeren Kooperation behindert wird, zum anderen jedoch auch die Rüstungskontrollpolitik voran treiben. Bei der genaueren Betrachtung der Landminenpolitik und der Schweizer Politik gegenüber friedenserhaltenden Operati-

153 Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Politische Abteilung IV, Strategie des Bundes 2004-2007 zum Personenminenengagement der Schweiz, November 2003, S. 2; Hintergrundgespräch mit einer EDA-Mitarbeiterin, 07.04.2004.

onen sind folgende Faktoren ausschlaggebend, um die Richtung des Bevölkerungswillens zu entscheiden:

*a. Der Einfluss der politischen Kultur, die wichtigen Lernprozessen unterliegt*

Die politische Kultur hat eine ganz grundlegende Wirkung, da sie die Aufnahme und die Entwicklung des Diskurses beeinflusst: So ist die Entwicklung des Abstimmungsdiskurses auch von der Anschlussfähigkeit des jeweiligen Themas mit der politischen Kultur abhängig.

Sowohl bei der Landminenfrage als auch bei den friedenserhaltenden Operationen bildete die politische Kultur der Schweiz den Rahmen der politischen Debatte. In der politischen Kultur der Schweiz ist die Neutralität sehr wichtig, die eng mit ihrer Solidaritätsfunktion, den sogenannten Guten Diensten, verknüpft ist; damit ist der Bogen zum zweiten Kernbestand der politischen Kultur, der humanitären Orientierung geschlagen. Sich in der Anti-Personenminenfrage aktiv zu beteiligen, entsprach dieser politischen Kultur und schien direkt an ihre humanitäre Tradition anzuknüpfen. Aus diesem Grund wurde das Anti-Personenminenverbot von vielen Bürgern unterstützt.

Bei den Abstimmungen zu den *friedenserhaltenden Operationen* hingegen befürchteten die Stimmbürger, dass ihre Neutralität gefährdet würde, wenn sie den Vorlagen zustimmten. Die Gegner der Vorlage benutzten diese Befürchtungen im Abstimmungskampf. Sie setzten die Vorlage mit einem Eintritt in Militärbündnisse gleich und argumentierten, dass durch bewaffnete Friedenstruppen sowohl ihre Neutralität an Bedeutung verlieren als auch ihre Souveränität beschnitten würde. Diese Verunsicherung der Stimmbürger führte dazu, dass in ihrer Wahrnehmung häufig über ein übergeordnetes Thema, nämlich die Öffnung oder Isolation der Schweiz, abgestimmt wurde.

Bei beiden Beispielen wurde deutlich, dass während des politischen Diskurses *Lernprozesse* eintreten. Während der „heißen Phase“ in der Anti-Personenminenfrage verstärkte sich durch die sehr emotionale Kampagne zwar die Stimmung gegen Personenminen; es hatte sich aber auch die inhaltliche Kompetenz der Bürger vergrößert. Bei der zweiten Unterschriftensammlung kamen in wesentlich kürzerer Zeit viel mehr Unterschriften zusammen. Auch bei der zweiten Abstimmung zur Bewaffnungsfrage hatte das inhaltliche Verständnis zugenommen. Die Regierungsmitglieder, die die Vorlage befürworteten, schienen besser in der Lage zu sein, den Bürgern ihre Politik zu vermitteln. Das Pro-Komitee und mit ihm der größte Teil der Regierung hatte anscheinend aus der letzten Abstimmung, und auch aus der allgemeinen Entwicklung der Sicherheitspolitik, gelernt. Die Regierung führte ihre Argumentation informativer und begründete ihre Position nicht wie bei der ersten Abstimmung überwiegend mit Werten, wie denen der Guten Dienste oder der Neutralität, die in der Wahrnehmung der meisten Bürger nicht mit einer Teilnahme von bewaffneten Truppen in friedenserhaltenden Operationen in Einklang standen. Sicherlich wäre die Argumentation noch schlüssiger gewesen, wenn der Bundesrat die Rolle der Guten Dienste im Vorfeld transparenter gemacht hätte.

*b. Der starke Einfluss von Interessengruppen*

In der Schweiz können Interessengruppen den Entscheidungsprozess sehr stark beeinflussen, da sie ihre Forderungen anhand von Referenden, Initiativen oder Petitionen unterbreiten können. Sowohl bei den Abstimmungen zu den friedenserhaltenden Operationen als auch während der Landminenkrise übernahmen NRO und Interessengruppen die Öffentlichkeitsarbeit. Bei beiden Themen zeigte sich, dass zentrale Einzelpersonen bei einer Abstimmung eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt sowohl für wichtige politische Persönlichkeiten, als auch für Schlüsselfiguren aus einzelnen humanitären NRO. Durch Einzelpersonen gewinnt die jeweilige Frage für die Bürger ein menschliches Gesicht. Damit wird ihnen der sonst eher unzugängliche Bereich der Außenpolitik eröffnet.

*c. Der Informationsstand der Stimmbürger, der wiederum auf der Transparenz des politischen Diskurses beruht*

Sachliche, umfassende und zielgruppenorientierte Informationen sind während eines Abstimmungskampfes, aber auch zum Ergreifen eines direktdemokratischen Instrumentariums, überaus wichtig. Bei der Landminenfrage und bei den friedenserhaltenden Operationen versuchten Interessengruppen, die Bürger für sich zu gewinnen, indem ihre Kampagne stark auf die emotionale Ebene der Stimmbürger abzielte. Bei der *Landminenpolitik* führten vor allem die Bilder von Minenopfern dazu, dass die Kampagne die Gefühlsebene erreichte. NRO engagierten sich stark bei der Informationsvermittlung und erhielten die Möglichkeit, durch verschiedene Medien ihr Anliegen publik zu machen. Die Medien griffen die Thematik jedoch auch eigenständig auf. Obwohl es sich um kein Thema handelte, welches die Bürger direkt betraf, wurden die Bürger durch die emotionale Mobilisierung für die Sache interessiert und gewonnen. Auch war der Themenbereich gut nachvollziehbar, und den Bürgern wurde das Gefühl vermittelt, dass ihr Engagement einen direkten Nutzen nach sich zieht.

Auch bei den Vorlagen zu den *friedenserhaltenden Operationen* spielte die Informationspolitik eine wichtige Rolle. Bevor die Abstimmung zum Blauhelmggesetz stattgefunden hatte, handelte es sich für den Stimmbürger bei friedenserhaltenden Missionen um ein außenpolitisches Thema, das für sie, die Schreckensbildern von den fehlgeschlagenen Operationen ausgenommenen, meist noch keine Rolle gespielt hatte. Zudem war ihnen nicht bekannt, dass sich die Sicherheitspolitik gewandelt hatte und somit auch nicht die sicherheitspolitische Bedeutung des Themas. Die Vorlagengegner führten einen Abstimmungskampf, der die in der politischen Kultur der Bürger verankerte Angst vor dem Verlust der eigenen Neutralität berührte. Auch arbeiteten sie mit falschen Aussagen, z.B. indem sie die Vorlagen mit dem Eintritt in ein Militärbündnis gleichsetzten. Ein wichtiges Argument der Gegner waren auch die hohen Kosten der Blauhelme, das gerade bei der schwierigen wirtschaftlichen Lage von den Stimmbürgern sehr stark angenommen wurde. Die Regierung und die Pro-Komitees zeigten sich bei der Abstimmung zur Blauhelmvorlage nicht in der Lage, diese Argumente zu entkräften. Auch die unterschiedlichen Argumentationslinien der Befürworter trugen nicht dazu bei, die Stimmbürger zu überzeugen.

So wird deutlich, dass sich die geringe und zum Teil populistische Information und das Gefühl, die Vorlage stimme nicht mit der politischen Kultur überein, gegenseitig ver-

stärkten. In solchen Fällen wird tendenziell eher so abgestimmt, dass der Status Quo erhalten bleibt.

Der Informationsstand der Stimmbürger, der starke Einfluss von Interessengruppen und der Einfluss der politischen Kultur bestimmten die Meinung der Stimmbürger. Die motivierende Gesinnung der Bürger war sowohl bei der Landminenpolitik als auch bei den friedenserhaltenden Operationen friedensgerichtet. Die Bürger beteiligten sich aufgrund von humanitären Werten so aktiv an der Landminenpolitik. Die zuvor bestehende utilitaristische und positive Bewertung der Anti-Personenminen für die Verteidigung verlor an Bedeutung je mehr ihr Widerspruch zu humanitären Werten deutlich wurde.

In den Abstimmungen zu den friedenserhaltenden Operationen haben viele Stimmbürger die Vorlage mit der Absicht abgelehnt, sich für eine auf Frieden ausgerichtete Welt einzusetzen. Gerade die Argumente gegen die Vorlage arbeiteten mit den Werten der Guten Dienste und der Neutralität, die im Bewusstsein der Bürger für Frieden stehen.<sup>154</sup>

## 6.2 Fazit

### 6.2.1 Schlussfolgerungen für die Schweizer Politik

Alle drei Befunde unterstreichen, wie wichtig die Gestaltung des politischen Diskurses ist. Die Schweizer Regierung versagte nicht nur bei der Informationsvermittlung zur Sicherheitspolitik, sondern auch, indem sie sich nicht mit der Bevölkerung über die außenpolitische Funktion der Neutralität und die Stellung der Guten Dienste auseinandersetzte. Dass die klassischen Guten Dienste in den Hintergrund traten und die Schweiz sie nach dem Ende des Ost-West Konflikts immer stärker auf die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen verlagerte, wurde den Stimmbürgern nicht hinreichend transparent gemacht.<sup>155</sup> Der komplette Wandel der Sicherheitspolitik nach dem Kalten Krieg konnte von der Bevölkerung nicht nachvollzogen werden, da die gesellschaftliche Auseinandersetzung fehlte.<sup>156</sup>

Damit die direkte Demokratie ihre legitimierende Wirkung entfalten kann, ist eine der Sache dienliche, differenzierte Information wichtig. Die Medien werden hier in die Verantwortung genommen. Häufig sind die schweizerischen Medien nicht in dem erforderlichen Umfang unabhängig. Sie unterstützen zum größten Teil die Regierungspolitik und dienen als Kommunikationsmittel zwischen der Regierung, den Bundesbehörden und der Öffentlichkeit. Die Medien orientieren sich z.B. bei der Themenauswahl stark an den Pressemitteilungen des EDA.

„Die große Interaktionsdichte zwischen Journalisten und Politikern ist der Bildung einer demokratischen politischen Kultur kaum förderlich. Sie nähert sich Kumpanei und äußert

154 Vgl. Haltiner/Wenger/Bennett/Szvirceev, a.a.O. (Anm. 99), S. 106.

155 Vgl. Borsani, a.a.O. (Anm. 25), S. 121; Daniel Trachsler, Gute Dienste- Mythen, Fakten, Perspektiven, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2004, S. 33-64, S. 63.

156 Thomas Köppel, Droht ein Verlust der nationalen Kohäsion, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1994, S.13-55, S. 45.

sich in Stigmatisierung von Neinsagern/Tribunen, ist aber realiter eine Bankrotterklärung des schweizerischen politischen Diskurses.“<sup>157</sup>

Wie bereits aufgezeigt, hatte die Regierung, vor allem bei der Abstimmung zum Blauhelmgesetz, erhebliche Probleme, den Wandel der Sicherheitspolitik für die Bürger transparent zu machen. Da die Medien diese Informationslücke nicht füllten, fehlte den Bürgern die Möglichkeit, sich über die Außenpolitik zu informieren.

Wenn man die Defizite in der Schweizer Informationspolitik beklagt, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich in der Politik der Regierung und der Bundesverwaltung ein Wandel abzeichnet: Das EDA arbeitet im Moment intensiv daran, die Öffentlichkeit einzubeziehen, und das VBS ist im Begriff, der Öffentlichkeitsarbeit einen größeren Raum zu widmen.<sup>158</sup>

Die gesamte schweizerische Außenpolitik zeichnet sich durch eine größere Transparenz aus. Das Parlament tauscht sich stärker mit der Regierung aus, wie sich an den vermehrt verfassten Berichten zur Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik sehen lässt. Eine bessere demokratische Durchlässigkeit zeigt sich auch, wenn man die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen politischen Departements betrachtet: Gerade am Beispiel der Landminenpolitik wird ersichtlich, dass nach dem Politikwandel verschiedene Departements in das Politikfeld integriert wurden, was eine größere Öffnung des Themas bewirkte. Auf diese Weise werden die Kontrollmöglichkeiten der Behörden untereinander und die Einblicke der Bevölkerung vergrößert (vgl. Kapitel 3.3). Dass der Information der Bevölkerung eine überaus wichtige Aufgabe zukommt, ergibt sich auch aus dem „Leitbild der Informationsdienste“ vom Januar 2003, in dem die Informationspflicht des Bundesrates und der Bundesverwaltung, gerade im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen, und das Transparenzgebot genauer bestimmt werden.<sup>159</sup>

Ein demokratischer Lernprozess nimmt viel Zeit in Anspruch. Die Bundesbehörden haben lange gebraucht, die isolationistischen Elemente der Schweizer Sicherheitspolitik hinter sich zu lassen, und begannen erst in der Mitte der 1990er Jahre, die Bürger stärker in die Außenpolitik ihres Landes mit einzubeziehen. So ist es verständlich, dass das Volk Zeit benötigt, um den Umgang mit der Außenpolitik zu erlernen.<sup>160</sup>

Die Bedeutung der Neutralität in den Augen der Bevölkerung unterliegt einem Wandel. Da die Wahrnehmung der Neutralität seitens der Bürger entscheidend dafür ist, wie diese mit der Sicherheitspolitik des Landes umgehen, bedarf das Neutralitätsverständnis

157 Andre Wuerth, Mediensystem und politische Kommunikation, in: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich (Verlag Neue Zürcher Zeitung), 2002, S. 335-371, S. 375.

158 Hintergrundgespräch mit einer EDA-Mitarbeiterin, 07.05.2004; Hintergrundgespräch mit einem VBS-Mitarbeiter, 04.05.2004.

159 Vgl. Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung, Leitbild der Konferenz der Informationsdienste, Januar 2003, [www.admin.ch/ch/d/cf/leit.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/cf/leit.pdf).

160 Jean-Francois Aubert, Faut-il étendre les droits populaires, in: Jean-Daniel Delley (Hg.), Démocratie directe et politique étrangère en Suisse, Direkte Demokratie und schweizerische Außenpolitik, Basel u.a. (Helbig und Lichtenhahn), 1999, S. 101-111, S. 109f.

des politischen Diskurses: Hier tragen sowohl Interessengruppen, die Regierung, die Bundesbehörden und die Medien eine große Verantwortung. Offen bleibt weiterhin, wie sehr der im Dezember 2003 neu zusammengesetzte Bundesrat die Transparenz des politischen Diskurses weiter fortführt. Wenn die Schweizer Regierung sich für kooperative Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle einsetzt und dieses den Schweizer Bürgern transparenter gemacht wird, lässt sich hoffen, dass die direkte Demokratie immer öfter die Unterstützung von Rüstungskontrolle und kooperativer Sicherheit befördert.

### 6.2.2 Empfehlungen für die deutsche Politik

Im vorliegenden Report zeigt sich, dass die Schweizer Politik in dem Bereich der menschlichen Sicherheit viel Potenzial besitzt. Da auch die deutsche Politik eine sehr humanitäre Orientierung hat, liegt die Überlegung nahe, inwieweit sie von den Schweizern profitieren könnte. Die Schweizer Bürger haben ein großes Interesse daran, dass sich ihre Regierung in einem politischen Feld engagiert, das in ihrer Wahrnehmung auf „Weltfrieden“ ausgerichtet ist, und unterstützen diese Politik. So basierte das Schweizer Engagement in diesem Gebiet von Anfang an auf der starken Unterstützung der Schweizer Öffentlichkeit. Aus diesem Grund ist auch davon auszugehen, dass das Schweizer Engagement eine sehr stabile Grundlage besitzt. Sowohl die Schweiz als auch Deutschland, beide Mitglieder in der Mine-Action-Support-Group, vertreten bei der Landminenpolitik/Kleinwaffenproblematik gleiche Ziele:

- Universalisierung des Ottawa-Übereinkommens
- Erarbeitung einer detaillierten Regelung bei dem Gebrauch von Fahrzeugminen
- Stabilisierung der Lebensbedingungen in den von Landminen betroffenen Regionen
- Weiterentwicklung der Identifikation und Markierung von Kleinwaffen
- Abrüstung von Kleinwaffen/Landminen

Die Schweiz spielt insbesondere bei der Thematisierung von negativen Auswirkungen, die die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen auf die menschliche Sicherheit hat, eine internationale „Vorreiterrolle“. Deutschland hat sich bisher besonders auf der EU-Ebene durch Initiativen in der menschlichen Sicherheit, wie z.B. im Kleinwaffenbereich ausgezeichnet. Aus verschiedenen Gründen würde sich die Schweiz für die deutsche Politik als strategischer Partner anbieten:

- Die Schweiz zeichnet sich durch starkes Engagement in der Landminenpolitik aus und übernimmt im Bereich der Kleinwaffen *international eine führende Rolle*, wie sich an verschiedenen Initiativen in der UNO und OSZE zeigte.
- Sie weist eine hohe Expertise in der *Vernetzung der einzelnen Komponenten* der menschlichen Sicherheit auf, wie zum Beispiel der Abrüstung von Landminen und der gleichzeitigen Stabilisierung der Sicherheit in der Region.
- Die Schweiz verfügt über viel Praxis darin, unterschiedliche Akteure in die Konfliktbearbeitung einzubeziehen. Gerade in der *Zusammenarbeit mit NRO* verfügen die Schweizer über eine große Erfahrung. Auch Deutschland strebt an, NRO z.B. in den

Landminen und Kleinwaffenbereich stärker mit einzubeziehen und könnte von der Schweizer Erfahrung profitieren.

- In der menschlichen Sicherheit zeichnet sich die Schweizer Politik durch eine starke *Transparenz gegenüber ihrer Bevölkerung* aus und wird stark von den Schweizer Bürgern unterstützt. Dieses weist auf ein stabiles Engagement hin.
- Die Schweiz hat gut ausgebaute und staatlich unterstützte *Expertisezentren*, wie z.B. das GICHD und pflegt einen intensiven Austausch. Auch Deutschland könnte diesen Bereich stärker fördern.

Die Schweiz ist in mehreren Initiativen aktiv, die mit den deutschen Zielsetzungen übereinstimmen. Sie ist zwar kein EU-Mitglied, weist sich aber in der OSZE und der UNO durch ein erhebliches Engagement und eine breite Expertise aus. Auch aus diesem Grund ist der deutschen Politik die Schweiz als wichtiger Partner in der Landminen- oder Kleinwaffenpolitik zu empfehlen.

## Abkürzungen

AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
BWÜ	Das Übereinkommen über das Verbot von Biowaffen
CCW	Convention against Certain Weapons
CD	Conference on Disarmament
CWÜ	Das Übereinkommen über das Verbot von Chemiewaffen
DEZA	Departement für Entwicklungszusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EUFOR	European Union Force
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GSoA	Gruppe Schweiz ohne Armee
ICBL	International Campaign for Banning Landmines
IKRK	Internationale Komitee vom Roten Kreuz
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
KSE	Konventionelle Sicherheit in Europa
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot von chemischen Waffen
PfP	Partnership for Peace
SD	Schweizer Demokraten
SPS	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerischen Volkspartei
Swisscoy	Swiss Company
UNMOVIC	Überwachungs-, Verifikations-, und Inspektionskommission der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organization
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

## Anhang

### Die Schweizer Volksabstimmungen über sicherheitspolitische Fragestellungen seit 1990

#### Volksinitiativen

Datum	Eidgenössische Volksinitiative	Stimm-beteiligung	Volk		Kantone/Halb-kantone	
			% Ja	%Nein	%Ja	%Nein
06.06.1993	Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge	55,58%	42,8%	57,2%	3 2/2	17 4/2
08.06.1997	EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!	35,44%	25,9%	74,1%	0	20 6/2
08.06.1997	Für ein Verbot der Kriegsmaterial-ausfuhr	35,47%	22,5%	77,5%	0	20 6/2
26.11.2000	Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)	41,71%	37,6%	62,4%	4	16 6/2
04.03.2001	Ja zu Europa	55,79%	23,2%	76,8%	0	20 6/2
02.12.2001	Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee	37,93%	21,9%	78,1%	0	20 6/2
03.03.2002	Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)	58,44%	54,6%	45,4%	11 2/2	9 4/2

#### Referenden (fakultative)

Datum	Bundesgesetz	Stimm-beteiligung	Volk	
			%Ja	%Nein
12.06.1994	Über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO)	46,77%	42,8%	57,2%
10.06.2001	Änderung vom 6.Oktober 2000 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz 2001) (Bewaffnung)	42,5%	51,1%	48,9%
10.06.2001	Änderung vom 6.Oktober 2000 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz 2001) (Ausbildungszusammenarbeit)	42,5%	51,1%	48,9%
18. 05.2003	Über die Armee und die Militärverwaltung (Armeeleitbild XXI)	49,55%	76%	24%

Quelle: Eidgenössische Bundesbehörden, [www.admin.ch](http://www.admin.ch)