

ZÜRCHER BEITRÄGE

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr. 22

Kurt R. Spillmann (Hrsg.)

Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik

*Bericht und Auswertung
der ETH-Arbeitstagung
vom 25./26. Oktober 1991*

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

© 1992 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum,
8092 Zürich

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise,
nur mit schriftlicher Genehmigung der Forschungsstelle.

Die in den "Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung" wiederge-
gebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

ISBN 3-905641-22-4

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Begrüßungsworte des Rektors der ETH	4
Hermann Lübke Einheit und Vielfalt in der Evolution moderner Industriegesellschaften. Europäische Perspektiven	6
Hanns W. Maull Die wirtschaftliche Integration Europas: Tragfähiges Fundament einer dauerhaften Friedensordnung?	20
Ernst-Otto Czempiel Sicherheit durch politische Integration. Von der Koordination und Kooperation zur Einbindung in supranationale Organisationen	34
Lothar Rühl Sicherheit durch militärische Integration: Die Zukunft der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in Europa	57
Philippe Braillard L'intégration économique et la politique suisse de sécurité	72
René Schwok L'intégration européenne - un danger pour l'identité suisse ?	84
Dietrich Schindler Neutralität und europäische Integration: Die schweizerische Europapolitik zwischen Abwehr und aktiver Mitgestaltung	104
Gustav Däniker Die Zukunft der Armee in einem zunehmend integrierten Europa	121
Die Diskussion des ersten Tages	143
Die Diskussion des zweiten Tages Einleitendes Votum des Direktors ZGV	162
Michael Fajnor Sicherheit durch Integration (Zusammenfassende Auswertung des ersten Tages)	176
Mauro Mantovani Europa und die Schweiz - Konsequenzen der europäischen Integration für die schweizerische Sicherheitspolitik (Zusammenfassende Auswertung des zweiten Tages)	193
Teilnehmerliste	206
Referenten	209

Vorwort

Obwohl die Sicherheitspolitik gelegentlich polemisch in die Schlagzeilen gerät, ist sie kein Modethema, mit dem sich Staat machen liesse. Dennoch steht sie im Zentrum unserer staatlichen Existenz und ist deshalb, um es mit Schiller zu sagen, "des Schweisses der Edlen" wert.

Gegenstand der sicherheitspolitischen Tagung von 1991 war die vor einiger Zeit auch in unserem Lande angelaufene Europa-Diskussion. Die EG ist, dies hat der Gipfel von Maastricht auf eindrückliche Weise vor Augen geführt, scheinbar unaufhaltsam auf dem Weg zur Politischen Union und im Begriff, sich nach Mittel- und Nordeuropa zu erweitern. Dieser beschleunigten Dynamik des westeuropäischen Integrationsprozesses hat auch die bundesrätliche Erklärung nach Abschluss der EWR-Verhandlungen Rechnung getragen, wonach die volle EG-Mitgliedschaft nun nicht mehr nur eine Option, sondern das Endziel der schweizerischen Integrationspolitik sei. Damit hat das neue sicherheitspolitische Ziel, einen "Beitrag zur Stabilität, vornehmlich in Europa" zu leisten, eine entscheidende Konkretisierung erfahren.

Gegenüber 1973, als der Vorgängerbericht erschien, haben sich die Parameter der schweizerischen Sicherheitspolitik fundamental verändert: Noch in der Mitte der achtziger Jahre, zu Beginn von Gorbatschows Perestroika, schien die Welt auf einem neuen Höhepunkt des Kalten Krieges zu stehen. Inzwischen haben sich die marxistischen Illusionen zerschlagen, die bipolare Nachkriegsordnung hat ein Ende gefunden und schon wurde der Sieg des Liberalismus als das "Ende der Geschichte" bezeichnet, an dem die Welt sozusagen aus den historischen Turbulenzen aussteigen könne.¹

Es zeigte sich allerdings sehr bald, dass mit der Klarheit der Ein-Thema-Weltordnung des Kalten Krieges auch die (scheinbare) Stabilität zu Ende war. Gleich einem Szenariewechsel im Theater taten sich mit einem Schlag neue Dimensionen sicherheitsrelevanter Probleme auf, welche die internationale Politik lange unterschätzt hatte. Dazu gehören die ethnisch-nationalistischen Konflikte, die mit ihren archaischen Kräften in den Vordergrund drängen und in Jugoslawien zum erstenmal seit 1945 wieder in Form eines Krieges virulent geworden sind. Ob der Rüstungsabbau so rasch und entschlossen weitergehen kann wie bisher, hängt wesentlich davon ab, welcher Einfluss diesem wiedererstarkenden ethnisch-nationalistischen Moment, namentlich in der Sowjetunion, zukommt.

¹ Vgl. Francis Fukuyama, The End of History ? in: The National Interest, No.16, Summer 1989, S.3-18.

Grossen Fortschritten auf dem Weg von der Konfrontation zur Kooperation steht also die Ernüchterung der Rückkehr des Krieges nach Europa gegenüber, nachdem bereits der zweite Golfkrieg die Hoffnung auf ein friedliches Zeitalter erheblich gedämpft hatte.

Auch die ökologische und demographische Bedrohung mag lange unterschätzt worden sein, jedenfalls ist das Bewusstsein im Steigen begriffen, dass wir uns auch darauf langfristig einzustellen haben. Denn diese Bedrohungsformen überlagern und bedingen zunehmend die ethnisch-nationalistischen Konflikte, die sich auch für die Schweiz immer spürbarer auswirken.² So nimmt in Ost und Süd die Frustration über die misslichen Lebensumstände in weiten Bevölkerungskreisen zu und führt zu mannigfaltigen Krisenerscheinungen. Sie können im Massenexodus bestehen, wie er für die Sowjetunion droht³, in der Rückkehr zum Fundamentalismus, wie er in arabischen Ländern zu beobachten ist, oder im offenen Bürgerkrieg nach jugoslawischem Muster.

Jede Konferenz über internationale Sicherheit zeigt, dass selbst unter "Experten" eine ungeheure Vielfalt von Meinungen herrscht oder, anderes ausgedrückt, es herrscht *allgemeine grosse Unsicherheit* in der Beurteilung der Lage.

Die europäischen Rahmenbedingungen, in denen sich die schweizerische Sicherheitspolitik zu bewegen hat, kennzeichnen sich also durch Integration im Westen und Desintegration im Osten. Strategisch dürfte die wohl augenfälligste Veränderung darin liegen, dass die Schweiz von einer Front- in eine Binnenlage geraten ist: nicht nur militärisch befinden wir uns ausserhalb der Reichweite eines potentiellen Aggressors, sondern es umgeben uns zum erstenmal in unserer Geschichte ausschliesslich Staaten, mit denen sich unsere politischen und ethischen Wertvorstellungen im wesentlichen decken. Die Situation der Schweiz hat sich als Folge der zunehmenden internationalen Mobilität und Interdependenz aber auch im Innern gewandelt: Unsere Gefahrenwahrnehmung ist breiter und grenzüberschreitend, das Bewusstsein von der Unteilbarkeit der Sicherheit Allgemeingut geworden. Sinnfälliger Ausdruck davon sind die beiden neuen Komponenten der schweizerischen Sicherheitspolitik, die in eine umfassende Politik der nationalen Existenzsicherung eingebettet wird und entsprechend als neue Ziele den "Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen" sowie einen substantiellen "Beitrag zur Stabilität, vornehmlich in Europa" vorsieht.⁴

2 Die der Demographie gewidmeten Arbeitstagungen von 1988 und 1989 sind zusammengefasst und ausgewertet in: Madeleine Hösl/Kurt R. Spillmann, Demographie und Sicherheitspolitik, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 9 bzw. Nr. 13.

3 Gemäss einer Umfrage vom Herbst 1990 wünscht jeder vierte Sowjetbürger (das wären 51 Mio.) "für längere Zeit" in Deutschland zu wohnen. Zitiert nach Der Spiegel 50/1990, S.160.

4 Vgl. Bericht 90, S.30.

Der Bedarf an Kapital und Know-how, um die genannten Krisenregionen zu stabilisieren, scheint die Möglichkeiten der westlichen Industrienationen zu übersteigen. Dennoch stellt sich die dringende Frage, wieviel und in welcher Form sie dazu beitragen können und für die Schweiz damit die Frage nach der konkreten Umsetzung jener letztgenannten sicherheitspolitischen Ziele. Unser Land steht zudem vor dem internen Problem, wie weit die drei traditionellen sicherheitspolitischen Ziele "Friede in Freiheit und Unabhängigkeit", "Wahrung der Handlungsfreiheit" und "Behauptung des Staatsgebietes" angesichts der grundlegend veränderten Parameter noch als realistisch gelten dürfen.

Es wäre vermessen gewesen, hätte man von der Tagung klare und abschliessende Antworten auf die wahrhaft weltbewegenden Fragen erwartet. Sie hatte das bescheidenere Ziel, die Kräfte etwas aufzuhellen, die in unserem Land und auf unserem Kontinent am Werke sind, und eines der Foren darzustellen, in denen der notwendige Gedankenaustausch über unsere Mitgestaltungsmöglichkeiten stattfinden kann. Konkret war der erste Teil der Tagung der Frage gewidmet, wie im zukünftigen Europa Sicherheit erzeugt werden solle, am zweiten Tag kamen die Auswirkungen der europäischen Integration für die schweizerische Sicherheitspolitik zur Sprache. Dabei fanden jeweils vier Referate von deutschen und schweizerischen Experten statt, gefolgt von Diskussionen von vier bzw. zwei Stunden Länge.

Es bleibt mir, mich bei verschiedenen Adressen zu bedanken: Einerseits bei der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD und bei alt Nationalrat Dr. Peter Spälti von den Winterthur-Versicherungen für die grosszügige finanzielle Unterstützung, mit der sie die Durchführung der Tagung ermöglichten, andererseits bei meinen beiden Mitarbeitern Dr. Michael Fajnor und Dr. Mauro Mantovani für die Zusammenfassung und Auswertung der Tagung.

Zürich, Mitte Januar 1992

Kurt R. Spillmann

Begrüßungsworte des ETH-Rektors Prof. Hans von Gunten

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kollegen und Kollegen, es freut mich, dass ich Sie an der ETH Zürich willkommen heissen und Ihnen die besten Grüsse der Schulleitung überbringen darf. Es ist bereits das sechstemal, dass diese Arbeitstagung hier an der ETH Zürich durchgeführt wird. Als Rektor erfüllt es mich natürlich mit Stolz, dass unsere Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (FSK) unter Professor Kurt Spillmann zusammen mit dem Schweizerischen Institut für Auslandsforschung die Tagung organisiert hat, es immer wieder versteht, eine dermassen illustre Schar von Referenten und Zuhörern an die ETH zu locken. Ueberrascht darüber bin ich allerdings nicht. Ein Blick in die Berichte der fünf vorangegangenen Tagungen zeigt, dass es offensichtlich die Qualität des Gebotenen ist, die so verlockend wirkt. Ich hoffe den Bogen der Schönrederei nicht zu überspannen, wenn ich gleich noch erkläre, dass es mich mit Stolz erfüllt, die FSK überhaupt an der ETH zu haben. Ihre erste Daseinsberechtigung liegt darin, dass sie mit ihrer Forschung den nötigen Hintergrund für die Lehre auf Hochschulniveau liefert. Als Rektor bin ich dasjenige Mitglied der Schulleitung, das für die Lehre verantwortlich ist. Gestatten Sie mir deshalb, dass ich meine Bemerkung zur Lehre noch etwas vertiefe. Die Unterrichtsabteilung, die den Hauptnutzen aus der Tätigkeit der FSK zieht, ist unsere Abteilung für Militärwissenschaften, als deren Vorsteher zur Zeit gerade Herr Spillmann amtet. Diese Abteilung unterscheidet sich zwar insofern von den meisten anderen unserer Abteilungen, als sie keine ETH-Diplome erteilt. Dessen ungeachtet gilt für sie - ihr Name sagt es ja schon - wie für alle anderen Abteilungen an Hochschulen ganz allgemein, dass ihre Lehre auf wissenschaftlicher Forschung beruht. Die Abt. XI A, wie sie bei uns heisst, ist denn auch eine vollwertige Abteilung der ETH, mit allen Rechten und Pflichten. Ich hoffe, dass Herr Vorsteher Spillmann diese Aussage bestätigen kann. Gerade in jüngster Zeit hat das Gewicht der Abt. XI A noch zugenommen, wurde doch in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Militärdepartement die Ausbildung der Instruktoren neu konzipiert. Die ETH mit ihrer Abt. XI A übernimmt einen wesentlichen Teil ihrer Ausbildung. Zur Zeit werden diesbezügliche Vereinbarungen ausgearbeitet. Von der Tätigkeit der Abt. XI A profitiert aber auch die ETH als ganzes, wird doch ein Teil ihrer Lehrveranstaltungen im Rahmen unserer Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften sämtlichen Studierenden angeboten.

Der Begriff der Sicherheit, meine Damen und Herren, ist im Lichte der Entwicklungen in West- und Osteuropa neu zu überdenken, dies wissen Sie alle, gerade deswegen sind Sie auch hierhergekommen und ich möchte als Nichtfachmann keineswegs den Referenten vorgreifen. Ich möchte hier nur erwähnen,

dass Sicherheit auch für das gute Funktionieren einer Hochschule eine ganz entscheidende Rahmenbedingung darstellt. Verschiedene Besuche bei osteuropäischen Hochschulen in letzter Zeit haben mich in dieser Ansicht noch bestärkt. Ich bin deshalb auch froh, dass die ETH in Lehre und Forschung selbst einen Beitrag zur Erhaltung dieser Sicherheit leisten kann. Während in ihren früheren Arbeitstagungen die nationale Sicherheitspolitik, die Meinung ausländischer Experten dazu, sowie demographische Fragen erörtert wurden, steht heute die europäische Integration im Mittelpunkt. Die ETH ist an dieser Integration interessiert und sie beteiligt sich seit langem daran. Neben informeller Forschungszusammenarbeit macht die ETH mit bei diversen Forschungsprogrammen, wie ESPRIT, RACE und wie die Akronyme alle heissen, sie sind auch in einem ihrer Berichte erwähnt. Wir treiben die Integration aber nicht nur in der Forschung, sondern auch in der Lehre voran. Ab WS 92/93 haben Schweizer Studierende und Dozenten Gelegenheit, sich am Austauschprogramm ERASMUS der EG zu beteiligen. Damit diese Mobilität zustandekommt, müssen bis Ende Monat die Anträge für Hochschulpartnerschaften an die EG-Behörden in Brüssel geschickt werden. Sie können sich vorstellen, dass in diesen Tagen die Telephon- und Telefaxdrähte des Rektorates zu ausländischen Hochschulen heiss laufen. Einer Mitarbeiter musste deswegen sogar seinen Militärdienst verschieben, hoffentlich ohne nachteilige Folgen für die Sicherheit. Wenn auch unsere Drähte heiss laufen, ein heisses Thema ist die europäischen Integration in Forschung und Lehre an sich nie. Heiss wird es dagegen, wenn es um die verteidigungspolitische Integration geht. Mit diesem Thema, meine Damen und Herren, werden Sie sich heute und morgen beschäftigen. Mir bleibt, Ihnen eine anregende und erfolgreiche Tagung zu wünschen.

Hermann Lübke

**Einheit und Vielfalt in der Evolution moderner Industriegesellschaften.
Europäische Perspektiven.**

Es ist meine Absicht, zunächst in knapper Skizze plausibel zu machen, wieso die kulturelle Evolution in modernen Industriegesellschaften, statt Vermassung, Individualisierung und Pluralisierung hervortreibt. Die Phänomene, die dieser These entsprechen, lassen sich selbstverständlich nicht allein in Europa, vielmehr in allen modernen Industriegesellschaften beobachten. Speziell europäisch scheint hingegen das Phänomen des Regionalismus zu sein, das über den kulturellen Bereich im engeren Sinne hinaus sich bis in unsere politischen Lebenszusammenhänge hinein auswirkt. Vom Regionalismus möchte ich im zweiten Teil meines Vortrages berichten.

Zunächst möchte ich also zeigen, wieso die kulturelle Evolution in modernen Industriegesellschaften, statt Vermassung, Phänomene der Individualisierung und Pluralisierung hervortreibt. Dass das so ist, wird besonders anschaulich vor dem Hintergrund der zwischen den beiden Weltkriegen verbreiteten Theorie von der unaufhaltsamen Heraufkunft der sogenannten Massengesellschaft. Ortega y Gasset's "Der Aufstand der Massen", zuerst 1929 erschienen, wurde in alle großen europäischen Sprachen übersetzt und gewann Bestsellerruhm. Auch Karl Jaspers diagnostizierte Phänomene sozialer und kultureller Vermassung - vor allem im berühmten Göschen-Bändchen Nr.1000, das die "geistige Situation der Zeit" zum Thema hatte.

Die Heraufkunft des Totalitarismus schien die Besorgnisse der Intellektuellen zu bestätigen. In Reih' und Glied traten die Massen an und marschierten. Uniformen beherrschten das Strassenbild von Berlin bis Moskau und von Rom bis Madrid.

Inzwischen ist die Annahme, die moderne Industriegesellschaft werde sich zu einer kulturell auf unterem Niveau homogen gemachten Massengesellschaft entwickeln, durch die tatsächlichen Entwicklungen vollendet falsifiziert. Nie hat es eine Gesellschaft gegeben, in der die Kultur sich mannigfaltiger ausdifferenziert hätte als in der unsrigen, und nie zuvor unterschieden sich die Individuen nach ihren kulturellen Prägungen und Kompetenzniveaus stärker als heute voneinander.

Wieso das so ist, lässt sich am prominenten Exempel des Sports deutlich machen. Der Sport - das ist einerseits tatsächlich ein kulturelles Massenphänomen. Die Freuden des Sports bewegen Millionen. Indessen: Die fraglichen Millionen sind ja nicht ausnahmslos Fussballfans. Tennis und Tischtennis, Wandern, Segeln und Schwimmen, Golf und Polo, überdies folkloristisch angehauchte Regionalsportarten - für jeden gibt es hier etwas, überall ist überdies manches anders, und höchst differenziert sind auch die Beteiligungsarten. Vor allem unterscheiden sich die Sportler nach ihren Könnerschaften, und zwar driften diese Könnerschaften um so mehr auseinander, je grösser die Masse der Beteiligten und Konkurrerenden ist. Hohe Spitzen treiben auf breiter Basis hervor. Im Exempel heisst das: Die Schachgrossmeister entstammen nicht zufällig in auffälliger Häufigkeit der Nation, in der das Schachspiel den Charakter eines Massenvergnügens hat.

Was sich am Sport ablesen lässt, lässt sich verallgemeinern: Gerade egalitäre Gesellschaften sind elitetreibende Gesellschaften.

Sogar die ja notorisch unter zivilisationskritischem Verdacht stehenden Massenmedien wirken in analoger Weise differenzierend. Wahr ist, dass Fernseh-Dauerkonsum, der nachweislich vorkommt, das intellektuelle Aktivitätsniveau der Konsumenten drastisch absenkt. Nichtsdestoweniger wirken die Massenmedien gesamthaft nicht egalisierend, vielmehr differenzierend, und zwar kraft höchst unterschiedlicher individueller Formen der Nutzung der Massenmedien. Gewiss: Es gibt Studenten, die, sogar in der Schweiz, den halben Montag mit Spiegellektüre verbringen, die mittwochs und donnerstags auf allerlei Wochenblätter abonniert sind und die schon aus Berufsgründen sich für verpflichtet halten, sich keine Trivialromanverfilmung im Fernsehen entgehen zu lassen. Das stiftet dann gedrückte, depressive intellektuelle Befindlichkeiten. Aber es gibt jene anderen Studenten eben auch, die wissen, dass fünfminütige Morgennachrichten zwischen sechs Uhr dreissig und sechs Uhr fünfunddreissig für die Zwecke der Information übers Weltgeschehen vollständig genügen. Der enorme Zeitgewinn, in den diese Einsicht sich umsetzen lässt, wird dann zu produktiveren Betätigungen genutzt, und wie eine Rakete, uneinholbar, zieht der zeitnutzungsbewusste Kommilitone seinem spiegellesenden Bankgenossen davon, der sich nicht eingesteht, dass Nachrichtenkonsum nahezu ausschliesslich Unterhaltungszwecken dient.

Entmassend wirkt vor allem die Zeitverfassung der modernen Kultur. Produktivitätsfortschritte haben drastisch den Lebenszeitanteil reduziert, den wir in der Berufsarbeit verbringen. Nie dehnten sich die Lebenszeitanteile weiter als heute, in denen nichts geschähe, wenn es nicht selbstbestimmt geschähe. Zeit ist ein Mass der Freiheit, und auch an diesem Mass gemessen war nie eine Kultur freier als die unsrige. Freiheit aber enthält eine Provokation, nämlich die, aus ihr Sinn, näherhin Lebenssinn zu machen. Kultur - das ist heute nicht zuletzt das Resultat geglückter Bemühung, aus Freiheit Sinn zu generieren. Eben das geschieht heute zugleich massenhaft und differenziert. Das reicht von der neuen Blüte der Hausmusik über die Renaissance der Gartenkultur bis zur Schattenwirtschaft und vom ineins massenhaften wie hochindividualisierten Leben über die freiwilligen sozialen Engagements bis zum politischen Aktivismus in Parteien und Verbänden. In seinen quantitativen Dimensionen ist hier in der Tat alles massenhaft, und zugleich ist es in seinen qualitativen Dimensionen differenzierter als je zuvor in einer früheren Kultur.

Kurz: Die sogenannte Massengesellschaft ist in Wahrheit die Gesellschaft der massenhaft freigesetzten Individualismen.

In den zitierten älteren Vermassungstheorien und auch noch in den düsteren Prognosen Orwells galt die moderne Technik einschliesslich der massenmedial nutzbaren Informationstechnik als das eigentliche Fixativ der Totalität politisch totalitär organisierter Massengesellschaften. Inzwischen wissen wir, dass die industriegesellschaftlichen Entwicklungen, konträr zur düsteren Prognostik Orwells, sogar auf die Totalität totalitärer Systeme sich zersetzend und so freiheitsbegünstigend ausgewirkt haben. Drei Argument mögen das plausibel machen. Erstens lassen sich durch Mauern, Stacheldrahtverhaue und sonstige mechanische Vorrichtungen totalitäre Systeme gegen unerwünschten Personenübertritt ungleich besser abdichten als gegen die frei in der Atmosphäre verkehrenden elektronischen Wellen. Die technisch bewirkte mediale Integration des Globus in ein informationelles Weltsystem schreitet ja unaufhaltsam fort. Genau gegen diesen Fortschritt richteten sich auch vor kurzem noch allerlei Vorschläge zur sogenannten Reform der Weltinformationsordnung, an der, wie man sieht, natürlich in erster Linie die diktatorisch-einheitsparteilich verfassten Gesellschaftssysteme interessiert waren. Kurz: Der technische Fortschritt erleichtert nicht, sondern erschwert die Behauptung totalitärer Informationsmonopole. Es ist nicht zuviel gesagt, wenn man im nachhinein konstatiert, dass sowohl in der ehemaligen DDR wie in der ehemaligen CSSR, auch in Ungarn und überdies

in Rumänien der progressiv verlaufende Glaubwürdigkeitsverlust der in den genannten Ländern noch bis vor kurzem herrschenden Einheitsparteien nicht zuletzt durch Erfahrungen des Kontrasts zwischen einheimischer Propaganda und westlicher Medienberichterstattung bewirkt worden ist. Für die Prozesse manifesten Verfalls der Einheitsparteidiktaturen gilt Analoges. Die Dominoeffekte, die diesen Verfall beschleunigt haben, sind nicht zuletzt medienbewirkte Effekte gewesen.

Zweitens erfordern die technisch perfektionierten Instrumentarien totalitärer Macht auf modernem technischen Niveau in rasch wachsender Zahl Inseln freier Wissenserzeugung und relativ freien Wissenstransfers. In modernen Industriegesellschaften nimmt daher auch unter totalitären Bedingungen die Menge der Individuen, vor allem der Wissenschaftler, Ingenieure und Manager, ständig zu, denen man einen relativ freien Zugang zu den Quellen des Wissens verstatten muss, die also die Privilegien längerer Auslandsaufenthalte in Anspruch nehmen können, Erfahrungen mit den Lebensverhältnissen in anderen Systemen zu machen, Gelegenheit haben und somit, nach Hause zurückgekehrt, Kenntnisse repräsentieren, die die herrschende Ideologie desavouieren. Der technische und wissenschaftliche Fortschritt als solcher mindert also und erhöht nicht die Chancen kompletter Bewusstseinskontrolle, wie Orwell sie uns utopisch vorgeführt hatte.

Drittens ist der technische Fortschritt als solcher ein Medium der Beschleunigung der Diffusion von Information und damit des Abbaus der Chancen zu jener perfekten Vergangenheitskontrolle, die das eindrucksvollste Detail der Orwellschen Schreckensutopie darstellt. Man kann zu Zwecken der ideologischen Indoktrination die Zahl der Schulungsbroschüren von Hunderttausend auf Zehn Millionen steigern, die in einem dort abgedruckten Bild Lenin mit dem wegretouchierten Trotzki, also ohne Trotzki, zeigen. So geschah es zu Stalins Zeiten. Aber je mehr man die Verbreitung ideologisch erwünschter Information steigert ("Propaganda"), um so schwieriger wird es, und zwar aus prinzipiellen Gründen, die entsprechend gesteigerte Propaganda von gestern im Bedarfsfall vollständig zurückzunehmen. Exemplarisch heisst das: Trotz aller Vergangenheitskontrolle taucht dann unerwarteterweise doch einmal in irgendeiner sibirischen Hütte jenes Originalbild auf, das uns Lenin in Gemeinschaft mit Trotzki zeigt, und Risse in der Glaubwürdigkeit herrschender Vergangenheitsbilder tun sich auf, die nie mehr zu kitten sind. Im faschistischen Italien ist übrigens eine ähnliche Geschichte passiert. Die Aelteren mögen sich noch an jenes pompöse Bild erinnern,

das uns auf einem Ross mit hochehobenem Schwert Mussolini als "Schutzherrn des Islam" zeigte. Im Original zeigte aber das Photo überdies einen Stallburschen, der für alle Fälle das Ross am Zügel hielt - eine Szene von nicht gerade heroischer Anmutungsqualität. Entsprechend wurde der Stallbursche wegre-touschiert und das so imperial gemachte Photo millionenfach propagandistisch verbreitet. Aber die Beseitigung des ungleich weniger imperialen Originals gelang nicht vollständig. Unter der Hand blieb das Bild des stallburschenbetreuten Duce verbreitet, und die Römer hatten zu lachen. In der Konsequenz heisst das: Mit der Transformation der Gesellschaft in eine sogenannte Informationsgesellschaft - und das ist in letzter Instanz ein technisch bedingter Vorgang - werden auch in totalitären Systemen Vergangenheitskontrollen als wesentliche Voraussetzung für die Erfüllbarkeit der Prätention historisch unverbrüchlicher Konstanz ideologischer Wahrheit immer geringer.

In der Zusammenfassung bedeutet das: Es mag gute Gründe geben, den Totalitarismus unverändert zu den keineswegs erledigten Gefahren politischer Entwicklungen zu zählen, auf die wir, um sie abzuwehren, gegenwärtig eingestellt bleiben müssen. Aber es ist nicht wahr, dass die technische Evolution als solche die Wahrscheinlichkeit dieser Schrecken erhöhte. Insoweit ist das Gegenteil richtig.

Zu den spezifisch europäischen Tendenzen kultureller und politischer Pluralisierung der modernen Industriegesellschaft gehört aber vor allem die Renaissance des Regionalismus und auch des Nationalismus. Lebhafter als bei der Einheit Europas, so scheint es, sind die Europäer gegenwärtig bei allerlei Formen einer Politik der Konservierung ihrer herkunftsgeprägten regionalen und nationalen Identitäten engagiert. Das wird besonders deutlich, wenn man sich mit den Antrieben beschäftigt, die den Wandel in der Staatenwelt des ehemaligen Ostblocks bewirken. Ineins mit dem real existent gewesenen Sozialismus ist immerhin auch der sozialistische Internationalismus zusammengebrochen. Erneut erweist sich, dass die nationalen Solidaritäten stärker sind als die prätendierten proletarischen. An die Zukunftsverheissungen des Marxismus und Leninismus glauben inzwischen selbst westliche Intellektuelle nicht mehr. Statt dessen haben sich jenseits der Mauern und Stacheldrahtzäune, die Europa über mehr als vierzig Jahre hinweg teilten, nicht zuletzt Herkunftsmächte politisch neu zur Geltung gebracht. Religion, kirchlich verfasste Konfession einerseits und Nation andererseits sind die beiden wichtigsten dieser Herkunftsmächte, und in Polen sind sie überdies, historisch erklärbar, in singulärer Weise miteinander verbunden. In-

dem man nicht mehr sein will, was man nach den Massgaben der sozialistischen Ideologie hätte werden sollen, wird die Frage, wer man denn unbeschwert aller deformierenden Wirkungen totalitärer Ideologien geblieben sei, vor allem mit Rekurs auf die Nation beantwortet.

Der Zerfall der totalitären Systeme wird weltweit als Befreiung erfahren. Die mit diesem Zerfall freigesetzten neuen Nationalismen hingegen lösen gemischte Gefühle aus. Gewiss nehmen die Nationen, die sich von der sozialistischen Lagerordnung emanzipiert haben und neu nach staatlicher Selbständigkeit streben, unbestreitbare und bis auf die Uno-Ebene hinauf anerkannte Selbstbestimmungsrechte in Anspruch. Für die baltischen Nationen zum Beispiel gilt das, auf deren Kosten sich Hitler und Stalin über die Teilung ihrer Herrschaft in Osteuropa 1939 geeinigt hatten. Andererseits ist es unmöglich, sich nicht an die verhängnisvolle Rolle zu erinnern, die der Nationalismus in der europäischen Politik dieses Jahrhunderts bis hin zum Faschismus und Nationalsozialismus gespielt hat.

Vorbehalte aus solchen Erinnerungen bekommen gegenwärtig in erster Linie die Deutschen zu spüren. Nichtsdestoweniger vollzog sich, mit Zustimmung der beteiligten Mächte und in der europäischen Politik offiziell unwidersprochen, die staatliche Wiedervereinigung dieser Nation. Ueber eine andere als die sozialistische Legitimität verfügte doch die DDR nicht. Mit dem Sozialismus musste daher auch die Lebenslüge der DDR zerfallen, es sei eine neue, nämlich sozialistisch geprägte Nation auf ihrem Boden entstanden. Uebrig blieben Deutsche, und niemand kann sagen, was es denn hätte sein sollen, worauf sich nach dem Untergang des Sozialismus die Fortdauer ihres Separatstaates in Deutschland hätte gründen sollen. Noch im Sommer 1989 fand der SED-Ideologe Otto Reinhold, eine nicht-sozialistische, nämlich "kapitalistische" DDR wäre ein Unding. Er sollte recht behalten.

Auch die deutsche Wiedervereinigung belegt somit, dass in den aktuellen Wandlungen Europas die nationalen Orientierungen ihre politische, sogar staatsbildende Kraft keineswegs eingebüsst haben. Im Extremfall erweisen sich die neuen Nationalismen sogar als bürgerkriegsfähig. In den nationalen Mischgebieten am Rande des Kaukasus sowie in Jugoslawien ist das leider der Fall. Hier sind freilich die nationalen Grenzen zugleich Konfessions- und Religionsgrenzen.

Gleichwohl muss man nicht befürchten, dass Europa, statt an Einigkeit zu gewinnen, erneut von den zerrüttenden Auswirkungen nationaler Spannungen eingeholt werden könnte. Zu den Kräften, die heute gegenläufig und proeuropäisch wirken, gehört nicht zuletzt der Regionalismus. Die europäischen Orientierungen des Regionalismus erkennt man nicht auf den ersten Blick. Lebhafter als für die Einheit Europas, so scheint es, engagieren sich doch die regionalistisch orientierten Europäer bei ihren kleinen Herkunftswelten. Nicht, was ihnen kulturell und historisch gemeinsam ist, bewegt insoweit die Europäer politisch am stärksten, vielmehr das, was sie im Verhältnis zueinander jeweils anders sein lässt - als Sarden oder Jurassier, als Bretonen oder Waliser, als Galizier oder als Friesen.

Etliche Europapolitiker haben sich von diesen Erscheinungen emotionaler Rückbindung an marginale historische Herkunftsregionen irritiert gezeigt. Sind die Regionalisten provinzialistisch borniert, wo sie statt dessen für Europa, ja für die Welt sich öffnen sollten? Das wäre ein Missverständnis, und zur Irritation besteht gerade auch aus europäischer Perspektive gar kein Anlass.

Fritz René Allemann spricht von einem "eindeutigen Zusammenhang von Regionalismus und 'Europäismus'", und dieser Zusammenhang lässt sich plausibel machen. Zum regionalistisch bewegten Okzitanier oder burgenländischen Austrokraten wird man ja nicht, weil man in einem weltabgeschiedenen Winkel noch nicht vernommen hätte, was an der Zeit ist. Man wird es vielmehr inmitten europaweit hin- und herströmender Touristen- und Warenströme. Nicht Rückständigkeit macht herkunftskonservativ, vielmehr die Dynamik von Modernisierungsprozessen, die uns immer rascher über immer grössere Räume hinweg in herkunftsindifferenter Weise miteinander verbinden. An der Nötigkeit europäischer Einigungen zweifelt der Regionalist gar nicht. Aber gerade deswegen macht er in der europäischen Politik kompensatorisch den folgenden Grundsatz geltend: So viel zusätzliche Einheit wie nötig; so viel Erhaltung herkunftsgeprägter kultureller und politischer Vielfalt wie möglich.

Proeuropäisch ist der Regionalismus nicht zuletzt in der Erwartung, in der europäischen Politik Rückhalt im Widerstand gegen Tendenzen kultureller Majorisierung durch den Nationalismus der jeweiligen Mehrheitsnation in den traditionellen europäischen Nationalstaaten zu finden. Nationalismus - das war einmal der Anspruch, als diese kontingente Nation zugleich Trägerin von Vorrechten verschaffenden Eigenschaften zu sein. Im harmlosesten Fall bedeutet das, dass

sprachliche Minderheiten unter den Druck der politischen und rechtlichen Privilegien gerieten, mit denen, nicht selten in kulturmissionarischer Absicht, die vorherrschende Sprache als Nationalsprache ausgestattet wurde. Und man erinnert sich, was das in weniger harmlosen Fällen bedeutete. Am Regionalismus bricht sich heute dieser Nationalismus der nationalstaatlichen Mehrheitsnationen, und an den Fälligkeiten europäischer Einigung bricht er sich gleichfalls. Eben das erklärt das politische Europa-Engagement der europäischen Regionalisten.

Die Renaissance nationaler Orientierungen im ehemaligen Herrschaftsbereich des Sowjetsystems entspricht nur teilweise dem skizzierten Muster des Regionalismus. In Rumänien, in Bulgarien finden Minderheiten sich mehrheitsnationalistisch bedrängt, und es gibt sogar Tendenzen der Lösung des Minderheitenproblems durch Schaffung sprachlich und kulturell homogener Räume, das heisst durch Anpassungszwang oder durch Exilierung. In anderen Fällen ist aber der Kampf um die Gewinnung oder Wiederherstellung uneingeschränkter nationaler Selbstbestimmung nichts anderes als ein Kampf der Selbstbefreiung kleiner Nationen aus Abhängigkeiten von grossen, die als bedrohlich, näherhin als identitätsgefährdend erfahren wurden. Für die schon erwähnten baltischen Nationen gilt das, und es gilt auch für die aktuellen Separationsbewegungen in Jugoslawien. Das sind Bewegungen, die in der Tat parallel zum westeuropäischen Regionalismus verlaufen.

Aus naheliegenden Gründen favorisieren die Regionalisten als Staatsordnungsprinzip den Föderalismus. Sie fordern die Föderalisierung des traditionellen nationalen Einheitsstaates, und es gab grosse Erfolge in dieser Hinsicht - in Italien und Spanien zum Beispiel. Für die künftige Europäische Union, zu der nach dem Willen der Beteiligten die EG sich entwickeln soll, scheint ohnehin klar zu sein: Sie wird hochföderal organisiert sein, oder sie kommt gar nicht zustande.

Aber wie ist mit diesem aktuellen europapolitischen Gemeinplatz das Faktum verträglich, dass just die beiden grössten europäischen föderal organisierten Vielvölkerstaaten, nämlich die Sowjetunion einerseits und Jugoslawien andererseits, vom Verfall bedroht sind? Wieso streben hier die neuen nationalen, auch regionalen Bewegungen, statt der Liberalisierung und Demokratisierung des Bundesstaates, seine Transformation in einen Staatenbund, ja seine Auflösung an? Die Antwort scheint mir zu lauten: Es ist hier nicht mehr zur Evidenz zu bringen, wieso sehr heterogene Nationen, die an ihrer Staatsfähigkeit zu zwei-

feln keinen Anlass sehen, unter dem Dach eines Superstaates - und sei er hochföederal organisiert - vereinigt bleiben sollten. Fälligkeiten transnationaler Kooperation und Integration werden keineswegs übersehen. Bezweifelt wird aber, dass es sich bei den Einrichtungen dieser Kooperation und Integration um Einrichtungen eines Staates handeln müsse. Zwingende Notwendigkeiten militärisch-sicherheitspolitischer Selbstbehauptung hätten das noch am ehesten evident machen können. Aber just diese Notwendigkeiten wirken heute, nachdem das Ende des Kalten Krieges verkündet ist, weniger zwingend.

Sogar für Westeuropa gilt doch: Selbst als der Kalte Krieg am kältesten war, reichten seine Herausforderungen nicht aus, es militär- und sicherheitspolitisch souverän zu machen. Die Allianz mit den USA als stärkstem Verbündeten blieb das entscheidende politische Sicherheitsinstrument. Daran mag man die Wahrscheinlichkeit messen, dass aus der künftigen Europäischen Union unter Bedingungen fortschreitender Entspannung je ein verteidigungspolitisch souveränes Gebilde werden könnte. Schon aus diesem Grund wird die Europäische Union nicht ein Gemeinwesen nach Analogie der Vereinigten Staaten von Amerika sein. Im gegenwärtigen Europa gibt es die Gründe und die Kräfte nicht, die die europäischen Staaten bewegen könnten, sich in einem Gebilde, das nach herkömmlichen staatsrechtlichen Begriffen "Bundesstaat" genannt werden dürfte, zu vereinigen.

"Wer verliebt sich denn schon in einen gemeinsamen Markt?", so äusserte sich kürzlich skeptisch Jacques Delors. Das deckt sich mit einem gegenwärtig vielzitierten Diktum Jean Monnets, welches sinngemäss lautet: "Wenn ich noch einmal Gelegenheit hätte, mit der Politik europäischer Einigung den Anfang zu machen, so würde ich mit der Kultur beginnen." Entsprechend wird heute von unseren Europapolitikern überall die Einheit der europäischen Kultur als Grund und Motiv europäischer Einigung beschworen. In der Tat ist die kulturelle Identität Europas keine Chimäre. Jeder Gymnasiast hat sich mit ihr zu befassen, und auch die Touristen, die vor der Akropolis in Athen oder auch nur vor der Porta Nigra in Trier ihren Sightseeing-Bussen entsteigen, sind Europa zugewandt. Gleichwohl ist die Erwartung, Erfahrungen europäischer Herkunftseinheit könnten sich direkt in einen politischen Einigungswillen umsetzen, eine Erwartung aus politischer Romantik. Nicht Herkunftsnostalgien, vielmehr einzig Zweckmässigkeiten und Notwendigkeiten von zukunftsbezogener pragmatischer Evidenz werden die Staaten Europas und ihre Bürger veranlassen können, Souveränitätsrechte auf europäische Institutionen zu übertragen.

Solche Zweckmässigkeiten und Notwendigkeiten gibt es. Man erkennt sie, wenn man die real rückläufige Potenz der europäischen Staaten ins Auge fasst, autark für die Sicherung der Lebensbedingungen ihrer Bürger einzustehen. Selbst die Gewährleistung innerer Sicherheit - neben der Gewährleistung äusserer Sicherheit wichtigste Funktion souveräner Staaten in ihrem traditionellen Begriff - scheint heute über längst etablierte internationale Kooperationen hinaus transnational integrierte Instrumentarien zu verlangen. Terror, Drogenhandel, auch Menschenhandel und Wirtschaftskriminalität sind ja inzwischen ihrerseits transnational integriert. Nicht zufällig macht daher heute die EG für die europäische Einigung in Zeitungsannoncen sogar mit kriminalitätspolitischen Argumenten Propaganda.

Die Reihe analoger nationalstaatlicher Autarkieverluste ist endlos - von der Unmöglichkeit, grenzüberschreitende Umweltprobleme innerstaatlich zu lösen, über die Nationalbudgets sprengenden Dimensionen moderner wissenschaftlicher und technischer Forschungsprojekte bis hin zu den transnationalen Aspekten der Entwicklungspolitik und der wachsenden Migrationsströme.

Der gemeinsame Markt wird sich, hoffentlich, überdies durch evidente Lebensvorteile empfehlen, und so weit er dies bereits tut, fehlt es auch an der Bereitschaft nicht, den Institutionen dieses Marktes die für die Marktorganisation benötigten Souveränitätsrechte zu übertragen. Dieser Vorgang ist längst im Gange, und zwar in einem Ausmass, der ihn als irreversibel erscheinen lässt.

Die europäischen Staaten verlieren über solche Vorgänge europäischer Integration - das ist banal - unbeschwert gewisser Einbussen an bisherigen souveränen Kompetenzen ihre Staatsqualität nicht. Nicht banal ist hingegen die Frage, ob darüber die europäischen Institutionen, indem sie bislang nationalstaatliche Souveränitätsrechte übernehmen, ihrerseits Staatsqualität gewinnen. Für die EG in ihrer derzeitigen Verfassung wird das niemand behaupten wollen. Aber die inzwischen vorliegenden Verfassungsentwürfe für eine künftige Europäische Union sind regelmässig staatsverfassungsanalog konzipiert. Aber zugleich handelt es sich nicht um Verfassungsentwürfe für einen Bundesstaat, und an einen Staatenbund historisch bekannten Musters ist man auch nicht erinnert. Es zeichnet sich ab: Die Europäische Union wird, wenn sie zustande kommt, ein nach Verfassung und Zuständigkeiten noch nie dagewesenes Gemeinwesen sein.

Die Phantasie der Verfassungsjuristen sowie der europäischen Verfassungsrechtspolitiker ist herausgefordert.

Speziell werden dabei aus den erläuterten Gründen die europäischen Verfassungsrechtspolitiker die regionalistischen Bewegungen zu berücksichtigen haben. Worum es sich bei diesen regionalistischen Bewegungen näherhin handelt - das sei abschliessend durch eine knappe Charakteristik von insgesamt sechs aktuellen Typen des Regionalismus verdeutlicht.

Erstens. Regionalismus - das ist zunächst die politische Bewegung, in der ethnische Minderheiten im nationalstaatlichen Rahmen ihre Volksgruppenrechte zu gewinnen oder zu festigen suchen. Der humane Rang und das politische Gewicht dieser Bestrebungen wirkt sich in der Entwicklung des Völkerrechts bis auf die Uno-Ebene hinaus aus. Im Artikel 27 der "UN Convention on Civil and Political Rights", 1976 in Kraft getreten, hat sich das, wenn auch noch nicht in hinlänglich befriedigender Weise, niedergeschlagen. Auch im Europarat gibt es Initiativen zur Einbeziehung eines Katalogs von Volksgruppenrechten in die Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten. Südtirol ist ein herausragendes Beispiel, das uns die Bedeutung solcher Bemühungen vor Augen führt. Was es heisst, dass die Südtiroler zum Beispiel heute wieder in der Schule, bei Aemtern und vor Gericht rechtlich uneingeschränkt sich ihrer Sprache bedienen können - das begreift man vor einem historischen Hintergrund der Lösung des Südtirolproblems, wie sie dem faschistischen und dem nationalsozialistischen Diktator vorgeschwebt hatte, nämlich der Lösung des Problems über die Auflösung der fraglichen Regionalkultur durch Transfer der autochthonen Bevölkerung. - Ein analoges Beispiel regionsspezifischer Bemühungen zur Sicherung oder Durchsetzung von Volksgruppenrechten ist der slowenische Regionalismus im Süden Oesterreichs. Inzwischen werden auch dort die Ortstafeln zweisprachig geführt, und die politisierende Wirkung der Erinnerung an frühere Abwehrkämpfe ist inzwischen erfreulicherweise zu schwach geworden, um das noch verhindern zu können.

Zweitens. Regionalismus - das ist im politischen Extremfall der Kampf organisierter Kräfte zur Loslösung von Minderheitenregionen vom Nationalstaat - : der Separatismus. Souveräne Eigenstaatlichkeit zu erkämpfen ist hier das Ziel. Wesentliche Teile der baskischen Bewegung sind an diesem Ziel orientiert. Für die Korsen gilt Analoges. Man wird nicht unterstellen dürfen, dass in diesen und anderen Fällen jeweils die Bevölkerungsmehrheit wirklich die Separation will. Aber

wirksam organisierte Gruppen sind bemüht, sich ein politisches Monopol auf die Vertretung des regionalen Volkswillens zu erkämpfen. Der Politisierungsgrad dieser Bewegungen ist bekanntlich gross genug, um sogar den Terror möglich zu machen. Vor einiger Zeit noch erging an alle Festlandfranzosen auf Korsika die Eröffnung, sie hätten die Wahl, die Insel entweder mit dem Koffer oder im Sarg zu verlassen.

Drittens, Regionalismen mit dem Ziel einer gebietskörperschaftlichen Separation gibt es selbstverständlich auch im Rahmen nationalstaatlicher Zugehörigkeitsverhältnisse, die als solche nicht in Frage gestellt werden. Dafür steht musterhaft die Loslösung der frankophonen, ehemals bischöflich-baslerischen Gebiete des Kantons Bern von diesem und die Verselbständigung dieser Region zu einem neuen Kanton der Schweiz im Jura. Auch dieser Separationsvorgang war von einigen Akten gelinder Gewalt begleitet. Er war aber zugleich auch von verfassungsrechtlichen Verhältnissen in der Schweiz sowie überdies von der hochföderalistisch geprägten politischen Kultur dieses Landes begünstigt. Mit nicht weniger als 82 Prozent Ja-Stimmen hat am 24. September 1978 die gesamtschweizerische Bevölkerung der Gründung des neuen Kantons zugestimmt.

Viertens, Auch in den zentralistisch geprägten europäischen Nationalstaaten hat sich der Regionalismus der Volksgruppen oder auch der alten historischen Provinzen zu einer politischen Kraft erheblichen Ranges entwickelt. Die überall fällige Antwort auf die Herausforderung dieser Kraft ist der erwähnte Föderalismus. Sogar Frankreich, der klassische zentralistisch organisierte Nationalstaat in Europa, entwickelt gegenwärtig, in Zuständigkeit eines speziell dafür eingerichteten Ministeriums, regierungsoffiziell Föderalisierungsprogramme. Die Okzitanier haben sich kulturell und politisch neu zur Geltung gebracht; im Nordosten Frankreichs wird die Erinnerung an alte flämische Zugehörigkeitsverhältnisse kräftig gemacht. Analoges gilt für Spanien von Katalonien bis nach Andalusien, und Italien hat inzwischen auch über Südtirol hinaus seine teilautonomen Randprovinzen vom Aostatal bis Julisch-Venetien. Auch im Ostblock, wo ja ideologisch die Doktrin des parteiherrschaftlichen demokratischen Zentralismus galt, haben Föderalisierungsprozesse stattgefunden. Seit 1968 zum Beispiel ist die Tschechoslowakei eine föderale Republik mit Parlamenten im böhmischen Prag und im slowakischen Pressburg andererseits. Was ist die politische Logik solcher Tendenzen? Das lässt sich in extremer Verkürzung in zwei Sätzen sagen. Zunächst: Föderalisierung ist das besonders geeignete Mittel, um verfassungspolitisch die internationalstaatlichen Spannungen aufzufangen, die der

"Aufstand der Provinzen", wie man das genannt hat, zwangsläufig mit sich bringt. Sodann: Föderalisierung ist das geeignete Mittel, der Verödung der Provinzen zu begegnen und die Provinzen politisch und kulturell zu revitalisieren.

Fünftens, Regionalismus - das ist weiterhin eine Bewegung der Kooperation von regionalen Gebietskörperschaften, von Kommunen oder Ländern, über Staatsgrenzen hinweg, insbesondere insoweit die administrative Tätigkeit solcher Gebietskörperschaften über Staatsgrenzen hinweg Auswirkungen hat oder insoweit man es diesseits oder jenseits solcher Grenzen mit Problemen zu tun hat, die kooperativ zu lösen sogar im technischen Sinne zweckmässig ist. Beim so definierten Regionalismus stehen nicht ethnische, sprachliche oder historische Gemeinsamkeiten im Mittelpunkt, vielmehr die grenzüberschreitende Natur von Sachfragen, von denen man sich analog betroffen findet. Die Auswirkungen des Tourismus, die Konsequenzen grenzüberschreitender Arbeitsmärkte, ökologische Probleme, die man ja bekanntlich durch Zollschranken nicht aufhalten kann - das sind Fragen dieser Art, auf die der Regionalismus in administrativer Absicht, wie ich ihn nennen möchte, zu antworten sucht. Die 1972 gegründete Arge-Alp, in der Bayern, mehrere österreichische Bundesländer, Graubünden und auch einige norditalienische Provinzen kooperieren, ist für diesen Regionalismus ein Beispiel, oder auch die Euregio zwischen Rhein, Ems und Ijssel, in der 87 niederländische und deutsche Gemeinden eine grenzüberschreitende Kommunalgemeinschaft gebildet haben.

Sechstens, Ein anderer Typus grenzüberschreitenden Regionalismus liegt vor, wenn anstelle technischer, ideologischer oder wirtschaftlicher Fragen ethnische, sprachliche oder historische Verwandtschaftsverhältnisse den Hauptgrund der Kooperation bilden. In eben diesem Sinne haben sich am westlichen Ausgang des Kanals Kelten aller Länder von der Bretagne über Cornwall bis nach Irland zusammengefunden. Oestlich des Bodensees wirken in mannigfachen kulturellen Aktivitäten Vorarlberger mit den Bewohnern jener bayerischen Gemeinden zusammen, die erst durch den definitiven Willen des Wiener Kongresses, Bayern einen Zugang zum Hafenplatz Lindau zu verschaffen, in einen anderen Staat versetzt worden waren. Auch der Friesenrat, in welchem sich in grenzüberschreitender Zusammenarbeit niederländische und deutsche Friesen zusammengeschlossen haben, ist eine Institution internationalen regionalistischen Zusammenschlusses.

Damit sei die Reihe der Hinweise auf einige wichtige Charakteristika, durch die sich die mannigfachen Regionalismen in Europa unterscheiden lassen, abgeschlossen. Diese Reihe liesse sich erheblich verlängern; eine Fülle von Differenzierungen wären nötig. Darauf sei verzichtet und abschliessend gesagt, was die mannigfachen europäischen Regionalismen der Gegenwart eint. Die europäischen Regionalismen der Gegenwart sind Bewegungen, in denen sich der Anspruch politisch zur Geltung bringt, nach Sprache und Volkszugehörigkeit, nach Landschaft und Lebenskultur, nach Herkunftsprägung und kollektivem Gedächtnis auf rechtfertigungsunbedürftige Weise ein Besonderer, ein Anderer sein zu können. Dieser Anspruch auf das, worin wir uns jeweils von anderen unterscheiden, richtet sich nicht im mindesten gegen das, was Menschen über solche Unterschiede hinweg miteinander verbindet. Die Sache verhält sich genau umgekehrt: Das Recht, sich in allem, worin wir kraft Herkunftsprägung und Zugehörigkeitsbewusstsein uns von anderen unterscheiden, behaupten und darstellen zu können - dieses Recht hat seinerseits universellen Charakter, und Menschen erkennen sich in ihrer sie über alle Unterschiede hinweg verbindenden Humanität nicht zuletzt in der wechselseitigen Anerkennung ihres Rechts, sich in ihrem jeweiligen Anderssein darstellen und behaupten zu können. Die wechselseitige Anerkennung dieses Rechts ist nun allerdings keineswegs selbstverständlich. Der Prozess der verfassungspolitischen und völkerrechtlichen Durchsetzung der Volksgruppenrechte, die Gewährleistung des Anspruchs auf Selbstbestimmung und Selbstbehauptung nach Sprache und Lebenskultur ist, wie wir alle wissen, noch keineswegs überall abgeschlossen. Die regionalistischen Bewegungen forcieren gegenwärtig diesen Prozess. In letzter Instanz festigen sie damit die Geltung von Menschenrechten. Wenn man sich diese Zusammenhänge vergegenwärtigt, so erkennt man, dass es nichts als intellektuelle Pseudosouveränität ist, sich über den vermeintlichen Provinzialismus der Bewegungen zu mokieren, die um regionale Sonderkulturen organisiert sind. Entsprechend dürften die regionalistischen Bewegungen es sich sogar leisten, das Epitheton "Provinzialismus" auf sich sitzen zu lassen. Wir haben gesehen, dass man sich mit diesem sogenannten Provinzialismus heute in guter europäischer, ja über Europa hinaus völkerverbindender Gesellschaft befindet.

Hanns W. Maull

Die wirtschaftliche Integration Europas: Tragfähiges Fundament einer dauerhaften Friedensordnung?

Die Frage, ob und in welchem Masse die europäische Integration - und das heisst konkret wohl vor allem: die Europäische Gemeinschaft - mit ihrem spezifischen, bislang primär diplomatisch-wirtschaftlichen, Instrumentarium in der Lage sein wird, eine tragfähige Friedensordnung für Europa zu gewährleisten, dürfte für die kommenden Jahre von entscheidender Bedeutung nicht nur für die Stabilität Europas, sondern der internationalen Beziehungen insgesamt sein. Zugleich zielt diese Frage auf eine für die gegenwärtige internationale Politik absolut zentrale, zugleich jedoch theoretisch wie empirisch bislang noch weitgehend unverarbeitete Wechselwirkung, die Wechselwirkung zwischen den Tendenzen zu wachsender internationaler Verflechtung einerseits und politischem Selbstbehauptungswillen des Nationalstaates andererseits, zwischen der Rationalität der Interdependenz, die Problemlösungsstrategien immer deutlicher global definiert und politisch einschliessend ausgerichtet ist, und der (oft emotionalen) Suche nach Identität durch ausschliessende Abgrenzung andererseits. Anders formuliert: Wir stehen beim Umgang mit dieser Fragestellung unmittelbar an der Wegegabelung der internationalen Politik der Gegenwart zwischen der Überwindung der nationalstaatlichen Welt und dem Rückfall in ihre alten Gesetzmässigkeiten und Verhaltensmuster - mit wohl unausweichlich katastrophalen Folgen. Natürlich sollte diese Problemstellung nicht nur Entscheidungsträger, sondern auch Politikwissenschaftler beschäftigen; sie können sich (im Gegensatz zu den Praktikern) den Luxus erlauben, auch das Udenkbare zu denken, die Wahrscheinlichkeiten des Erfolges wie des Scheiterns und ihre jeweiligen Variablen abzuschätzen. Im folgenden soll dies versucht werden, wobei die Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens noch einmal unterstrichen werden müssen: Es kann hier nicht mehr geleistet werden als - im eigentlichen Sinne des Wortes - ein Essay.

Kooperation und Integration: Voraussetzungen und Implikationen

Nun ist die Europäische Gemeinschaft bei der Auseinandersetzung mit dieser Herausforderung keineswegs ausschliesslich auf wirtschaftliche Instrumente und Prozesse angewiesen. Integration bedeutet ja die Herausbildung eines hohen Interdependenzniveaus und supranationaler Strukturen; sie ist deshalb - und dies zeigt die Europäische Gemeinschaft besonders deutlich - keineswegs nur eine wirtschaftliches, sondern per Definition auch ein politisches Phänomen. Die politische Dimension ergibt sich dabei gewissermassen zwangsläufig aus dem Regelungs- und Normierungsbedarf im Gefolge hoher und breitgefächerter Interdependenz¹.

Integration in diesem Sinne hat jedoch nicht nur politische (bis hin zu sicherheitspolitischen) Implikationen, sondern auch sicherheitspolitische *Voraussetzungen*. Theoretisch wie empirisch spricht vieles dafür, dass der Pfad der Integration nur von Staaten beschritten wird, die *zuvor* ihre sicherheitspolitische Handlungsfreiheit - und damit das zentrale Attribut der klassischen Souveränität! - einzuschränken bereit sind. Die theoretischen Gründe für diese Vermutung ergeben sich aus den mit wirtschaftlicher Verflechtung verbundenen Abhängigkeiten, die wohl nur dann mit den Anforderungen an nationalstaatliche Autonomie verbunden werden können, wenn eine sicherheitspolitische Gefährdung durch den Partner auszuschliessen ist. Empirische Belege für den Zusammenhang liefern sowohl die vorliegenden Beispiele gelungener regionaler Integration insbesondere in der Europäischen Gemeinschaft, aber auch in Nordamerika oder Skandinavien. In all diesen Fällen waren bestimmte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen eine oft übersehene, faktisch wohl dennoch entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Integration. Umgekehrt ist enge wirtschaftliche Kooperation unter den traditionellen sicherheitspolitischen Vorbehalten nur schwer in Integration umzuwandeln. Diese Aussagen mögen auf den ersten Blick tautologisch erscheinen: Integration wurde ja u.a. als die Herausbildung supranationaler Strukturen definiert. Der hier postulierte Zusammenhang geht

1 Dieser Zusammenhang lässt sich derzeit gut anhand der Diskussionen um die Bildung regionaler Handelsblöcke in Nordamerika, Ostasien und im Pazifikraum (hier insbesondere im amerikanisch-japanischen Verhältnis) beobachten: Erreichen wirtschaftliche Verflechtungen ein bestimmtes Niveau, stellt sich in aller Regel auch politischer Steuerungsbedarf ein. Zur Thematik siehe etwa Detlev Lorenz, Trends towards Regionalism in the World Economy: A Contribution to a New International Economic Order?, in: Intereconomics, March/April 1989, pp.64ff. Ein anderes Beispiel für diesen Zusammenhang liefert die G-7: Die Weltwirtschafts-Gipfeltreffen entsprangen ebenfalls der Vertiefung der wirtschaftlichen Interdependenz zwischen den drei grossen Industrieregionen und dem sich daraus ergebenden politischen Handlungsbedarf. Vgl. hierzu etwa: Shiro Saito, Japan at the Summit, London 1989.

jedoch davon aus, dass wirtschaftliche Kooperationsprozesse auf politisch gezogene Grenzen stossen können, solange sicherheitspolitische Vorbehalte nicht aufgegeben werden und damit der Schritt von der Kooperation zur Integration unmöglich wird. Beispiele hierfür liefern etwa die Binnenentwicklung von ASEAN oder die wirtschaftlichen Interdependenzgeflechte in Ostasien. Einen interessanten Grenzfall bilden die amerikanisch-japanischen Beziehungen, in denen die Aufgabe der sicherheitspolitischen Vorbehalte mental wie strukturell nur unvollständig vollzogen wurde. Nach dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung kann so Japans Wirtschaftsmacht von vielen Amerikanern als "Bedrohung" empfunden werden, der jüngste Bestseller aus dem Genre des *Japan-bashing* hält sogar einen erneuten Krieg im Pazifik für möglich, wenn nicht gar wahrscheinlich².

Integration hängt also allem Anschein nach von bestimmten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen ab und impliziert gewisse Besonderheiten im aussenpolitischen Verhalten der "integrierten" Staaten. Diese Besonderheiten gelten in erster Linie im Binnenverhältnis, das durch Tendenzen zu funktionaler Spezialisierung und partiellem Souveränitäts-Transfer und damit insgesamt zu einer "Zivilisierung" der zwischenstaatlichen Beziehungen gekennzeichnet ist³. Wo sicherheitspolitische Autonomie jedoch bereits aufgegeben und dadurch wirtschaftliche Integration ermöglicht wurde, besteht grundsätzlich natürlich auch die Möglichkeit und die reale Chance, sicherheitspolitische Formen der Zusammenarbeit und Integration auf- bzw. auszubauen. Die erwähnten Besonderheiten im aussenpolitischen Verhalten sind dabei keineswegs notwendig auf die Binnenbeziehungen beschränkt, sie können durchaus auch in den Aussenbeziehungen zum Tragen kommen.

In der politischen Praxis ist die europäische Integration also nicht auf das wirtschaftliche Instrumentarium beschränkt, sie kann auch politische und sicherheitspolitische Mechanismen zur Friedenssicherung entwickeln. Dies geschah für die Gemeinschaft traditionell über die atlantische Bündnisbeziehung, seit neuerem auch über Pläne zur Entwicklung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EG sowie den gesamteuropäischen Kooperationszusammenhang der KSZE im politischen und durch die Konstruktion eines "europäischen Pfeilers" in Form einer wiederbelebten WEU als Brücke zwischen der Nato und der Gemeinschaft und Vorreiter einer integrierten europäischen

2 George Friedman/Meredith LeBard, *The Coming War with Japan*, New York 1991.

3 Vgl. meinen Aufsatz "Germany and Japan: The New Civilian Powers", in: *Foreign Affairs*, Winter 1990/91, pp. 91-106.

Sicherheitspolitik. Die Europäische Gemeinschaft ist bei ihren Bemühungen um eine europäische Friedensordnung also keineswegs ausschliesslich auf wirtschaftliche Instrumente angewiesen, sondern vermag grundsätzlich auch aussen- und sogar sicherheitspolitisch aktiv zu werden⁴.

Die folgenden Überlegungen beschränken sich jedoch, der Themenstellung entsprechend, ausschliesslich auf die wirtschaftlichen Dimensionen der Problematik. Dabei soll unterschieden werden zwischen wirtschaftlicher Kooperation und wirtschaftlicher Integration: Wirtschaftliche Kooperation zeichnet sich gegenüber der Integration durch ein geringeres Mass an Verflechtung und das weitgehende Fehlen von sicherheitspolitischen Vorbedingungen und Souveränitätstransfer aus. Viele der im folgenden angestellten Überlegungen gelten jedoch für beides, Kooperation wie Integration. Die Fragestellung soll deshalb auf die sicherheitspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten von wirtschaftlicher Kooperation und Integration ausgeweitet werden.

Die sicherheitspolitische Relevanz wirtschaftlicher Kooperation und Integration

Überlegungen, die sicherheitspolitische Zielsetzungen mit wirtschaftlichen Instrumenten verbinden, sind keineswegs neu: Sie spielten eine zentrale Rolle beim Entwurf der globalen amerikanischen Nachkriegs-Strategie. Zur Eindämmung des wahrgenommenen sowjetischen Expansionismus war Washington auf die innenpolitische Stabilität und Verteidigungsfähigkeit der beiden wichtigsten Randstaaten an der Peripherie des kommunistischen Machtbereichs, Deutschland und Japan, angewiesen; um dies ohne Risiken einer neuerlichen Bedrohung des Status quo durch diese beiden Staaten zu ermöglichen und die Nachbarn dieser beiden Länder zu beruhigen, musste ihr Militärpotential in supranationale Bündniszusammenhänge eingebunden werden⁵. Zugleich sorgten die USA mit dem Marshall-Plan und der Wirtschaftshilfe für Japan für die Initialzündung in den zerstörten Regionen Westeuropas und in Japan. Mit diesen Massnahmen

4 Diese Möglichkeit wurde bereits seit längerem zumindest punktuell auch intensiv genutzt. So spielte beispielsweise die Europäische Politische Zusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Koordination der europäischen Positionen in den Anfängen des KSZE-Prozesses. Vgl. hierzu etwa Götz von Groll, *The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe*, in: David Allen/Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (eds), *European Political Cooperation*, London 1982, pp.60ff.

5 Dies gelang im Falle Japans nur teilweise: Der Aufbau einer multilateralen Bündnisstruktur scheiterte. Washington musste sich daher mit einem bilateralen Sicherheitsvertrag begnügen, der es Japan erlaubte, sicherheitspolitischen Verpflichtungen ausserhalb des eigenen Territoriums weitgehend zu entinnen.

wurden die entscheidenden sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Integration Westeuropas und die Fundamente für ein funktionsfähiges, offenes Weltwirtschaftssystem gelegt. Damit waren zugleich auch die äusseren Voraussetzungen für den phänomenalen Wirtschaftsaufschwung der beiden Verlierer des Weltkriegs geschaffen. Sicherheitspolitische und wirtschaftliche Massnahmen griffen ineinander, beide trugen dazu bei, Stabilität und Wohlstand dynamisch zu entfalten.

Ein zweites Beispiel für die Verfolgung sicherheitspolitischer Ziele mit wirtschaftlichen Mitteln liefert das Konzept der *comprehensive security*, das Anfang der achtziger Jahre in Japan entwickelt wurde⁶. In diesem Konzept spielen Rüstungsaufwendungen nur eine untergeordnete Rolle⁷; Japans Beitrag zur internationalen Stabilität sollte primär in Form von Wirtschaftshilfe erfolgen.

Beide skizzierten Beispiele - die amerikanische Nachkriegsstrategie und das japanische Konzept der *comprehensive security* - gingen von der Einsicht aus, dass wirtschaftliche Schwäche und wirtschaftliche Krisenerscheinungen soziale und innenpolitische Instabilitäten heraufbeschwören, die wiederum die nationale Sicherheit anderer Staaten und die internationale Stabilität gefährden können. Die schweren wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der ehemaligen sozialistischen Planwirtschaften in Osteuropa und der Ex-Sowjetunion und der aller Voraussicht nach lange und mühsame Übergang zur Marktwirtschaft, der mit hohen sozialen Kosten verbunden sein wird, legen ähnliche strategische Überlegungen nahe: Die Gefährdung des Friedens in Europa geht heute und in den kommenden Jahren vor allem von den unübersehbaren, potentiell jedoch höchst bedrohlichen Folgen der wirtschaftlichen und sozialen Krisenerscheinungen im Osten aus. Dass diese wirtschaftliche und soziale Krise mit dem Bankrott einer Ideologie und eines politischen Systems einhergeht, macht die Dinge nicht einfacher. Dabei soll allerdings nicht übersehen werden, dass ähnlich komplexe Krisensymptome auch in vielen Ländern der Dritten Welt, und nicht zuletzt in der

6 Zum Konzept der "comprehensive security" und ihrer Umsetzung vgl. Jürgen Morhardt, *Wirtschaftliche Sicherheit als Faktor in den Konzeptionen japanischer Aussen- und Sicherheitspolitik*, Köln 1987 (Dissertation); ders., *Wirtschaftliche Sicherheit und Politik in Japan*, Hamburg 1989.

7 Politisch war das Konzept auch eine Antwort auf amerikanischen Druck in Richtung auf steigende Rüstungsausgaben und zugleich ein Versuch, diesen Druck abzubiegen: Die Umsetzung führte daher zwar zu Steigerungen der Verteidigungsausgaben und intensivierten Rüstungsanstrengungen im Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsbündnisses; diese Steigerungen wurden zugleich jedoch mit extensiven Auflagen versehen, um die traditionelle Orientierung Japans seit 1945 nicht zu gefährden, die einen Wiederaufstieg Japans zur Militärmacht strikt zu vermeiden trachtete (sog. Yoshida-Doktrin).

unmittelbaren Nachbarschaft Europas, nämlich im arabischen Raum, zu beobachten sind; auch diese Krisen werfen für Europa potentiell erhebliche Sicherheitsrisiken auf.

Über welche Mechanismen kann wirtschaftliche Kooperation und Integration nun Sicherheit vor diesen Gefahren gewährleisten? Ohne auf spezifische Instrumente einzugehen, lässt sich ganz allgemein formulieren, dass die sicherheitspolitisch stabilisierenden Wirkungen wirtschaftlicher Kooperation und Integration auf materiellen und immateriellen Anreizen bzw. Kosten beruhen, die mit kooperativem bzw. aggressivem Verhalten verbunden sind. Die Anreize liegen dabei heute eindeutig bei friedfertigem Verhalten, während aggressives Verhalten und gewaltsame Konfliktaustragung mit erheblichen materiellen Kosten verbunden sind. Dies ist keineswegs eine banale Feststellung: In der Phase der Hochindustrialisierung Europas im ausgehenden 19. Jahrhundert etwa galten Territorium, Rohstoffe und geschützte Absatzmärkte als die Grundlagen des Wohlstandes, waren nationale Rüstungsindustrien Schlüsselindustrien der weltwirtschaftlichen Entwicklung⁸. In der Nachkriegszeit hat sich jedoch die weltwirtschaftliche Dynamik immer mehr auf zivile Industrien verlagert. Entscheidende Wachstumsimpulse kamen dabei aus der Ausschöpfung der Möglichkeiten internationaler Arbeitsteilung durch intersektoralen und intrasektoralen Handel mit Industriegütern.⁹

Die so innerhalb und zwischen den grossen Industrieregionen entstandenen Interdependenz-Geflechte wurden zu den eigentlichen Inkubatoren weltwirtschaftlichen Wachstums. Der Wunsch, sich in diese Wachstumsgeflechte einzugliedern, ist daher ebenso verständlich wie inzwischen auch verbreitet: Ein wesentlicher Aspekt der Attraktivität der Europäischen Gemeinschaft, Amerikas und Japans in Osteuropa und in der Dritten Welt ist eben diese Chance, sich von den Kapitalisten "ausbeuten" zu lassen und dabei selbst reich zu werden.

Wirtschaftliche Anreize erreichen ihre sicherheitspolitischen Wirkungen zum einen dadurch, dass wirtschaftlicher Wohlstand auf Gesellschaften ab einem bestimmten Niveau aussenpolitisch saturierende Wirkungen ausübt: Reiche Staaten haben viel zu verlieren und deshalb unter den heutigen Voraussetzungen in aller Regel wenig Interesse an einer expansionistischen Aussenpolitik. Zum anderen spricht vieles dafür, dass Wirtschaftswachstum politische Emanzipation und demokratische Reformprozesse nach sich zieht; Demokratien

8 Vgl. etwa William H. McNeill, *Krieg und Staat*, München 1980

9 Vgl. hierzu insbesondere Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat*, Frankfurt/M. 1987.

fürten jedoch bislang noch niemals miteinander Krieg¹⁰. Die Demokratisierung autoritärer oder totalitärer Systeme ist daher eine indirekte Möglichkeit der Friedenssicherung; hierzu wiederum vermag wirtschaftliches Wachstum einen wichtigen Beitrag zu leisten.

Unter den gegenwärtigen Voraussetzungen in Osteuropa und in vielen Teilen der Dritten Welt liegen die unmittelbar befriedenden Wirkungen von Wohlstand jedoch noch in weiter Ferne: Indikatoren wie diejenigen über das Pro-Kopf-Sozialprodukt, die Verteilungsgerechtigkeit oder auch nur die Deckung der Grundbedürfnisse zeigen, dass das für eine dauerhaft befriedende Wirkung der Aussenpolitik erforderliche Niveau des Lebensstandards bei weitem noch nicht erreicht ist. Unter diesen Voraussetzungen werden materielle Anreize für eine friedliche Aussenpolitik nur dann bestehen, wenn sich die Akteure von der Zukunft eine Verbesserung ihrer materiellen Situation erwarten. Sempel ausgedrückt: Wirtschaftliche Instrumente einer Friedenspolitik können nur dann und dort greifen, wo Menschen an eine bessere, wohlhabendere Zukunft für sich selbst glauben und einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dieser Zukunft und einer friedfertigen, friedenserhaltenden Aussenpolitik herstellen. Dies bedeutet aber auch, dass erstens der Zusammenhang zwischen materiellen Anreizen und internationaler Stabilität wahrnehmungsbedingt, also psychologisch ist, und zweitens nur dann gilt, wenn eine friedfertige Aussenpolitik eindeutig eher als wohlstandsfördernd angesehen wird als eine aggressive. Hinzu kommt, dass die Entfaltung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Interdependenzen zwar *unter dem Strich* aller bisherigen Erfahrung nach klare und eindrucksvolle Wohlstandsgewinne bringt, sie aber keineswegs frei von Kosten und Risiken ist. Die Anpassungsprozesse, die mit der Entfaltung von Interdependenz in allen Lebensbereichen verbunden sind, wirken destabilisierend auf bestehende Strukturen ein, weil sie (individuell wie kollektiv) oft mit materiellen, ökologischen, sozialen, politischen und kulturellen Kosten verbunden sind. Gewinne und Verluste aus Interdependenz-Beziehungen sind zudem in aller Regel ungleichmässig verteilt, was ebenfalls soziales und politisches Konfliktpotential impliziert. Und viertens schliesslich wird die Wirksamkeit wirtschaftlicher Instrumente der Friedenssicherung von der Effektivität und den Verteilungsimplicationen ihrer spezifischen Instrumente abhängen, die mit dem Ziel der Wachstums- und Wohlstandsförderung eingesetzt werden. Mit diesen vier Einschränkungen sind zugleich einige Variablen umrissen, die die Wirksamkeit wirtschaftlicher Instrumente beeinflussen; wir kommen hierauf noch einmal zurück.

10 Vgl.hierzu R.J.Rummel, The Politics of Cold Blood, in: Society, Nov./Dec.1989, pp.32-40.

Die *Kosten* aggressiven Verhaltens bzw. sicherheitspolitischer Instabilität dagegen beruhen auf bereits bestehenden Wirtschaftsverflechtungen und den sich daraus ergebenden Abhängigkeiten, also auf den *Folgewirkungen* von Kooperation und Integration. Im Kontext der Integration gehören dazu neben den wirtschaftlichen Abhängigkeiten auch politische Implikationen der Verflechtung, etwa der Einfluss einer möglicherweise langjährigen und intensiven Praxis der zwischenstaatlichen und supranationalen politischen Zusammenarbeit auf die Verhaltensmuster der politischen Eliten: Integration schafft über solche Prozesse der Elitensozialisierung die Voraussetzung für aussenpolitische Entscheidungen, die jenseits von Kosten/Nutzen-Erwägungen auf gemeinsamen Wertvorstellungen und Solidarität beruhen. Kooperation dagegen ist bei der Bemühung um sicherheitspolitische Stabilität in erster Linie auf Kosten/Nutzen-Erwägungen der Adressaten dieser Politik angewiesen. Ihre Wirksamkeit beruht daher auf einer wichtigen Voraussetzung: Die Adressaten müssen subjektiv zu der Auffassung kommen, dass ein Vergleich der Kosten und der Nutzeffekte alternativer Verhaltensweisen tatsächlich eindeutig gegen aggressive Strategien spricht. Dabei kann diesen Kosten/Nutzen-Überlegungen entweder die (westliche) Logik der Interdependenz-Rationalität zugrunde gelegt werden oder eine andere (Ideo-) Logik - etwa die eines virulenten Nationalismus oder eines religiösen Fundamentalismus. Ideologische Gegenpositionen gegen die Interdependenz-Rationalität werden in aller Regel die mit wirtschaftlichen Verflechtungen verknüpften Anpassungskosten, Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten negativ bewerten und daher sehr viel eher bereit sein, die materiellen Verluste in Kauf zu nehmen, die mit einer (u.U. gewaltsamen) Auflösung von Verflechtungen verbunden wären.

Fassen wir die Ergebnisse der bisherigen Überlegungen noch einmal in einigen Punkten zusammen:

- 1) Wohlstandsgewinne sind unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Bedingungen nur noch durch Eingliederung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu entfalten; militärische Aggressionspolitik, aber auch politische Instabilität und Gewaltanfälligkeit beeinträchtigen die Chancen der Wohlstandsmehrung empfindlich. Aus der Sicht der Interdependenz-Rationalität gilt es daher, derartige Instabilitäten zu beseitigen und Gewaltpolitik zu meiden.

2) Wirtschaftliche Anreize zur Schaffung eines stabilen politischen Umfeldes zielen explizit oder implizit auf die Vertiefung von Interdependenz. Sie wirken primär perspektivisch, setzen also voraus, dass sich die Adressaten dieser Massnahmen von diesen Anreizen eine Verbesserung ihrer Situation in der Zukunft versprechen.

3) Die materiellen Kosten von Gewaltpolitik und Instabilität werden umso höher sein, je mehr die Wachstumsdynamik von Interdependenz-Beziehungen zur Entfaltung gebracht wurde: Wer viel hat, hat viel zu verlieren.

4) Diese Entfaltung wirtschaftlicher Verflechtungen ist jedoch ihrerseits auch mit erheblichen Anpassungskosten verbunden. Hieraus entstehen Konfliktpotentiale innerhalb von wie zwischen Staaten um Fragen der Anpassungsgeschwindigkeit und der Verteilung von Wohlstandsgewinnen und Anpassungskosten.

5) Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Konfliktpotentiale lässt sich die Logik der Interdependenz drastisch in Frage stellen, lassen sich Gegen-Rationalitäten entwickeln, die auf völlig anderen Werte-Hierarchien aufbauen. Aus einer solchen Perspektive kann Gewaltpolitik sehr viel attraktiver wirken als aus der Perspektive der Interdependenz-Rationalität.

6) Die Sicherung des Friedens steht also vor zwei unterschiedlichen Arten von Herausforderungen: Die erste, externe Herausforderung betrifft die Gefährdung des Friedens durch ideologische Kräfte, die die einschliessende Logik der Interdependenz-Rationalität grundsätzlich in Frage stellen und ausschliessende, auf anderen Grundlagen aufbauende Rationalität dagegenstellen. Die zweite, immanente Bedrohung geht von der massiven Dynamik wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Anpassungsprozesse aus, die mit der Entfaltung von Interdependenz verbunden sind. Es ist alles andere als sicher, ob es gelingt, diese Dynamik politisch zu steuern und so einzuhegen, dass dramatische Krisen vermieden werden können. Beispiele für diesen zweiten Typus der Herausforderung wären die globalen Umweltkrisen, aber auch die Dimensionen der sozialen Krise in Osteuropa, der Sowjetunion und in Teilen der Dritten Welt.

7) Wirtschaftliche Instrumente der *Kooperation* können bestenfalls einen Beitrag bei der Bewältigung dieser beiden Herausforderungen leisten; wirtschaftliche *Integration* bietet grundsätzlich bessere Voraussetzungen - nicht zuletzt deshalb,

weil sie per Definition mehr ist als ein wirtschaftliches Phänomen. Einiges spricht jedoch dafür, dass wirtschaftliche Integration nur dort entstehen kann, wo sicherheitspolitische Integration vorangegangen ist¹¹.

8) Die Effektivität wirtschaftlicher Instrumente der Friedenssicherung wird bestimmt durch folgende Variablen: a) Die Wirksamkeit des gewählten Instrumentariums im Sinne der Wohlstandsmehrung, b) die mit diesen Instrumentarien verbundenen sozialen Anpassungskosten und ihre Verteilungseffekte¹², c) die Wahrnehmung dieser Zusammenhänge durch die Adressaten der gewählten Instrumente, und d) die Rationalitäts-Grundlagen, auf deren Basis die Adressaten ihre Kosten/Nutzenabwägungen vornehmen, und ihre Vereinbarkeit mit der Interdependenz-Rationalität.

Wirtschaftliche Instrumente zur Sicherung einer europäischen Friedensordnung

Allgemein gesprochen, verfügt die Europäische Gemeinschaft über folgende wirtschaftliche Instrumente, die sich im Zusammenhang mit Bemühungen um eine europäische Friedensordnung einsetzen lassen:

- Materielle Hilfe (Waren, Dienstleistungen)
- Finanzielle Unterstützung (Schenkungen, subventionierte Kredite, Bürgschaften)
- Investitionen (Direktinvestitionen, *joint ventures*)
- Know-how- und Technologie-Transfer (Ausbildung, Produkt- und Verfahrenstechnologie, Management)
- Marktöffnung.

Diese Instrumente sind in unterschiedlichem Masse politisch verfügbar: Kredite zu Marktkonditionen, Investitionen und der Transfer von Technologie und Know-how etwa implizieren in der Regel private Wirtschaftsakteure; staatliches bzw.

11 Vgl.hierzu Karl W.Deutschs klassische Studie *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957.

12 Zu beachten ist hierbei, dass es sich hier nicht um einen Festsummen-Zusammenhang zwischen Nutzeffekten und Kosten handelt. Es ist also durchaus möglich, die Anpassungslasten durch alternative Handlungsstrategien zu verringern, ohne dass dabei zwangsläufig auch Wohlstandseinbussen akzeptiert werden müssten. Suboptimale Ergebnisse entstehen in der Regel aus Marktverzerrungen. Vgl. hierzu (am Beispiel Umweltschutz) Frances Cairncross, *Costing the Earth*, London 1991.

Gemeinschaftshandeln kann hier nur zu günstigen Rahmenbedingungen beitragen.

Welche Vermutungen lassen sich über die relative Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente anstellen? Zunächst einmal bedürfen alle Instrumente der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen in den Adressatenländern; dies gilt selbst für die Hilfe mit Waren und Dienstleistungen¹³.

Generell lässt sich ein (freilich keinesfalls linearer) Zusammenhang zwischen der Effizienz der eingesetzten Instrumente sowie den damit verbundenen Anpassungszwängen vermuten: Je wirksamer eine Massnahme, desto grösser die Anpassungslasten. Weitere wichtige Aspekte sind der zeitliche Rahmen der Wirkungen (rasch oder langsam) sowie die Verteilungsaspekte von Kosten und Nutzeffekten. Am einen Ende des Effizienz-Spektrums stünden demnach materielle Hilfsprogramme mit Gütern und Dienstleistungen: Ihre Wirksamkeit ist zeitlich eng begrenzt (langfristig können sich sogar negative Auswirkungen ergeben¹⁴); andererseits entstehen nur geringe Anpassungskosten für die Geber- oder die Empfängerländer, und in kritischen Situationen ist die kurzfristige Wirkung entscheidend, weil existenzertreuend.

Durchschlagende mittel- und langfristige Wirkungen wirtschaftlicher Massnahmen brauchen ein Mindestmass an Effizienz der makro- und mikroökonomischen Strukturen im Empfängerland. Dies heisst unter den gegenwärtigen Bedingungen in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion folgendes: Freigabe der meisten Preise, Reform der Eigentumsordnung, Privatisierung der Produktionsmittel und Schaffung eines effektiven Finanzsektors¹⁵. Diese grundlegenden Reformen sind jedoch mit erheblichen sozialen Folgelasten verbunden, die derartige Massnahmen politisch nur schwer durchsetzbar machen und dort, wo sie verabschiedet wurden, politisch delegitimierend wirken können. Diese Folgelasten könnten dadurch abgemildert werden, dass die Gemeinschaft einen Teil dieser Lasten über Transferleistungen übernimmt; dies wirft jedoch nicht nur das technische Problem auf, wie derartige Transferleistungen möglichst wirksam gehalten werden können, sondern auch die politische Durchsetzbarkeit derartiger Massnahmen in den Geberländern. Die Erfahrungen mit der deutschen Ein-

13 Nach Aussagen russischer Parlamentarier und Experten versickerten beispielsweise rund 80 Prozent der bundesdeutschen Hilfslieferungen an die Sowjetunion im Winter 1990/91 in dunklen Kanälen.

14 Vgl.hierzu die Diskussion um Nahrungsmittelhilfe an arme Länder der Dritten Welt.

15 Vgl.hierzu David Manasian, Don't Give Up Now, A Survey of Business in Eastern Europe, in: The Economist, 21.Sept.1991

heit zeigen a) die Grössenordnung des erforderlichen Lastenausgleichs (die Transferzahlungen Westdeutschlands an Ostdeutschland dürften sich 1991 auf etwa DM 130 Mrd. oder rund 4,5 % des BIP belaufen¹⁶), und b) die Schwierigkeiten der politischen Durchsetzbarkeit eines solchen Lastenausgleichs selbst unter den besonderen Voraussetzungen der Wiedervereinigung einer Nation. Die deutsche Politik vermochte sich nur dadurch zu retten, dass sie den Löwenanteil der Anpassungslasten auf zukünftige Generationen abwälzte.

Sind die notwendigen Grundvoraussetzungen erst geschaffen und die damit verbundenen sozialen Folgelasten bewältigt, erscheint die Öffnung der Gemeinschaft für Produkte aus den östlichen Nachbarländern als das vergleichsweise wirksamste Instrument einer Stabilisierungspolitik: Die Steuerung der wirtschaftlichen Prozesse erfolgt dezentral über den Markt, und diese Prozesse dürften eine Reihe von günstigen Folgewirkungen nach sich ziehen (etwa die wachsende Attraktivität der Standorte in Osteuropa für westliche Investoren). Aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit wäre eine Öffnung der EG für landwirtschaftliche Produkte besonders bedeutsam, da hiermit eine relativ grosse und tendenziell benachteiligte Bevölkerungsschicht profitieren könnte¹⁷. Die Öffnung der europäischen Märkte ist jedoch zugleich am deutlichsten und spürbarsten mit Anpassungskosten für Westeuropa verbunden, die im Bereich der Landwirtschaft nicht nur viele sozial Schwache, sondern auch eine politisch höchst durchschlagskräftige Lobby treffen würde. (So gelang es dem Druck der Bauernverbände in Frankreich, die Regierung in Paris - bislang erfolgreich - gegen eine Öffnung des EG-Agrarmarktes zu mobilisieren). Ähnliche politische Probleme wirft auch die Öffnung des europäischen Stahlmarktes für Importe aus dem Osten auf¹⁸.

Wesentlich weniger problematisch ist politisch gesehen der Transfer von Know-how und Technologie; die Anpassungslasten, die aus diesem Transfer für die Senderländer entstehen, sind kurz- und mittelfristig gering, höchstens langfristig (durch die Entstehung leistungsfähiger Konkurrenten) bedeutsam. Ähnliches gilt auch für Direktinvestitionen (die ja in aller Regel auch einen Technologie- und Know-how-Transfer beinhalten). Diese Instrumente können zugleich grundsätzlich auch in dem Sinne optimiert eingesetzt werden, dass für Geber-

16 Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, zit. in FAZ, 22. Oktober 1991.

17 Allerdings ist in der Landwirtschaft Osteuropas wohl analog zur Entwicklung in Westeuropa mit einer dramatischen Zunahme der Kapitalintensität, der Freisetzung von Arbeitskräften und Konzentrationsprozessen zu rechnen.

18 Vgl. Financial Times, 21. Oktober 1991.

wie Empfängerländer gleichermaßen Gewinne zu vergleichsweise geringen Kosten entstehen. Ein Beispiel hierfür wäre etwa der Einsatz westlichen Kapitals und westlicher Technologie zur Stabilisierung der russischen Energieproduktion und zum Abbau der gigantischen Energieverschwendung in ganz Osteuropa.

Besonders problematisch erscheint das Instrument der Finanzhilfe. Die für die Geberländer mit Krediten verbundenen Kosten und Risiken erscheinen zunächst ebenfalls begrenzt, was den Einsatz dieses Instrumentariums erleichtert. Für die Empfängerländer bedeuten Kredite in erster Linie, dass Anpassungszwänge zunächst einmal aufgeschoben werden. Die Wirksamkeit von Krediten und Schenkungen im Sinne der langfristigen Stabilisierung hängt stark von den jeweiligen Rahmenbedingungen der Transaktion ab, doch ist die Gefahr gross, dass derartige Mittel versickern bzw. zweckentfremdet werden. Auf der anderen Seite vermag Finanzhilfe - ähnlich wie Warenhilfe - relativ rasche Wirkungen zu erzielen; sie ist daher in wirtschaftlichen und sozialen Krisensituationen besonders bedeutsam. Zudem ist die Entwicklung eines leistungsfähigen Finanzsystems ohne westliche Finanzhilfe wohl kaum vorstellbar.

Die Leistungsfähigkeit wirtschaftlicher Kooperationsinstrumente im Sinne der Stabilisierung einer europäischen oder globalen Friedensordnung sollte daher insgesamt nicht allzu hoch veranschlagt werden. Entscheidend für ihre Wirksamkeit sind die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen im Empfängerland sowie die mit den Kooperationsmassnahmen verbundenen Anpassungslasten und ihre politische Bewältigung. In Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion dürften dabei die hochgesteckten Erwartungshorizonte der Menschen, die Unterschätzung der notwendigen Übergangszeiträume und ihre sozialen Kosten die politische Verarbeitung dieser Situation nicht gerade erleichtern. In Westeuropa erscheint die Bereitschaft zur Solidarität mit Osteuropa bislang noch sehr begrenzt; es wird erheblicher politischer Führungskraft bedürfen, um Unterstützung für die erforderlichen Stützungsmaßnahmen zu mobilisieren.

Solange die Möglichkeiten engerer wirtschaftlicher Kooperation zwischen der Gemeinschaft und ihren Partnern im Osten nicht entfaltet sind, kann eine Integration Osteuropas nicht in Frage kommen. Für das kommende Jahrzehnt vermag die wirtschaftliche Integration also lediglich perspektivisch eine gewisse zusätzliche friedenssichernde Wirkung entfalten: Die Hoffnung auf eine spätere

Vollmitgliedschaft in der Gemeinschaft mag in den Augen mancher Entscheidungsträger genug sein, um vor riskanten politischen oder gar militärischen Strategien zurückzuschrecken. Auf diese vage Hoffnung allein jedoch kann und sollte sich die Sicherheitspolitik in Europa nicht verlassen.

Ernst-Otto Czempiel

Sicherheit durch politische Integration.

Von der Koordination und Kooperation zur Einbindung in supranationale Organisationen.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat dem Westen einen grossen Triumph beschert, es hat ihn gleichzeitig in grosse Verlegenheit gestürzt. Der Westen steht den Folgen seines Sieges konzeptuell ziemlich ratlos gegenüber. Es rächt sich jetzt, dass er sich während der langen Jahre des Konflikts nicht nur nicht auf dessen Ende - das sehr abrupt kam -, sondern auch nicht auf dessen Transformation vorbereitet hat, die sich seit den siebziger Jahren angekündigt und mit dem Regierungsantritt von Gorbatschow deutlich abgezeichnet hatte. Selbst nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes und des Kommunismus gab es weder Analysen noch Überlegungen; vielmehr klammern sich die Politiker an die ihnen vertrauten Strategien. Die Konservativen, die Militärs (und die Amerikaner) schwören auf die Nato; die Westeuropäer beschwören die Europäische Gemeinschaft, die Gesamteuropäer zeigen auf den vertrauten Begriff der Gemeinsamen Sicherheit und hoffen auf die KSZE.

Zu ihrer aller Ehrenrettung muss man sagen, dass der Zeitenlauf seit 1989 sich so beschleunigt hat, dass er Turbulenzen ähnelt; der Krieg am Persischen Golf und der Bürgerkrieg in Jugoslawien schoben sich derart in die Aufmerksamkeit der Politik, dass niemand mehr vom Ende des Ost-West-Konflikts und den daraus abzuleitenden theoretischen wie praktisch-politischen Konsequenzen spricht. Im Golfkrieg wie im Bürgerkrieg Jugoslawiens wird nach Waffen gegriffen oder gerufen, als ob es die Revolution in Osteuropa und die Reform in der Sowjetunion niemals gegeben hätte. Beide Ereignisse dienen aber ganz unverdient dazu, den Verlass auf das Vertraute zu bestätigen, weil sie ihn, streng genommen, als untauglich ausweisen. Irak und Kuwait liegen in einer anderen Zone sozialer Zeit, selbst hier muss sich aber erst noch erweisen, ob die "Operation Wüstensturm" die Sicherheit in der Region erhöht hat. Der Bürgerkrieg in Jugoslawien wiederholt, sieht man genauer hin, das eigentliche Lehrstück des Ost-West-Konflikts, nämlich dass die wichtigste Gewaltursache in autoritären Herrschaftssystemen zu finden ist. Wenn dieser Hinweis im Moment den Kroaten nicht sehr viel nützt, weil die Europäer ihn in den langen Jahren der Hofierung Belgrads vernachlässigt hatten, so sollte er mit dem Ruf nach Interventions- oder Friedenstruppen nicht gänzlich übertönt werden.

Vor allem sollte die Sorge um die Aktualität nicht den Verzicht darauf legitimieren, aus den vierzig Jahren des Ost-West-Konflikts und aus seinem Ende Konsequenzen für eine neue Konzeption von Sicherheitspolitik zu entwickeln. Wie schrecklich und dramatisch der Krieg am Golf und der Bürgerkrieg in Jugoslawien auch sind, sie können sich in gar keiner Weise messen mit der Bedeutung, die der Liquidierung des globalen Ost-West-Konflikts zukommt. Sie hat mit einem Schlag die gesamte bisherige Sicherheitspolitik des Westens zur Disposition gestellt. Nicht sie, und schon gar nicht die Nato, hat den Ost-West-Konflikt gewonnen. Vielmehr gebührt die Siegespalme den demokratischen Oppositionsgruppen in Osteuropa, die die vom INF-Vertrag erzeugte Entspannung dazu nutzten, die längst mürbe gewordenen kommunistischen Herrschaftssysteme zu stürzen. Während die Militärallianz der Nato immer nur auf die Verteidigung des Westens fixiert war, hat die demokratische Revolution in Osteuropa eine bis dahin undenkbbare Sicherheit in Gesamteuropa geschaffen. Damit stehen vierzig Jahre westlicher Sicherheitspolitik zur Disposition. Wer an der europäischen Sicherheit interessiert ist, muss sich neu orientieren. Er muss lernen, zwischen Verteidigung und Sicherheit zu unterscheiden und muss beginnen, Sicherheitsstrategien zu konzipieren. Während sich die Militärwissenschaft seit Jahrhunderten und mit vielen Akademien um die Verteidigungsstrategien gekümmert hat, muss man schon mit der Lupe suchen, um Sicherheitskonzepte zu entdecken. Wer "Sicherheit durch politische Integration" schaffen will, muss praktisch von Grund auf neu anfangen.

1. Er muss zunächst Sicherheit definieren. Sie wurde nicht nur während des Kalten Krieges, sie wird auch heute noch mit erfolgreicher Verteidigungsvorsorge gleichgesetzt.¹ Sicherheit bedeutet, mit dem Aufgebot der Drohpotentiale militärischer Macht und mit einer Gleichgewichtspolitik den Status quo wahren, Angriffe abschrecken und notfalls erfolgreich abwehren zu können. Hinter diesem Verständnis erkennt man unschwer den politischen Realismus, der von Hans J. Morgenthau², und den wissenschaftlichen Realismus, der von Kenneth N. Waltz entwickelt worden ist.³ Wenn auch im einzelnen unterschiedlich, argumentieren beide innerhalb der Welt als Staatenwelt; beide leiten aus der Anarchie des internationalen Systems die Notwendigkeit der Machtpolitik ab, die entweder auf Expansion oder auf Verteidigung gerichtet sein muss, in jedem

1 Vgl. Charles A. u. Clifford A. Kupchan: Concerts, Collective Security and the Future of Europe, in: International Security 16, 1, 1991, S. 114ff.

2 Hans J. Morgenthau: Macht und Frieden, Gütersloh 1963.

3 Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics, Reading, Mass., 1979.

Falle auf die Kontrolle der internationalen Umwelt.⁴ Sicherheit ist dann gegeben, wenn entweder die eigene Machtfülle oder die militärische Kooperation in einem Gleichgewichtssystem einen potentiellen Angreifer abschreckt. Unter dieser Perspektive wurden auch die beiden Systeme kollektiver Sicherheit entwickelt, der Völkerbund und die Vereinten Nationen. Das Kapitel VII der UN-Charta zählt die Zwangsmittel auf, die der Sicherheitsrat notfalls einzusetzen berechtigt ist, wenn ein Staat zu Aggressionen greift.

Axiomatisch für den Realismus ist, dass die Akteure in einem internationalen System die Nationalstaaten sind, deren Innenpolitik von der Aussenpolitik strikt getrennt und für die Analyse von Sicherheitspolitik uninteressant ist; dass das Medium der internationalen Politik die Macht ist, die sich auf militärische (und die dazugehörigen wirtschaftlichen) Potentiale stützt, und dass in einem Selbsthilfe-System, wie es das internationale System ist, Kooperation zwischen Staaten nur zugunsten der Verteidigung in einer Militärallianz denkbar ist. Von dieser Ausschliesslichkeit haben sich die Neo-Realisten inzwischen entfernt;⁵ dass aber auf dem Sachbereich der Sicherheit Regime, also organisierte Kooperationen, eingerichtet werden könnten, wurde von den meisten unter ihnen nicht für möglich gehalten.⁶

Die Regime-Ansätze leiten über zu jenem anderen Modell, in dem die Welt entweder als Netzwerk oder sogar schon als Weltgesellschaft vorgestellt wird.⁷ Hier herrschen Interdependenz und Kooperation vor, ist die Macht zwar nicht verschwunden, nimmt sie aber nur noch ganz selten die Gestalt militärischer Gewalt an.⁸ Ausser den Staaten treten internationale Organisationen und grosse wirtschaftliche Konzerne als Akteure im internationalen System auf. Sie haben

4 Robert Gilpin: *War and Change in World Politics*, Cambridge, Mass., 1981, S. 24ff.

5 Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

6 Robert Jervis: *Security Regimes*, in: *International Organization* 36, 2, 1982, S. 357ff. Sehr viel differenzierter sind auf deutscher Seite die Arbeiten der Forschungsgruppe um Volker Rittberger in Tübingen, vgl. aus deren zahlreichen Publikationen Michael Zürn: *Gerechte internationale Regime: Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime* untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt 1987.

7 Nach wie vor klassisch: John W. Burton et al.: *The Study of World Society: A London Perspective*. International Studies Association, Occasional Papers No. 1, 1974. Von deutscher Seite vgl. Martin List: *Was heisst "Weltgesellschaft"? Versuch einer Bestimmung des Begriffs für den interdisziplinären Gebrauch*; und Kurt P. Tudyka: *Weltgesellschaft - Unbegriff und Phantom*; beide in: Bernhard Moltmann und Eva Senghaas-Knobloch (Hg.): *Konflikte in der Weltgesellschaft und Friedensstrategien*, Baden-Baden 1989, S. 29ff., S. 63ff.

8 Nach wie vor grundlegend Robert O. Keohane u. Joseph S. Nye: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston 1977.

längst entdeckt, dass Kooperationsverweigerung nur suboptimale Ergebnisse erzielen kann; daher sind auch die Staaten zur Zusammenarbeit verpflichtet.⁹

Sieht man sich diese Diskussion zwischen Realisten und Globalisten bzw. Transnationalisten näher an, so entdeckt man in ihr die vierte Fortsetzung einer Kontroverse, die spätestens in der Mitte des 19. Jahrhunderts begonnen hat. Damals setzte sich die "Realpolitik" mit dem Wirtschaftsliberalismus und der dem Republikanismus verpflichteten Friedensbewegung ganz Europas auseinander.¹⁰ Nachdem der Erste Weltkrieg die Konsequenzen der Realpolitik so drastisch gezeigt hatte, meldeten sich in den zwanziger Jahren die Legalisten und Institutionisten zu Wort - die zweite Debatte begann.¹¹ Sie fand nach dem Zweiten Weltkrieg ihre dritte Auflage in der Auseinandersetzung zwischen Realisten und Idealisten,¹² so dass die zwischen Realisten und Globalisten/Transnationalisten die vierte Fortsetzung darstellt. Der Realismus, auch in seiner Version als Neo-Realismus, verlor dabei eindeutig an Boden, weil sich der Sachbereich Wirtschaft immer mehr vergrößert hat. Im Sachbereich der Sicherheit aber herrscht der Realismus nach wie vor uneingeschränkt. Seine Definition der Sicherheit als militärgestützte Machtpolitik zur Kontrolle der internationalen Umwelt blieb unbestritten, beherrschte die Nato-Strategien von der Massiven Vergeltung bis zu den verschiedenen Versionen der "flexible response".¹³

Nachdem die Beendigung des Ost-West-Konflikts erwiesen hat, dass die Annahmen des Realismus auch im Sachbereich der Sicherheit unzutreffend, jedenfalls unzureichend waren, müsste eigentlich die fünfte Debatte beginnen, und zwar mit einer modernen Definition von Sicherheit. Mit der Beseitigung der kommunistischen Herrschaftssysteme ist auch die Bedrohung des Westens beseitigt, ein Zustand im europäischen Staatensystem heraufgeführt worden, in dem die Anwendung militärischer Gewalt nicht mehr zu befürchten ist und statt dessen Kooperation vorherrscht. Damit ist im Sachbereich Sicherheit möglich geworden,

9 Donald J. Puchala u. Stuart I. Fagan: International Politics in the 1970s: The Search for a Perspective, in: Ray Maghroori u. Bennett Ramberg (eds.): Globalism versus Realism. International Relations' Third Debate, Boulder, Col., 1982, S. 37ff.

10 Karl-Georg Faber: Realpolitik als Ideologie, in: Historische Zeitschrift 203, 1966, S. 1ff.

11 Vgl. etwa die Arbeiten von Alfred E. Zimmern: The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935, London 1936, und insbesondere James T. Shotwell: War as an Instrument of National Policy, New York 1929.

12 Dazu Reinhard Meyers: Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der Internationalen Beziehungen, in: Volker Rittberger (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Bestandesaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, 1990, S. 48ff.

13 Robert Jervis: From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation in: World Politics XXXVIII,1, 1985, S. 58ff.

was bisher nur für den der wirtschaftlichen Wohlfahrt akzeptiert worden ist: Kooperation als das dominierende Prozessmuster bei der Bearbeitung von Konflikten.

Unter Sicherheit ist demzufolge sehr viel mehr zu verstehen als lediglich die Fähigkeit zur Verteidigung. Sicherheit muss definiert werden als das Prozessmuster eines internationalen Systems, in dem der Verzicht auf die Anwendung militärischer Gewalt derart stabilisiert worden ist, dass keinerlei Gewaltpotentiale mehr existieren. Ein solches Prozessmuster kennzeichnet etwa die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada sowie die zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Ein solcher Zustand bahnt sich jetzt im Verhältnis zwischen den ehemaligen Gegnern im Kalten Krieg an.

Mit diesen Beispielen sind zunächst einmal die Basisannahmen des Realismus gründlich widerlegt worden. Vor allem hat sich gezeigt, dass die wichtigste Gewaltursache im Herrschaftssystem der Staaten steckt. Damit ist sowohl das Modell als Staatenwelt wie der darin enthaltene, die Staaten egalisierende Verzicht auf die Analyse ihres Herrschaftssystems und ihrer innenpolitischen Prozesse obsolet geworden. Der von Waltz so diskriminierte Reduktionismus ist das Gebot der Stunde. Was die - bisher nur schwächlich ausgebildete - liberale Theorie der internationalen Politik immer unterstellt hatte, wurde durch das Ende des Kalten Krieges eindrucksvoll bestätigt: Die Systemprozesse sind nicht determiniert, sondern nur konditioniert; über sie wird in den einzelnen Staaten und durch sie entschieden. Ich komme darauf noch zurück.

Das rigide Verständnis von Sicherheit, die dann gegeben ist, wenn der Gewaltverzicht zwischen den Teilnehmern permanent und verlässlich ist, lässt die Vermutung aufkommen, dass sie erst dann gewährleistet ist, wenn das internationale System aufgehoben, internationale Politik in Innenpolitik verwandelt wird. Ein Staat unterscheidet sich ja gerade darin vom internationalen System, dass er nicht offen, sondern geschlossen ist, über eine Zentralinstanz mit Sanktionsgewalt verfügt, die den Gewaltverzicht der Bürger sicherstellt. Darin liegt, seit Hobbes, die primäre Funktion des Staates. Es liegt also nahe, den Anforderungen des rigiden Sicherheitsbegriffes dadurch gerecht zu werden, dass das internationale System in einen Weltstaat übergeführt wird.

Dieser Logik entstammen die Konzepte, die den Weltfrieden durch die Errichtung des Weltstaates sichern wollen. Angefangen von Dantes Idee eines Weltkai-

sertums bis zu den Überlegungen Clarks und Sohns, den Weltfrieden durch das Weltrecht zu schaffen,¹⁴ zieht sich die Logik dieser Idee durch die Geschichte des politischen Denkens. Um so mehr muss auffallen, dass sie nur global vertreten, nicht regional angewendet wird. Unter den vielen Begründungen, die für die Transformation der Europäischen Gemeinschaft in die Europäische Politische Union angeführt werden, fehlt der Hinweis auf die Beseitigung der Gewalt völlig. Dabei wäre er hier mehr als angebracht: In der Tat würde die Bildung der Europäischen Politischen Union die zwischenstaatliche Situation in Westeuropa aufheben und in eine europäische Innenpolitik verwandeln. Damit wäre der existierende Gewaltverzicht zwischen den westeuropäischen Staaten nicht nur institutionalisiert, sondern auch verfassungsmässig kodifiziert worden. Die aus dem rigiden Sicherheitsbegriff fließende Forderung nach Aufhebung der "situation hobbésienne" wäre in Westeuropa dann verwirklicht worden. Auch aus diesem Grund muss die Bildung der Europäischen Politischen Union vorangetrieben werden.

Was logisch richtig ist, muss nicht unbedingt politisch zwingend sein, darf vor allem nicht beanspruchen, die einzig richtige Problemlösung darzustellen. Einen Weltstaat wird es in absehbarer Zeit nicht geben, weil die sozioökonomischen Voraussetzungen fehlen. Es ist auch fraglich, ob er wünschbar wäre, ob der durch ihn institutionalisierte Gewaltverzicht nicht mit dem Verlust von Freiheit bezahlt werden müsste. Dieser Preis wäre viel zu hoch; das beweisen gerade die Bürger der Sowjetunion und auch die Jugoslawiens, die lieber die direkte Gewalt in Kauf nehmen, als weiterhin die indirekte Gewalt des pazifizierenden supranationalen Staates zu akzeptieren.

Wenn auch der rigide Sicherheitsbegriff letztlich danach verlangt, das offene System der internationalen Politik überzuführen in ein geschlossenes System mit zentraler Sanktionsinstanz, so ist daran vor allem die Bedingung zu knüpfen, dass der neue Regionalstaat (um vom Globalstaat vorerst nicht zu reden) nicht nach den Konstitutionsprinzipien des Nationalstaats aufgebaut werden darf, sozusagen als dessen vergrösserte Ausgabe. Er muss vielmehr in einem bisher unbekanntem Ausmass demokratisiert und dezentralisiert sein, muss föderalisiert und subsidiär aufgebaut sein, damit der unbestreitbare Wert des institutionalisierten Gewaltverzichts in seinem Bereich nicht durch den Verlust an Freiheit und Selbstbestimmung negativ kompensiert wird. Der Regionalstaat

¹⁴ Grenville Clark und Louis B. Sohn: World Peace through World Law, New York 1960. Deutsch unter dem Titel: Frieden durch ein neues Weltrecht, Frankfurt/M. 1961.

muss also ein ganz anderes Gebilde sein als der herkömmliche Nationalstaat, darf die Macht nicht akkumulieren, sondern muss sie minimieren, und darf diesen minimierten Machtvorrat nicht konzentrieren, sondern muss ihn auch noch dezentralisieren.

Nicht unbedingt das einzige, sicher aber das entscheidende Charakteristikum des Regionalstaats ist die Institutionalisierung des Gewaltverzichts. Da er die Entwicklung und Einübung gewaltfreier Konfliktbearbeitungsverfahren erfordert, müssen die entsprechenden Verfahren und Prozesse institutionalisiert werden. Ob es darüber hinaus in einem solchen Regionalstaat zur arbeitsteiligen Kooperation in den Sachbereichen Wirtschaft und Sicherheit/Verteidigung kommt, hängt von der jeweils vorherrschenden sozioökonomischen Dichte und vom Grad der Interdependenz ab. Sie entscheiden über die Mischung national/lokaler Autonomie und regionaler Kooperation. Es sind also sowohl Regionalstaaten denkbar, die lediglich den Gewaltverzicht institutionalisieren, wie solche, die darüber hinaus funktionale Kooperation organisieren.

Zu fragen ist jetzt, ob der rigide Gewaltverzicht nicht auch schon institutionalisiert werden kann, ohne dass es - bzw. bevor es - zur Regionalstaatsbildung kommt. Da einerseits die Zeitspanne zu ihrer Verwirklichung unabsehbar lang ist, da andererseits lediglich der rigide Gewaltverzicht unabdingbar notwendig ist, muss geprüft werden, ob er nicht regional wie global eingeführt und gewährleistet werden kann. Dass dies prinzipiell möglich ist, ergibt sich erneut aus dem Blick auf die Beendigung des Ost-West-Konflikts. Sie hat zwar noch nicht die Gewaltpotentiale total eliminiert, hat vielmehr erst einleitende Schritte in diese Richtung ausgelöst; sie hat aber die Absichten und die Bereitschaft, zur Konfliktlösung Gewalt einzusetzen, bereits total eliminiert.

Hier muss die Analyse einsetzen. Sie muss das historisch einmalige Ereignis des Zusammenbruchs einer vierzigjährigen Konfliktstruktur nutzen, um Einblick zu gewinnen in die Ursachen der Gewalt wie in die Möglichkeit, sie auszuschalten. Das ist eine theoretische Aufgabe. Ihre Lösung aber erst gibt Aufschluss darüber, welche institutionellen Vorkehrungen in Europa geschaffen werden müssen, um den rigiden Gewaltverzicht zu institutionalisieren. Dabei wird sich auch entscheiden, ob es zum Regionalstaat zureichende Vorstufen gibt, ob also Sicherheit in Europa gewährleistet werden kann, bevor ein gesamteuropäischer Nationalstaat gebildet wird.

2. In der Forschung wird als wichtigste, wenn nicht sogar als einzige Gewaltursache die anarchische Struktur des internationalen Systems genannt. Kenneth Waltz hat darauf seine gesamte Theorie der internationalen Politik gegründet. Wie die Firmen im Weltmarkt, so werden auch die Staaten im anarchischen System der Weltpolitik zu identischem Verhalten gezwungen. Eine Modifikation ergibt sich lediglich durch die über Zeit entstehenden Machtfiguren: Grosse und starke Staaten besitzen mehr Verfahrensfreiheit als kleine und schwache.

Das Theorem des Sicherheitsdilemmas, 1950 von John H. Herz wiederentdeckt und mit einem treffenden Begriff versehen,¹⁵ gründet sich ebenfalls auf die anarchische Systemstruktur und die daraus fliessende Notwendigkeit zur Selbsthilfe. Argumentiert das Theorem bereits auf der zweiten analytischen Ebene, der des Staates, so diagnostiziert es hier identisches Verhalten. Das Sicherheitsdilemma entsteht ja gerade daraus, dass unter den Bedingungen der Anarchie sich alle Staaten gleich verhalten, also für ihre Sicherheit vorsorgen müssen, obwohl sie gerade dadurch gefährdet wird.

Hat der Realismus in seinen verschiedenen Schattierungen, die als "Realpolitik" das Politikverständnis und auch die politische Sprache des Alltags beherrschen, auf jegliche Art von Reduktionismus verzichtet, so wurde dieser zum zentralen Thema des zweiten grossen wissenschaftlichen Ansatzes. Schon Immanuel Kant hatte in seinem Essay "Zum Ewigen Frieden" die These aufgestellt, dass Kriege und Gewaltanwendung das "Spiel der Könige" sind und dass sie in dem Moment verschwunden sein werden, in dem "die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschliessen, 'ob Krieg sein solle oder nicht'".¹⁶ Seitdem beherrschte diese Hypothese die politische Diskussion vor allem auf der liberalen Seite. Die 1867 in Genf gegründete "Ligue internationale de la paix et de la liberté" trug dieser Vermutung schon in ihrem Namen Rechnung. Hatte ihr Motto zu Anfang gelautet: "Wenn du den Frieden willst, verwirkliche die Freiheit", so bezog 1895 die Liga auch noch die soziale Gerechtigkeit mit ein: "Si vis pacem, para libertatem et justitiam".¹⁷ Der Zusammenhang zwischen Demokratie und Frieden wurde alsbald politisiert, zunächst von Präsident Woodrow Wilson mit seiner bekannten Forderung, dann andeutungsweise in Artikel 4, 1 der Charta der Vereinten Nationen. Präsident Ronald Reagan

15 John H. Herz: Idealism, Internationalism, and the Security Dilemma, in: World Politics II, 1950, S. 157ff.

16 Immanuel Kant: Zum Ewigen Frieden, in: Werke, ed. W. Weischedel, Bd. VI, Darmstadt 1964, S. 204.

17 Alvin Hanschmidt: Republikanisch-demokratischer Internationalismus im 19. Jahrhundert, in: Historische Studien 430, 1977, S. 88.

startete ein eigenes "project democracy", und in der im November 1990 verabschiedeten "Charta von Paris für ein neues Europa" der KSZE-Regierungschefs war ausführlich und weitschweifig von Demokratisierung die Rede.

Indessen gelang es der empirischen Wissenschaft nicht, den vielzitierten und vielbeschworenen Zusammenhang auch in der Realität nachzuweisen. Doyle hat 1983 den Zusammenhang einer ausgedehnten Untersuchung unterzogen¹⁸ und für ihn sehr viel theoretisch-soziologische Plausibilität, aber eben nicht die empirischen Beweise gefunden. Von Wilkenfeld 1968¹⁹ bis zu Morgan und Campbell 1991²⁰ reichen die Zweifel daran, dass Demokratien friedlicher sind als Staaten mit anderen Herrschaftssystemen. Lediglich Rummel fand 1983 den Zusammenhang bestätigt.²¹

Die widersprüchlichen empirischen Ergebnisse überraschen eigentlich nicht. Zunächst ist die Datenbasis inhomogen und unzureichend. Die untersuchten Zeiträume sind entweder zu klein (zwei Jahre) oder zu gross (150 Jahre), der Demokratiebegriff ist unscharf und meist so formal definiert, dass sogar die Staaten des 19. Jahrhunderts als Demokraten passieren.²² Damit werden diese Untersuchungen dem Kantschen Kriterium der Mitbestimmung der Betroffenen über Krieg und Frieden in keiner Weise gerecht. Vielmehr müsste gefragt werden, ob dieses Kriterium in den westlichen Demokratien des ausgehenden 20. Jahrhunderts überhaupt schon ausreichend verwirklicht ist. Jedenfalls bedarf es einer randscharfen, die Mitbestimmung in der Aussenpolitik exakt erfassenden Definition von Demokratie, wenn empirische vergleichende Untersuchungen sinnvollen Erfolg haben sollen.

Die zweite Schwäche ist hier gravierender, sie entspricht dem Reduktionismusverzicht des Realismus. Hatte dieser verabsäumt, die zweite analytische Ebene zu betreten und die unterschiedlichen politischen Eigenschaften der Staaten in seine Analyse miteinzubeziehen, so vernachlässigen die Demokratie-

18 Michael W. Doyle: Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, in: *Philosophy & Public Affairs* 12, 3, 1983, S. 205ff; 12, 4, 1983, S. 323ff.

19 J. Wilkenfeld: Domestic and Foreign Conflict Behaviour of Nations, in: *Journal of Peace Research* 5, 1968, S. 56ff.

20 T. Clifton Morgan und Sally Howard Campbell: Domestic Structure, Decisional Constraints, and War: So Why Kant Democracies fight?, in: *Journal of Conflict Resolution* 35, 2, 1991, S. 187ff.

21 R. J. Rummel: Libertarianism and International Violence, in: *Journal of Conflict Resolution* 27, 1983, S. 27ff.

22 Steve Chan: Mirror, Mirror on the Wall ... are the Freer Countries More Pacific?, ebd. 28, 1984, S. 617ff.

analysen ihrerseits die dritte analytische Ebene, die des Systems. In der Eindimensionalität ihrer Forschungsansätze stehen sich beide Richtungen - leider - nicht nach.

Um so mehr ist es an der Zeit, einen umfassenden theoretischen Ansatz zu konzipieren, der alle drei "Bilder der Welt" (Waltz) umfasst und sie miteinander in Beziehung setzt. In dem so erstellten Forschungsdesign kann dann die Frage nach den einzelnen Gewaltursachen neu, und diesmal richtig, gestellt werden. Dazu müssen eigentlich nur die Forschungen, die auf den einzelnen analytischen Niveaus seit langer Zeit angestellt worden sind, miteinander in Beziehung gesetzt und gewichtet werden.

In dieser Perspektive zeigt sich, dass im internationalen System fünf Ursachen der Gewalt wirksam sind, und dass es ihr Zusammenwirken ist, das eine Kausalanalyse so ausserordentlich erschwert. Herauszufinden, welche Gewaltursache in welchem Konflikt auf welche Weise gewirkt hat, ist sehr viel schwieriger als die hier jetzt folgende Liste aller Gewaltursachen. Als Kompensation wird dafür hier bei der Darstellung jeder Gewaltursache auch die Abhilfe mit vorgestellt, die in Theorie und Praxis dafür erfunden worden ist.

Interessant ist, dass diese von Realismus und Realpolitik bevorzugten Abhilfen die Ergebnisse moderner Forschung ebenso ignorieren wie die Erkenntnisse und Erfahrungen früherer Theoretiker und Jahrhunderte. Die Wirkungen der Gleichgewichtspolitik wurden schon von Kant ironisiert; es ist auch langjähriger Forschung nicht gelungen, sie zu beschreiben. Dass Kollektive Sicherheit die Gewalt einzudämmen vermag, ist nichts als ein Mythos;²³ entweder wird sie nicht gebraucht, oder sie funktioniert nicht. Die kollektiven Sicherheitssysteme des Völkerbunds und der Vereinten Nationen entsprangen einer willkürlich herbeigeführten Zwangsvereinigung des Konzepts der internationalen Organisation mit der Pragmatik des Mächtekonzerts des 19. Jahrhunderts. Der Versuch, beide miteinander zu versöhnen, ist auch modernen Theoretikern nicht gelungen.²⁴

Stattdessen wurde die einschlägige Therapie der Anarchie des internationalen Systems - was man im 19. Jahrhundert noch immer sehr gut wusste - bereits zu Beginn des 18. Jahrhundert formuliert: die internationale Organisation. Obwohl schon älter, wurde sie erstmals umfassend 1711 vom Abbé de Saint Pierre konzi-

23 Earl C. Ravenal: An Autopsy of Collective Security, in: Political Science Quarterly 90, 1975/1976, S. 707.

24 vgl. Kupchan und Kupchan (Anm. 1).

piert und zwar ausdrücklich mit der Absicht, die gewalttreibenden Wirkungen des internationalen Systems, die 1761 von Rousseau dann so anschaulich beschrieben wurden, aufzufangen. Während das Gleichgewicht, schrieb der Abbé, die Kriegsursachen nicht beseitigen, nämlich die Unsicherheit nicht aufheben könne, würde die internationale Organisation zwischen den Staaten eine Sicherheit verbreiten, die durchaus analog zu der in den Familien ausgestattet sei. Demzufolge könnten hier wie da alle Streitigkeiten ohne Gewalt entschieden werden.²⁵

Die internationale Organisation kann die anarchische Struktur des internationalen Systems nicht aufheben, sie kann sie aber soweit mildern, dass ihre Wirkungen stark abgeschwächt werden. Wenn die Staaten kontinuierlich und institutionalisiert in einer internationalen Organisation zusammenarbeiten, dann entsteht ein Mass von Information und Gewissheit über Intentionen und Potentiale, das das Sicherheitsdilemma aussetzt. Die organisierte Kooperation schafft jederzeit Gewissheit über das Verhalten der anderen; dadurch werden Fehlperceptionen vermieden. Wahrscheinlich wirkt die Organisation auch als Sozialisierungsinstanz, in der die Staaten und die Standpunkte aneinandergerückt und homogenisiert werden. Entscheidend aber ist ihre Informationsfunktion, sie reduziert die Anarchie. Wenn man davon ausgeht, dass das Sicherheitsdilemma eine der häufigsten Gewaltursachen abgibt, dann kann diese Wirkung der internationalen Organisation nicht überschätzt werden. Sie kann nicht Verteidigung im Sinne eines Bündnisses oder der Anmutungen des Konzepts der kollektiven Sicherheit schaffen; dieser Irrtum sollte endgültig aufgegeben werden. Sie kann aber durch die institutionalisierte Kooperation und die dadurch bewirkte Information eine der wichtigsten Gewaltursachen unwirksam werden lassen. Die richtige Antwort auf die anarchische Struktur des internationalen Systems und die von ihr produzierte Tendenz zur Gewaltanwendung lautet also weder auf eine Militärallianz noch auf ein System kollektiver Sicherheit, sondern auf die Errichtung einer internationalen Organisation im klassischen Sinn.

Die beiden nächsten - und grösseren - Klassen der Gewaltursachen sind in den Staaten selbst zu finden, liegen also auf der zweiten analytischen Ebene. Sie entstammen den Zielsetzungen der Herrschenden und der Interessengruppen. Versteht man im Sinne der strukturfunktionalen Theorie David Eastons den Staat als ein System autoritativer Wertverteilung durch das politische System an das

²⁵ Belege und Einzelheiten bei Ernst-Otto Czempel: *Friedensstrategien, Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn, 1986, S. 85ff.

gesellschaftliche Umfeld, dann unterscheiden sich die Staaten stark nach dem Ausmass von Gewalt, das zur Durchsetzung des Verteilungssystems benötigt wird. Es ist um so grösser, je geringer die Verteilungsentscheidungen des Systems auf den Konsens des gesellschaftlichen Umfeldes stossen. Autoritär-diktatorial strukturierte Herrschaftssysteme, die an den Einsatz direkter oder indirekter Gewalt zur Durchsetzung ihrer Verteilungsentscheidungen in ihrem eigenen gesellschaftlichen Umfeld gewöhnt sind, brauchen keine Barriere zu überwinden, um die Gewalt auch nach aussen einzusetzen. Sie verfügen über die notwendigen Potentiale und die politischen Konzepte. Sie sind aus Gründen der Stabilisierung ihrer Herrschaft im Inneren sogar darauf angewiesen, stets ein hohes Mass an externer Spannung vorweisen zu können. Sie muss nicht zum Krieg führen, nicht zur Gewaltanwendung. Aber sie muss die Vorbereitung darauf implizieren. Diktatoriale Herrschaftssysteme sind nicht jederzeit aggressiv, aber sie sind - und darauf kommt es an - jederzeit aggressionsbereit. Zumindest sind sie auf ein akutes Feindbild angewiesen.

Verkehrt man diese Zusammenhänge in ihr Gegenteil, so wird die Gewaltabneigung der Demokratien sofort sichtbar. Da die in ihnen ablaufende Wertverteilung auf einen hohen gesellschaftlichen Konsens stösst, wird die Gewalt nicht gebraucht, werden Gewaltpotentiale nicht vorgehalten. Die Zwangsmobilisierung des Konsenses durch ein Feindbild entfällt, weil sie entbehrlich ist.

Ebenso wie diktatoriale Herrschaftssysteme imstande sind, über lange Strecken hin Gewalt nicht einzusetzen, können Demokratien zur Gewalt greifen und zwar dann, wenn sie in das Sicherheitsdilemma geraten sind oder direkt angegriffen werden. Diese herrschaftssystemunabhängigen Einflüsse, vor allem die des aus der Anarchie des internationalen Systems resultierenden Sicherheitsdilemmas, müssten also bei einer vergleichenden Untersuchung des Gewaltverhaltens von Demokratien unbedingt mitberücksichtigt werden. Sie erschüttern aber nicht die Annahme, dass Gesellschaften mit einem demokratischen, das heisst hochpartizipatorischen Herrschaftssystem keinen autonomen Anlass zur Gewaltanwendung nach aussen aufweisen. Sie ist - und bleibt - theoretisch stringent. Das demokratische Herrschaftssystem wird demnach zur wichtigsten Voraussetzung für die Abschaffung autonomer Gewaltursachen im internationalen System. Wenn alle Systemglieder in diesem umfassenden Sinn demokratisch verfasst sind, ist der Gewaltverzicht institutionalisiert. Wenn alle Systemglieder darüber hinaus in einer internationalen Organisation zusam-

menarbeiten, die auch das Sicherheitsdilemma eliminiert, tritt eine organisierte militärische Gewaltanwendung nicht mehr auf.

Bevor aus diesem theoretischen Befund die politisch-praktischen Konsequenzen für die europäische Neuordnung gezogen werden, muss eine Differenzierung nachgetragen und müssen die beiden noch verbleibenden weiteren Gewaltursachen wenigstens andiskutiert werden. Die Differenzierung betrifft den Grad der Demokratisierung. Demokratien, die den hier unterstellten Grad von Partizipation bei den aussenpolitischen Entscheidungsprozessen bereits aufweisen, existieren gegenwärtig nicht. Die westlichen Demokratien können bestenfalls für sich in Anspruch nehmen, auf dem Wege zu einer solchen Vervollkommnung zu sein; gegenwärtig entscheidet in ihnen, wenn auch nicht mehr ausschliesslich, das politische System und darin wiederum die Exekutive. Einen sehr anschaulichen Einblick gewährte die Entscheidung der Regierung Bush zum Gewalteininsatz gegen den Irak: Es bedurfte einer sehr geschickten Handhabung der internen wie der externen Öffentlichkeit und eines ebenso geschickten Zeitmanagements, um der Legislative die Zustimmung, wenn auch knapp, abzugewinnen.

Solange die demokratische Partizipation nicht vollständig ausgebildet ist, können sich in den von der gesellschaftlichen Kontrolle ausgesparten Nischen des Entscheidungssystems spezielle Interessen einnisten und versuchen, das politische System für ihre Zwecke einzusetzen. Schon James Mill hat Anfang des 19. Jahrhunderts darauf aufmerksam gemacht, dass hier der grösste Vervollkommnungsbedarf der Demokratien liegt. Solange er ausbleibt, können die "Wenigen" zu Lasten der "Vielen" das politische System und dessen Gewaltmonopol für ihre Zwecke manipulieren. Der europäische Imperialismus im letzten Drittel des 19. und im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts bietet die Anschauungsbeispiele. Auf einschlägige Residuen verweist das Theorem des militärisch-industriellen Komplexes, verweist auch der massive, die Gewaltanwendung befördernde Waffenexport aus der industrialisierten Welt.

Um die im Begriff der Demokratie liegende gesellschaftliche Partizipation im umfassenden Sinn zu gewährleisten, muss Macht dezentralisiert werden, damit sie der lokal-regionalen Kontrolle zugänglich wird. Damit werden dann auch gesellschaftliche Akteure, die sich vom Einsatz der militärischen Gewalt des politischen Systems in der internationalen Umwelt die Beförderung ihrer Ziele versprechen, an der Ausführung dieses Vorhabens gehindert. Erst dann wird das de-

mokratische Herrschaftssystem seinen ihm von der Theorie völlig zu Recht unterstellten autonomen Gewaltverzicht praktizieren.

Damit wird die Demokratisierung der Herrschaftssysteme zu derjenigen Strategie, die die in den Staaten selbst liegenden Gewaltpotentiale im Wege ihrer Vervollkommnung zunächst zu mindern, dann zu beseitigen imstande ist. Die ausserordentliche Bedeutung, die dem Herrschaftssystem zukommt, wurde geradezu überdeutlich demonstriert durch die Art und Weise, wie der Ost-West-Konflikt beendet wurde. Er fiel in dem Moment in sich zusammen, in dem in Osteuropa die demokratischen Oppositionsgruppen die kommunistischen Diktaturen stürzen und durch Regime demokratischer Herrschaft ersetzen konnten. Schlagartig wurde Konfrontation in Kooperation verwandelt, obwohl sich weder die Territorien, noch die wirtschaftlich-militärischen Potentiale, noch die Menschen selbst geändert hatten. Was geändert worden war, war das Herrschaftssystem. Der Ersatz der Diktatur durch die Demokratie produzierte die Kooperationsbereitschaft. In der Sowjetunion lief ein ähnlicher, wenn auch zeitlich verzögerter Prozess ab, der sich allerdings durch den missglückten Staatsstreich der Generäle im August 1991 erheblich beschleunigte.

Zwei weitere Gewaltursachen sind wenigstens kurz zu benennen. Sie sind nicht gleichgewichtig, wenn sie auch eine gewisse Verbindung untereinander aufweisen. Aus der Interaktion zweier oder mehrerer Einheiten können Handlungszwänge entstehen, die dann zum Gewalteinsatz führen. Die Gefahr ist um so grösser, je grösser die strategische Inkompetenz der Akteure ist. Sie muss demzufolge als der fünfte Gewaltverursachungsfaktor eigens aufgeführt und benannt werden. Dass kleine, zunächst unbedeutende Konflikte zur Gewaltanwendung eskalieren können, hat Ruloff nachgewiesen.²⁶ Abhilfe lässt sich nur dadurch schaffen, dass die Interaktion kontrolliert wird. Auch hierzu eignet sich am besten die internationale Organisation, in deren Kontext die Aktions-Reaktionsabläufe einer multilateralen Aufsicht unterworfen und damit daran gehindert werden können, unbeabsichtigt in die Gewaltanwendung zu eskalieren.

Die strategische Kompetenz der Akteure zu verbessern ist ebenso wichtig wie schwierig. Sehr häufig führt schiere Unkenntnis dazu, dass eine Seite die Gewaltbereitschaft der anderen überschätzt, Bedrohungen perzipiert, die gar nicht existieren.²⁷ Weniger grob, aber nicht weniger gravierend sind die zahlreichen

²⁶ Dieter Ruloff: *Wie Kriege beginnen*, München 1985, S. 37ff.

²⁷ Dazu umfassend Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton 1976.

Fälle, in denen veraltete Strategien auf moderne Konfliktlagen angewendet werden. So hat beispielsweise die Nato in den achtziger Jahren den Rüstungsdruck auf die Grenzen des Warschauer Paktes unvermindert aufrechterhalten und durch diese Aussenbedrohung dazu beigetragen, dass die maroden kommunistischen Herrschaftssysteme stabilisiert wurden. Richtiger und viel moderner wäre gewesen, die 1975 in Helsinki eingeleitete Strategie der gewaltfreien Einmischung in die inneren Angelegenheiten des damaligen Ostblocks weiter aufzufächern und mit kalkulierter Verminderung des militärischen Aussen-drucks die Handlungsfreiheit der Oppositionsgruppen in den kommunistischen Ländern und die der osteuropäischen Staaten gegenüber der Sowjetunion zu vergrößern. Noch sehr viel moderner wäre gewesen, den Ost-West-Konflikt 1948 nicht aus der Bearbeitung durch die internationale Organisation herauszunehmen und ihn dem traditionellen Instrumentarium der Militärallianz anzuvertrauen. Schon in den zwanziger Jahren galt es als wissenschaftliches Allgemeingut, dass Militärallianzen die Gewalt nicht mindern, sondern verschärfen.²⁸ Diese Einsicht ist inzwischen offensichtlich wieder verloren gegangen, weil es bisher nicht gelungen ist, die systematischen Kenntnisse der Entscheidungsträger zu verbessern. Sie müssen sich noch immer auf ihre individuelle Erfahrung, bestenfalls angereichert durch die tradierte Erfahrung ihrer Vorgänger, verlassen. In den sehr komplexen Beziehungen hochentwickelter und hochgerüsteter Industriestaaten wäre eine systematischere, modernere und auf dem Stand der strategischen Wissenschaft angesiedelte Ausbildung der Akteure ausserordentlich wünschenswert.

3. Anhand des hier skizzierten vollständigen Modells der Gewaltursachen, die im internationalen System, im Herrschaftssystem der Staaten und in den Interessen der Akteure, in der Interaktion und der strategischen Kompetenz der Handelnden angelegt sind, lassen sich nun sehr rasch die drei Strategien benennen, die in Europa Sicherheit erzeugen, indem sie die Gewaltanwendung verlässlich eliminieren. Die wichtigste muss auf der Ebene des Staates ansetzen und die Demokratisierung der Herrschaftssysteme bewirken. Wie das amerikanisch-kanadische, das amerikanisch-westeuropäische und das Verhältnis zwischen den EG-Staaten beweist, treten zwischen Staaten mit demokratischen Herrschaftssystemen keine Gewaltpotentiale mehr auf, obwohl die Systemkontingenz keineswegs beseitigt ist. Demokratisierung der Herrschaftssysteme wird damit zur obersten Sicherheitsstrategie; hinter ihr bleiben alle anderen Strategien weit zurück.

²⁸ Albrecht Mendelssohn-Bartholdy: Die Politik und das Abrüstungsproblem, in: Th. Niemeyer (Hg.): Handbuch des Abrüstungsproblems, Systematischer Teil, Berlin 1928, S. 48.

Wenn es auch richtig ist, dass die Militärallianz der Nato aus Gründen der Rückversicherung für absehbare Zeit noch beibehalten werden muss, kann sie in ihrer etatmässigen Ausstattung auf diese Rückversicherungsfunktion reduziert werden. Die freigesetzten Mittel sollten der Stabilisierung und der Demokratisierung in Osteuropa und in der Sowjetunion dienen; eine bessere Sicherheitsstrategie lässt sich überhaupt nicht denken. Die Demokratisierung des Ostblocks hat den Ost-West-Konflikt beendet. Die Stabilisierung dieser Demokratisierung wird den Erfolg verstärken und Sicherheit in Europa gewährleisten, also die permanente Absenz der Gewaltanwendung oder ihrer Androhung.

Mit dieser Strategie kann ein Grad von Sicherheit erreicht werden, der sich mit dem, der in einem Staat herrscht, zwar nicht total, aber doch weitgehend vergleichen lässt. Obwohl die endgültige Verankerung dieser Sicherheit durch die Integration Gesamteuropas wünschenswert bleibt, können in der zu erwartenden langen Periode der Verwirklichung dieses Ziels Annäherungswerte erreicht werden, die den zu stellenden Ansprüchen vollauf genügen.

Die Wirkung lässt sich noch verbessern, wenn nun auch die aus der nach wie vor anarchischen Struktur des europäischen Systems resultierenden Gewaltanlässe beseitigt bzw. abgeschwächt werden. Das von der Theorie dafür geforderte Instrument, die internationale Organisation, gibt es bereits. Es ist die KSZE. Zunächst als lockere Konferenzfolge wirkend, ist sie mit den Beschlüssen von Paris im November 1990 in eine internationale Organisation umgewandelt worden. Wenn sie weder als Resonanzkörper für politische Sonntagsreden unterfordert, noch als kollektives Sicherheitssystem überfordert wird; wenn sie stattdessen zur Intensivierung und Institutionalisierung der Kooperation der europäischen Staaten auf allen drei politischen Sachbereichen benutzt wird, reduziert sie die Anarchie, schwächt sie das Sicherheitsdilemma ab. Fehlperzeptionen können dann nicht mehr entstehen, politische Entscheidungen können nicht mehr missdeutet werden. Wechselseitiges Vertrauen wird geschaffen und damit Gewissheit über die Absichten aller Systemglieder.

Die Bedeutung dieser Funktion kann gar nicht überschätzt werden. Weil sie unsichtbar ist und mittel- und langfristig wirkt, wird sie von den Politikern kaum zur Kenntnis genommen. Nur so lässt sich erklären, dass der KSZE in Paris ein Konfliktverhütungszentrum implantiert wurde. Die ganze KSZE ist, wird sie richtig gehandhabt, ein Konfliktverhütungsmechanismus. Er könnte am ehestens noch durch die Beschlüsse der ersten Aussenministerkonferenz der

KSZE 1991 in Berlin intensiviert werden. Sie aktivieren den Konformitätsdruck. Vermutlich ist es dazu noch zu früh. Das Verfahren wird nicht dadurch desavouiert, dass es gegenüber Jugoslawien versagte. Es ist auf zwischenstaatliche Konflikte hin orientiert, nicht auf innerstaatliche. Es wird um so besser funktionieren, je intensiver die Kooperation zwischen den KSZE-Staaten in Gang gekommen ist. Sie ist gerade erst ein Jahr alt und noch nicht nennenswert ausgeprägt.

Hier besteht Handlungsbedarf. Die aus der Struktur des internationalen Systems stammenden Gewaltursachen sind zwar gegenwärtig in Europa noch nicht virulent. Sie werden noch eine zeitlang durch die Euphorie über den beendeten Ost-West-Konflikt zurückgehalten. Wenn man sich aber daran erinnert, dass vor 1945/1917 alle Konflikte in Europa Machtkonflikte gewesen sind, dann kann man gar nicht früh genug damit beginnen, die in der Systemstruktur liegenden Gewaltursachen prohibitiv anzugehen. Dazu muss die KSZE als internationale Organisation, die Kooperation institutionalisiert, rasch aktiviert werden. Wenn ein Bedarf an weitergehenden Strategien besteht, etwa an Guten Diensten oder sogar einer Friedenssicherungstruppe, dann sollten sie nicht der KSZE, sondern solchen Organisationen abgefordert werden, die, wie die EG, die WEU oder sogar die Nato dazu geschaffen worden sind. Die KSZE wird solche Funktionen erst in dem Moment übernehmen können, in dem sie aus einer internationalen Organisation in eine Regionale Organisation Europas nach Art. 52 der UN-Charta verwandelt worden ist. Auf absehbare Zeit ist das nicht zu erwarten.

In diese Zukunft verweist die Bearbeitung des Derivats der Systemanarchie, der Machtfigur Europas. Sie war während des Ost-West-Konflikts durch die beiden Militärallianzen, jedenfalls auf dem Sachbereich der Sicherheit/Verteidigung, weitgehend symmetriert worden. Zwar war es nie gelungen, die beiden Gewaltpotentiale einvernehmlich aneinander zu messen, doch herrschte auf keiner Seite das Bewusstsein fundamentaler Asymmetrie vor. In diesem Sinne hatten die Militärallianzen modernisierend gewirkt. Sie hatten die Kleinstaaterei Europas beseitigt, die Nationalitätenkonflikte stillgestellt und unter Hinzuziehung der beiden Supermächte einigermaßen vergleichbare Militärpotentiale geschaffen. Nach dem Zusammenbruch der Konfliktformation ist die Symmetrie auf dem Sachbereich Sicherheit/Verteidigung weitgehend uninteressant geworden. Um so stärker treten die Asymmetrien hervor. Territorial sind die Nachfolger der Sowjetunion begünstigt, vor allem Russland, das auch die Nuklearwaffen erben

wird. Auf dem Sachbereich wirtschaftlicher Wohlfahrt dominieren die westeuropäischen Staaten, deren staatlich-territoriale Zersplitterung sie wiederum gegenüber Russland benachteiligt. Politisch benachteiligt sind sie auch gegenüber den Vereinigten Staaten, während sie ihnen gegenüber durch den Zusammenschluss in der EG im Sachbereich wirtschaftliche Wohlfahrt Symmetrie erzielt haben.

Eine solche Symmetrie im ganzen Einzugsbereich des früheren Ost-West-Konfliktes und auf den beiden funktionalen Sachbereichen der Politik einzurichten, ist nicht einfach. Die Aufgabe darf aber nicht vernachlässigt werden, weil der Realismus sehr richtig darauf aufmerksam macht, dass die Machtasymmetrie, dieses Derivat der anarchischen Systemstruktur, sehr wohl zur Gewaltquelle werden kann.

Sucht man nach einer Symmetrie der Humanpotentiale, so halten sich die Staaten der früheren Sowjetunion - wenn sie denn zusammenbleiben - mit rund 290 Mio. Einwohnern die Waage mit den Staaten der EG (320 Mio. Einwohnern), wenn sie sich denn zusammenschliessen. Die Europäische Politische Union würde dann der neuen Union der ehemaligen Sowjetrepubliken gegenüberstehen. Deren Aufbau könnte sich ähneln. Im Osten entsteht er durch den Zerfall der Sowjetunion, im Westen durch den Zusammenschluss der kleinen europäischen Nationalstaaten. Beide Konstruktionen wären stark dezentralisiert, föderalisiert. Sie wiesen einen hohen Grad von Autonomie für die Teilstaaten auf, die lediglich auf den Gebieten Wirtschaft und Sicherheit kooperierten.

Im Westen würde diese Europäische Politische Union Mitglied einer neuen Europäischen Gemeinschaft werden, der die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums als Vollmitglieder, die Staaten Osteuropas und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion als assoziierte, später dann ebenfalls als integrierte Mitglieder angehörten. Um die Symmetrie über die zahlenmässige Gleichheit der Humanpotentiale hinaus zu erweitern, müssten die Nachfolgerstaaten der Sowjetunion rasch abrüsten und ebenso rasch wirtschaftlich entwickelt werden. Das erste müssen sie allein, das zweite können sie nur mit Hilfe des Westens tun.

Nach den dafür sicherlich zu veranschlagenden zehn bis zwanzig Jahren würde das europäische System aus zahlreichen kleinen und mittelgrossen Einheiten be-

stehen, die im Sachbereich der Wirtschaft im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft kooperieren. In den Sachbereichen Herrschaft und Verteidigung/Sicherheit würde dieses Europa zwei Verdichtungen aufweisen: die Europäische Politische Union und die Nachfolgeorganisation der Sowjetunion. Infolge ihrer dezentralen, subsidiären Organisation würden die beiden neuen Unionen keine Machtkonzentrationen darstellen; sie wären gleichwohl von den anderen europäischen Staaten, die den Unionen nicht angehören, abgehoben. Um so wichtiger wäre ihre Zusammenarbeit in der KSZE und deren Weiterentwicklung hin zu einer Regionalen Organisation, an deren Entscheidungsprozessen die unionsfreien Staaten entsprechend beteiligt werden können. Je mehr sich die Zusammenarbeit verdichtet und je stärker sich die Interdependenz ausweitet, kann aus der Regionalen Organisation eine gesamteuropäische Union Europas erwachsen - gewiss eine ausserordentlich langfristige Perspektive.

Entsteht in der Nachfolge der Sowjetunion keine neue Union, sondern ein Konglomerat der verschiedenen Republiken, dann wird die Republik Russland den Massstab für die Bemessung von Symmetrie abgeben. Mit rund 160 Mio. Einwohnern ist ihr Humanpotential kleiner als das der Europäischen Politischen Union. Wenn sich dort nur die ursprünglichen Sechs zusammenschliessen, hätten sie mit 217 Mio. Einwohnern immer noch 50 Mio. Menschen mehr als Russland, das zur Kompensation höchstens seine riesige territoriale Grösse ins Spiel bringen könnte. Die geforderte Symmetrie in Europa herzustellen, ist also nicht einfach, sie aus der Addition von Asymmetrien zu berechnen, ist zu künstlich. Dennoch darf der Gesichtspunkt der Symmetrie der Potentiale nicht ausser acht gelassen werden, wenn es jetzt darum geht, die Integration Westeuropas sozusagen aus eigenem Recht zu begründen.

4. Die Notwendigkeit eines Integrationsfortschritts in Westeuropa leitet sich zunächst aus der Möglichkeit her. Interaktion und Interdependenz haben sich so verdichtet, dass Ende 1992 der Gemeinsame Markt und der EWR entstehen werden. Sachlogisch wird der Binnenmarkt die Wirtschafts- und Währungsunion nach sich ziehen müssen, die ihrerseits ohne funktionale Vergemeinschaftung des Sachbereichs Wirtschaft nicht realisiert werden kann. Die Sachlogik impliziert keine politische Automatik. Ohne die entsprechenden politischen Entscheidungen bei allen Beteiligten wird es nicht zu einer Wirtschafts- und Währungsunion kommen; deren Ablehnung könnte sogar zurückstrahlen auf die Vollendung des Binnenmarktes, die damit ebenfalls gefährdet wäre. Die ursprünglichen Annahmen des Funktionalismus, wie er von David Mitrany formuliert

worden war,²⁹ haben sich schon in der ersten Phase der europäischen Integration und bei der Ausbildung des Gemeinsamen Marktes nicht bestätigt. Die funktionale Kooperation schafft keinen Sachzwang zu ihrer Vergemeinschaftung. Mit Recht hat der Neo-Funktionalismus, wie er von Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg begründet wurde, auf die Notwendigkeit der politischen Integrationsentscheidungen hingewiesen.³⁰ Die jüngere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft bestätigt diese Theorie durchaus. Ohne die Initiative der Europäischen Kommission von 1985 und ohne den fördernden Zugriff der deutschen Bundesregierung wäre die Einheitliche Europäische Akte nicht zustande gekommen, die Vollendung des Binnenmarktes nicht in Angriff genommen worden. Die "Logik der Sachen" (Hallstein) kann die politische Entscheidung fördern, aber nicht ersetzen.

Ihr kommt bei der politischen Integration Westeuropas ein um so höherer Wert zu, als der diese Integration zweifellos fördernde Aussendruck durch die sowjetische Bedrohung nicht mehr existiert. Zwei politische Überlegungen müssen ihn ersetzen.

1. Die Vergemeinschaftung der Sechs, der Sieben, Neun oder Zwölf, würde den faktisch existierenden Gewaltverzicht zwischen denjenigen Staaten, die sich in den vergangenen zweihundert Jahren die meisten Kriege geliefert haben, endgültig kodieren. Das internationale System Westeuropas wäre in seinem entscheidenden Teil aufgehoben und in ein Binnensystem umgewandelt worden. Es muss soweit wie möglich dezentral und föderal organisiert werden, um die Machtkonzentration zu verhindern und die Demokratisierung zu stärken; es würde aber - und darauf kommt es hier an - alle Gewaltanlässe intern verlässlich und endgültig beseitigen. Organisierte militärische Gewaltanwendung würde es in der Europäischen Politischen Union per definitionem nicht mehr geben. Es wäre wünschenswert, wenn zu dieser Union zunächst die anderen fünf EG-Staaten, später auch alle anderen europäischen Staaten hinzuträten; der entscheidende Schritt in die Sicherheit gebührt den ursprünglichen sechs Staaten mit Grossbritannien.

2. An Bedeutung weit danach, aber doch beträchtlich weit oben, rangiert das Interesse, in der Atlantischen Gemeinschaft Symmetrie auf dem Sachbereich der Sicherheit/Verteidigung zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten her-

29 David Mitrany: A Working Peace System, Chicago 1966.

30 Joseph S. Nye: Mechanismen und Voraussetzungen regionaler Wirtschaftsintegration, in: D. Frei (Hg.): Theorien der internationalen Beziehungen, München 1973, S. 217f.

zustellen. Für beide Seiten ist ein andauernd gutes Verhältnis von grosser Bedeutung; die Atlantische Gemeinschaft hat nicht nur den Ost-West-Konflikt erfolgreich bestanden, sie hat auch als Stabilitätsanker für den eurasischen Kontinent, für die ganze Welt gedient. Diese Funktion darf nicht gefährdet, sondern muss in das 21. Jahrhundert hinübergeleitet werden. Dazu muss zwischen beiden Teilen Symmetrie hergestellt werden, müssen beide Teile in eine feste organisierte Beziehung gebracht werden. Symmetrie besteht gegenwärtig nur im Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt aufgrund der Europäischen Gemeinschaft. Im Sachbereich Verteidigung/Sicherheit herrscht nach wie vor grosse Asymmetrie, weil die europäischen Kleinstaaten isoliert der amerikanischen Supermacht gegenüberstehen. Diese Situation hat schon während der Zeit des Kalten Krieges die Ursache so vieler Friktionen und "Familienkräche" abgegeben. Es steht zu erwarten, dass nach dem Wegfall des Aussendrucks die Differenzen zunehmen und die Beziehung selbst gefährden können.

5. Wer die Atlantische Gemeinschaft modernisieren will,³¹ muss sie also symmetrieren. Westeuropa muss zur Wirtschafts- auch die Politische Union fügen, um auch im Sachbereich der Sicherheit und Verteidigung den Vereinigten Staaten äquivalent zu sein. Das wird deren Führungsinteressen kurzfristig beeinträchtigen; langfristig werden die Vereinigten Staaten, was sie sehr wohl wissen, durch die Kooperation mit einem gleichberechtigten Europa entlastet und gestärkt werden.

Gegenwärtig sind Nordamerika und Westeuropa lediglich in der Militärallianz der Nato verbunden. Weitere organisierte Beziehungen bestehen nicht. Das ist eine unbefriedigende und gefährliche Situation. Die Interdependenz Nordamerikas und Westeuropas ist so gross, und die Bedeutung der militärischen Kooperation hat sich soweit relativiert, dass über eine neue Beziehung nachgedacht werden muss. Im atlantischen Bereich bietet sich die Errichtung einer Regionalen Organisation nach Art. 52 der UN-Charta geradezu an. Sie könnte so gestaltet werden, dass sie die Handlungsfreiheit beider Teile so gross lässt wie möglich, die gemeinsame Bearbeitung der interdependenten Sachbereiche so intensiv wie möglich gestaltet. Innerhalb dieser Regionalen Organisation könnte ein neuer Verteidigungsvertrag zwischen Nordamerika und Westeuropa die Nato gleichwertig ersetzen (und die europäische Verteidigungsidentität ermöglichen). Eine

31 Dazu Ernst-Otto Czempiel: Die Modernisierung der atlantischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv 45, 1990, S. 275ff. Derselbe: Weltpolitik im Umbruch, Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991, S. 15ff, 36ff.

Handelsorganisation und eine Währungsorganisation sollten die Wirtschaftsbeziehungen in der Atlantischen Gemeinschaft überwachen, um zu verhindern, dass sie an einer sich verschärfenden Konkurrenz Schaden nehmen. Die Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) deutet darauf hin, dass sich die Vereinigten Staaten, Kanada, Mexiko und möglicherweise andere lateinamerikanische Staaten auf eine solche verschärfte Konkurrenz einrichten. Die Erinnerung an die dreissiger Jahre sollte darauf aufmerksam machen, dass solcher Konkurrenz grosse Sprengkraft innewohnt. Zwar hat sich die Situation geändert, sind Nordamerika und Westeuropa durch ein hohes Mass wechselseitiger Investitionen schon verlässlich verklammert. Aber auch dieser Sachverhalt würde die Bildung einer politischen Organisation nicht entbehrlich, sondern um so dringlicher werden lassen.

Gouverner, c'est prévoir. Es mag gegenwärtig als überflüssig erscheinen, über das Problem der Sicherheit in den amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen nachzudenken. Es ist trotzdem nie zu früh, Vorsorge für den Schutz einer Beziehung zu treffen, die für beide Seiten, für die Stabilität Europas und für die der Welt, so ausserordentlich wichtig ist. Das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis zu modernisieren ist deswegen ein entscheidender Beitrag zur Institutionalisierung von Sicherheit. Er ist um so wichtiger, als sich die Voraussetzungen für diesen Prozess in Gesamteuropa als langwierig und schwierig erweisen werden. Deswegen sollten Fortschritte hin zu Institutionalisierung von Sicherheit durch Vergemeinschaftung dort vorgenommen werden, wo sie möglich und notwendig sind. Das betrifft die Bildung der Europäischen Politischen Union, und das betrifft auch die Bildung einer Regionalen Organisation zwischen den Vereinigten Staaten, Kanada und der Europäischen Politischen Union. Dem Stand der Interdependenz angemessen, hebt die Regionale Organisation die amerikanisch-westeuropäische Kooperation auf eine höhere, schon vertraglich geregelte Stufe; sie schafft mehr Sicherheit als gegenwärtig gewährleistet ist. Die Bildung der Europäischen Politischen Union schafft zwischen den beteiligten Staaten endgültige Sicherheit, weil die zwischenstaatlichen Beziehungen in innerstaatliche verwandelt werden.

In dem grossen Bereich der Beziehungen zu Osteuropa und zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kann Sicherheit vorläufig nur dadurch hervorgerufen werden, dass die von der politischen Theorie geforderten Veränderungen vorgenommen und die bereitgestellten Instrumentarien benutzt werden. Das bedeutet, um es noch einmal zu wiederholen, rasche und

verlässliche Demokratisierung der osteuropäischen Staaten und der ehemals sowjetischen Republiken. Darin eingeschlossen ist auch die Schaffung und Verbesserung der materiellen Voraussetzungen für die Demokratisierung. Es bedeutet die Benutzung der KSZE als internationaler Organisation zur Beseitigung der aus der Systemanarchie fließenden Gewaltmomente.

Erst wenn diese Instrumentarien gegriffen haben und ein dementsprechend hoher Grad von Sicherheit erreicht worden ist, kann an dessen Anhebung gedacht werden, etwa durch die Umwandlung der KSZE in eine, wenn auch schwach ausgeprägte, Regionale Organisation und deren spätere Vertiefung.

6. Bilanziert man das Konzept unter den eingangs genannten Kriterien, so zeigt es überall die gleichen Bestandteile: So viel Autonomie für die jeweils individuelle Einheit wie möglich, so viel funktionale Kooperation auf höheren Ebenen wie nötig. Alle politischen Theoretiker, von Machiavelli über Montesquieu und Kant bis hin zu denen der modernen Integrationstheorie sind sich darüber einig, dass reale Sicherheit nur durch die Kooperation kleiner, demokratisch verfasster Einheiten geschaffen werden kann. Die Verwirklichung der Subsidiarität in der Entscheidungs pyramid, die weitgehende Dezentralisierung der Macht (die, nebenbei bemerkt, das in der Berlin-Diskussion so heiss umstrittene Hauptstadt-konzept als völlig obsolet erscheinen lässt) und die funktionale Kooperation in den Sachbereichen und auf den Entscheidungsebenen, wo sie notwendig ist - das sind die Bauelemente der Sicherheit in Europa. Ihre Wirkung vollendet sich in der supranationalen Organisation, die die Situation des internationalen Systems abschwächt. Ihre Wirkung aber entfaltet sich auch unter den Bedingungen des internationalen Systems, sozusagen auf der untersten Stufe. Wenn die Herrschaftssysteme aller Staaten grundlegend demokratisiert sind und die Zusammenarbeit in einer internationalen Organisation intensiv genug ausgestaltet ist, ist ein zureichender Grad von Sicherheit hergestellt. Er kann durch die Transformation des offenen internationalen Systems in das geschlossene System einer grossen politischen Einheit verbessert und erhöht, vor allem institutionalisiert und damit endgültig gemacht werden. Dieser Fortschritt ist nicht zu verachten, marginalisiert aber nicht den Erfolg, den schon die Demokratisierung und die Kooperation in einer internationalen Organisation als Sicherheitsstrategie erzielen.

Lothar Rühl

Sicherheit durch militärische Integration: Die Zukunft der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in Europa

Militärische Integration hat im Nachkriegseuropa verschiedene äussere Formen und Organisationsstrukturen angenommen, als Instrument gemeinsamer Sicherheit und Verteidigung zwischen verbündeten Ländern wurde und wird sie auch für die politischen Zwecke verschiedenartiger Bündnisse und Staaten eingesetzt. Doch sie dient stets einem wesentlichen Zweck, der von allen historischen Integrationsexperimenten privilegiert worden ist: der *gemeinsamen Kontrolle der Streitkräfte*, gegebenenfalls auch der Rüstung und Bewaffnung, im Nato-System auch gemeinsamer Verteidigungsplanung, gemeinsamen Truppenübungen und - in der Luftverteidigung - gemeinsamer operativer Organisation und Führung einschliesslich der technischen Anlagen.

Militärische Integration ist also stets zunächst ein Politikum. Dies ist auch der Grund, warum bestimmte Staaten als Mitglieder des nordatlantischen Bündnisses solche Integration ablehnten oder unverändert ablehnen wie *Frankreich* und *Spanien* mit unterschiedlichen Sonderstellungen im Verhältnis zur militärischen Kooperation der Nato, die im Prinzip im Integrationsrahmen organisiert ist.

Natürlich ist militärische Integration als Instrument politischer Kontrolle über gemeinsame Streitkräfte oder über Streitkräfte in einem multinationalen System nur dann zweckmässig und wirksam, wenn sie auch als militärisches Organisationsprinzip operativ und logistisch effektiv ist oder jedenfalls operativ sinnvoll gehandhabt werden kann. Zwischen 1949 und 1955 in der Aufbauphase der Nato in Europa, wo Land- und landgestützte Luftstreitkräfte gemeinsam stationiert, in einen organisatorischen Zusammenhang auf dem Terrain und in fernmelde-technischen Kontakt zueinander gebracht, dazu gemeinsam operativ geführt werden mussten, waren von den nationalen Generalstäben der Alliierten zunächst erhebliche Einwände und Vorbehalte gemacht worden. Das Resultat der interalliierten Arrangements war ein militärischer Organisationsrahmen, in dem alle beteiligten nationalen Streitkräfte im wesentlichen national organisiert blieben und national geführt, zudem national ausgebildet, logistisch unterstützt und in grossen Teilen sogar national bewaffnet wurden - das letztere soweit dies zu jener Zeit in Europa möglich war oder später wieder möglich wurde. Ein direkter Zusammenhang zwischen *Integration* einerseits, *Standardisierung* der Ausrüstung und *Logistik* andererseits wurde nicht hergestellt, so dass 20 Jahre

später ein amerikanischer General als Alliiertes Oberbefehlshaber in Europa für die Ausrüstung der ihm im Prinzip zur Verfügung gestellten - aber nicht *unterstellten* - Streitkräfte von 13 Bündnispartnern ein militärpolitisches Programm "standardisation and interoperability" aufstellten und die Nato damit fünf Jahre lang beschäftigen konnte, ohne dass danach oder seither das Problem gelöst worden wäre, obwohl gewisse Fortschritte gemacht wurden.

Die Nato-Militärintegration ist also ein Rahmen geblieben, in dem die einzelnen Staaten für ihre eigenen Streitkräfte, ihre militärischen Infrastrukturanlagen, ihre Bewaffnung und nationalen Rüstungsindustrien, ihre Kriegsvorratshaltung an militärischem Gerät, Munition, Treibstoff und sonstigem Material und damit für die militärische Logistik zur Versorgung und Unterstützung ihrer Streitkräfte einen weiten Spielraum mit einer nahezu vollkommenen Dispositions- und Organisationsfreiheit für ihre Oekonomie der Mittel behalten haben. Die einzelnen Regierungen haben diesen Freiraum mehr oder weniger konsequent genutzt, am konsequentesten sicherlich die Regierung der USA, die ihre extrem nationale Bündnis- und Rüstungspolitik einerseits mit ihrer globalen Weltmachtstellung und militärischen Verpflichtungen ausserhalb Europas und des Nordatlantik begründen, andererseits die amerikanischen Technologien, Waffen und sonstigen Grossausrüstungen in Europa im Nato-Rahmen weithin durchsetzen und den europäischen Verbündeten oktroyieren konnten. Daraus entstand das wirtschaftlich-finanzielle Problem der "Einbahnstrasse über den Atlantik", das zu Beginn der 80er Jahre, also aller Voraussicht nach der letzten geschlossenen Existenz-Dekade der militärischen Nato in Europa, ein beherrschendes Thema zwischen den USA und deren europäischen Nato-Partnern geworden war. Das Austauschverhältnis zwischen amerikanischen und europäischen Produkten zur Ausrüstung der Nato-Streitkräfte lag 1983-85 leicht schwankend zwischen 80 und 90 Prozent des Mengenwertes der allseitigen Beschaffung militärischen Gerätes zugunsten der US-Wirtschaft.

An diesem Punkte der Darlegung der Thematik "militärische Integration" sind auf der Nato-Seite drei Feststellungen zu treffen:

1. Diese Nato-Militärintegration war und ist im Gegensatz zu den von General de Gaulle zwischen 1955 und 1967 aufgestellten und politisch verfochtenen Thesen keine "supranationale", die etwa die militärische und territoriale Souveränität der beteiligten Staaten wesentlich belasten oder einschränken, geschweige denn aufheben könnte, so wie sie praktiziert worden ist. Wäre es nur darum gegangen,

so hätte auch das Frankreich de Gaulles 1966 in der Nato-Militärorganisation bleiben, hätte Spanien in sie eintreten können. Griechenland gab 25 Jahre lang, 1964-90, ein politisches Beispiel dafür.

2. Die USA haben in der Nato seit deren Gründung politisch und militärisch dominiert kraft ihrer strategischen Nuklearmacht, ihrer überlegenen See- und Luftmacht, ihrer hochwertigen Technologien für Rüstungen und ihrer militärischen Schutzpräsenz in Europa. Sie dominieren auch noch immer in den militärischen Kommandostrukturen der Nato in Europa wie für den Nordatlantik mit beiden Alliierten Oberkommandierenden und den nationalen Parallel-Hierarchien in den Oberkommandos und Stäben. Doch die Nato-Militärorganisation war und ist für die politische Dominanz und die strategische Suprematie der USA im nordatlantischen Bündnis nicht die Voraussetzung. Beide würden auch ohne dieses Integrationssystem auf Europa und alle potentiellen Gegner des westlichen Bündnisses wirken, wie sich z.B. zuletzt am Golf in Krise und Konflikt zeigte. Wenn die nordatlantische Allianz zeitweise, etwa zwischen 1949 und 1965, ein imperial-hegemoniales Bündnis oder ein amerikanisches Sicherheits-"Protektorat" über Westeuropa war - wie De Gaulle es ausgesprochen hatte -, an das sich auch neutrale Staaten anlehnten, von dem sie jedenfalls in ihrer Neutralität strategisch abgeschirmt und militärisch gestützt wurden, so war es dies nicht wegen der Nato-Militärintegration, sondern unabhängig davon kraft der Machtverhältnisse und der strategischen Bipolarität in der Ost-West-Konfrontation, deren politische Bindekraft stärker war als jede andere. Hegemonial war die Nato durch die USA eben strategisch-geopolitisch und rüstungstechnisch-ökonomisch beherrscht, wobei die weltwirtschaftliche Entwicklung seit den 60er Jahren die amerikanische Wirtschaftsmacht zugleich minderte und vom Welt-handel abhängig machte, dabei Westeuropa in der EG und im Fernen Osten Japan zu neuen Wirtschafts-Grossmächten aufsteigen liess und das Gefälle weltweit zum Nachteil der USA zu nivellieren begann. Trotzdem ist die rüstungswirtschaftliche Dominanz der USA in der Nato im Kern, wenngleich abgeschmolzen, erhalten geblieben. Frankreich entzog sich ihr weitgehend, Grossbritannien wahrte längere Zeit eine gewisse rüstungstechnische Eigenständigkeit, war aber von vorneherein im Bereich der Nuklearmacht und später auch der Luftwaffenrüstung von der Zusammenarbeit mit den USA zu amerikanischen Bedingungen abhängig. Die Bundesrepublik Deutschland reduzierte die amerikanische Bewaffnung bei den Land- und Seestreitkräften systematisch bis auf einen geringen Anteil, bei den Luftstreitkräften nicht unerheblich, jedoch in andauernder Abhängigkeit von den USA in den Bereichen der Radartechnik und

bestimmter Flugkörper-Technologien. Ueberwiegend wurde der deutsche Nato-Partner jedoch zwischen etwa 1960 und 1990 zunehmend selbständig und Selbstversorger, auch kraft der europäischen Kooperation im Rüstungsbereich und kraft bilateraler deutsch-amerikanischer Kooperation.

Insgesamt kann man sagen, dass die Erfahrung mit der Nato-Militärintegration für die europäischen Nato-Verbündeten vorteilhaft war und für deren eigene militärische Kapazitäten und Rüstungspotentiale schliesslich weniger Hindernis als Antrieb geworden ist. Wäre diese Militärintegration also von den USA 1949-55 auf eine dauerhafte physische, technische, ökonomische Kontrolle der Nato-Partner angelegt gewesen oder hätten die USA dies später versucht, so wären solche Strategien schon seit den 70er Jahren als gescheitert anzusehen. Doch solche Absichten hatten die USA nicht gehabt. Sie begnügten sich mit Dominanz, liessen aber eine Evolution zu, von der sie auch profitierten.

3. Die Nato-Militärintegration hat keine quasi-automatische Eskalation in den Konflikt und in Konfliktbeteiligung der Integrationspartner geschaffen, obwohl militärische Reaktionsfähigkeit mit einsatzbereiten Streitkräften auf der Basis gemeinsamer operativer Planungen und auf Territorium bezogener Verteidigungspläne, im Rahmen eines weit gespannten, Europa umfassenden und abdeckenden militärischen Organisationszusammenhangs zwischen den Ländern und nationalen Streitkräften unter gemeinsamer Führung im Kriegsfall der Zweck dieser Integration war und geblieben ist. Eine militärische "Eskalations-Automatik" ist jedoch nicht entstanden, weder 1973 noch 1991. Der Vorwurf De Gaulles an die Nato-Integration 1965-67, diese würde bei einer Ausweitung des Vietnamkrieges ganz Westeuropa in den Konflikt ziehen und über die nationale Souveränität hinweg die einzelnen Länder in einen Krieg mit "Eskalations-Automatik" bis hin zum nuklearen Krieg stürzen können, war nie sachlich begründet und er wurde von Frankreich auch niemals so begründet, weil er im Verhältnis zu den Realitäten der Nato-Integration nicht begründbar war noch heute ist. Es mag dahin stehen, ob er überhaupt ernst gemeint oder nur ein Vorwand war. Jedenfalls begründete die Nato-Militärintegration weder einen politischen Bündniszwang in Krise und Krieg für jedes einzelne Land noch konstruierte sie eine horizontale Konflikteskalation mit einer Kriegsautomatik, wie etwa in den 70er und 80er Jahren in den politischen Diskussionen über die Modernisierung der regionalen Nuklearbewaffnung der Nato in Europa von deren Gegnern und einer Reihe von Experten mit begrenzter Sachkenntnis behauptet wurde. Grie-

chenland und die Türkei blockierten sogar 1964-67 und wieder 1974-90 für Athen und während kürzerer Zeit für Ankara das Integrations-System.

Das Fazit lautet, dass selbst eine so weit entwickelte und im Laufe der Jahre verfeinerte, vertiefte, ausgeweitete militärische Integration und Kooperation wie die in der Nato, ohne Frankreich aber partiell mit Spanien, seit dessen Beitritt zu besonderen Bedingungen einer abgestuften Mitgliedschaft, keine vollkommene und zwingende Kontrolle über die nationalen Streitkräfte begründet, und noch weniger eine Eskalationsautomatik in der Krise mit einer Tendenz zum Krieg oder einen faktischen Bündniszwang über politische Instanzen und nationale Souveränität hinweg. Jedenfalls galt und gilt dies für die meisten Nato-Staaten auch in Europa, z.B. für die beiden iberischen und natürlich für Frankreich. Im unmittelbaren Gefährdungsbereich der "Frontstaaten", insbesondere für die BRD, war dies während der Ost-West-Konfrontation allerdings anders: Die Bundeswehr ist die einzige nationale Armee, die mit dem Gros ihrer Einsatzverbände den alliierten Kommandos schon im Frieden unterstellt ist. Doch ein militärischer Angriff auf die Bundesrepublik sollte ja gerade durch organisierte und vorbereitete Verteidigung, durch eine möglichst frühzeitige Reaktion auf einen solchen Angriff, durch Standfestigkeit und Durchhaltevermögen der zur Verteidigung in Abwehrschlachten aufmarschierten Nato-Streitkräfte, durch die Bereitstellung von überseeischen Verstärkungen, die aus Nordamerika und Grossbritannien herangeführt würden und durch das überlegene offensive Feuer der Nato-Luftstreitkräfte gegen das Aufmarschgebiet des Angreifers und dessen Verstärkungskräfte aufgehalten und schliesslich zurückgeschlagen werden können.

Politisch und strategisch sollte die grosse Dichte der militärischen Integration in der europäischen Zentralregion, auf deutschem Boden, mit der massiven Präsenz alliierter Streitkräfte, darunter zwei Armeekorps der US-Armee und einem dritten als Krisenverstärkung binnen 10 bis 14 Tagen - selbst wenn dieses Planungsziel niemals erreicht werden konnte - gerade eine standfeste konventionelle Verteidigung schaffen. Auf dieser Grundlage wurde die nukleare Eskalationsfähigkeit aufgebaut. Beide sollten der militärischen Krisenbeherrschung dienen. Die Strategie der Abschreckung durch flexible Erwidern mit Kernwaffen, deren Einsätze gezielt und begrenzt angelegt wurden, beruhte auf dieser durchgängigen Vorverteidigung, solange diese nötig erschien, und damit auf der Wirksamkeit der Integrationsstruktur. Für Griechenland und die Türkei im Südosten und für Norwegen im Norden waren solche Bedingungen nicht gege-

ben. Für Italien waren sie im Ansatz vorhanden, aber natürlich auf See im Mittelmeer durch die kombinierten Fähigkeiten der 6. US-Flotte, der italienischen See- und Luftstreitkräfte und der Nato-Verstärkungen kompensiert. Es war stets geplant, etwa eine militärische Besetzung Jugoslawiens oder Griechenlands durch den Warschauer-Pakt so lange wie möglich zu verhindern und notfalls mit allen geeigneten Mitteln zurückzuschlagen, um Italien, die Adria, die Aegäis und die türkischen Meerengen zu verteidigen. Die integrierte Luftverteidigung in Südeuropa war zwar weniger dicht auch in ihren Strukturen als die in der Zentralregion, doch in Verbindung mit den alliierten See- und Seeluftstreitkräften im Mittelmeer durchaus zweckmässig.

Diese Aspekte deuten auf den geographischen und damit auch geopolitisch-strategischen Kern der Nato-Militärintegration: die europäische Zentralregion mit Westdeutschland, den Ostseeausgängen und Nordwesteuropa, um die sich in der Ost-West-Konfrontation das Denken und Planen im wesentlichen drehte. Die Bundesrepublik Deutschland war auch das politische Hauptobjekt der militärischen Integration, denn um ihr Territorium, auf dem die alliierten Truppen standen und noch stehen, um ihre Streitkräfte und um ihr Potential ging es vor allem zwischen 1950 und 1955, als das Besatzungsregime von einem Truppenstationierungsvertrag und die Entmilitarisierung Deutschlands von der Wiederbewaffnung in einem Bündnis abgelöst wurden. Die militärische Integration war unabhängig von Deutschland und deutschen Streitkräften für die Nato in Europa nötig und vorteilhaft. Doch führte die deutsche Wiederbewaffnung einen politischen wie einen militärischen Integrationszwang ein. Zunächst sollte dieser durch die EVG befriedigt werden, an der Grossbritannien sich wegen der damit verbundenen Souveränitätsbeschränkungen, supranationalen Autorität und Kontrollgewalt und der Integrationsbindungen, die über das hinausgingen, was in der Nato vereinbart und realisiert wurde, nicht beteiligte, während Frankreich den EVG-Vertrag 1954 schliesslich aus den gleichen Gründen ablehnte. Die WEU wurde dann auf der Grundlage des abgeänderten und erweiterten Brüsseler Pakts zwischen Grossbritannien, Frankreich und den drei Benelux-Staaten 1955 mit der Bundesrepublik Deutschland und Italien als gleichberechtigten Mitgliedern als neues multilaterales Bündnis und Instrument einer Rüstungskontrolle auf Gegenseitigkeit geschaffen, wobei der deutsche Partner besondere Rüstungsbeschränkungen akzeptierte und einen einseitigen Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen auf seinem Staatsgebiet leistete. Wie vor ihr der Brüsseler Pakt nach der Gründung der Nato, so überliess auch die WEU die militärische Verteidigung und die Streitkräfte ihrer Partner der

Nato und deren Militärstrukturen. Anders hätten weder Frankreich noch Grossbritannien sich an der WEU beteiligt. Für die Bundesrepublik Deutschland öffnete die Nato-Mitgliedschaft den Weg zur tatsächlichen Gleichberechtigung und zur progressiven Befreiung von den Auflagen und Begrenzungen, die noch der WEU-Vertrag 1955 zur Kontrolle ihres Militärpotentials enthielt. Die Nato-Militärintegration war also für den neuen deutschen Verbündeten keine Beschränkung im Verhältnis zu seiner Lage beim Bündnisbeitritt, sondern eher eine Verbesserung dieser Lage und eine internationale Statuserhöhung, zumal seine nationale Souveränität ja noch beschränkt war und formal auch bis 1990 in bestimmter Hinsicht - Deutschland als Ganzes und Berlin in der Verantwortung der vier Siegermächte von 1945 - bleiben sollte. In der Nato-Militärorganisation und deren Integrationssystem der Kommandostrukturen, der gemeinsamen Planung und Finanzierung von gemeinsamen Vorhaben und Investitionen in militärische Kapazitäten, z.B. in Infrastruktur der Luftverteidigung, der Fernmeldeverbindungen, Hauptquartiere, verbunkerte Führungsanlagen, Flugplätze, Stützpunkte, Versorgungseinrichtungen aller Art, Übungsmittel und Ausbildungsprogramme, wurde eine allseitige Zusammenarbeit geschaffen, in der alle Partner im Prinzip gleichberechtigt sind wie in den Bündnisorganen und in denen alle nach ihren Beiträgen und Anteilen ihr politisches Gewicht zur Geltung bringen können. Der Rückzug Frankreichs 1966-67 wertete den deutschen Anteil auf und verhalf der Bundesrepublik Deutschland zu einer Schlüsselstellung, die ihr sonst vermutlich noch auf Jahre versperrt geblieben wäre. Die gesamte Erfahrung seit 1950 lehrt, dass dank der militärischen Integration in der Nato die europäischen Partner in vier Jahrzehnten mehr militärische und militärpolitische Gemeinsamkeiten entwickelt haben als nationale Besonderheiten bestehen geblieben sind - wenn man einmal von den Traditionen und den formalen Aeusserlichkeiten oder der gesellschaftlichen Stellung der Militärs absieht.

Diese Erfahrungen sind für die Beantwortung der Frage wichtig, wie in Zukunft militärische Integration in Europa als Sicherheitsfaktor genutzt werden und wirken könnte.

Die erste Ueberlegung bezieht sich unmittelbar auf Vergangenheit und Gegenwart: auf den Fortbestand der Nato mit ihrem Integrationssystem, das Westeuropa seit 40 Jahren Stabilität im militärischen Bereich gegeben hat und auf dem die US-Truppenpräsenz in Europa beruht. Von Anfang an, schon 1950 bei der Organisation des nordatlantischen Bündnisses hatten die US-Generalstabschefs die Verstärkung der US-Truppen in Europa und eine dauerhafte Stationierung

von US-Streitkräften auf dem Kontinent von drei Bedingungen abhängig gemacht:

1. gemeinsamer Oberbefehl über alle alliierten Streitkräfte in Europa
2. gemeinsame Verteidigungsplanung zwischen allen beteiligten Verbündeten
3. eine ausreichende Zahl und Stärke europäischer Streitkräfte schon im Frieden als Gegenleistung für die Präsenz der amerikanischen.

Aus diesen drei Bedingungen wurde die Nato-Militärintegration, so wie sie dann seit 1950 entstand und weiterentwickelt wurde.

Die aktuelle Diskussion bezieht sich nur auf die notwendige Anpassung der Streitkräfte- und Kommandostrukturen im Nato-Integrationsrahmen, nicht auf dessen Veränderung oder Auflösung. Nach dem Willen aller Nato-Integrationspartner soll das Prinzip der Integration erhalten bleiben, der Nato-Rahmen für die Streitkräfte und für die Verteidigungsplanung einschliesslich der materiellen und organisatorischen Anlagen nicht aufgebrochen und an der Verschränkung amerikanischer und europäischer Grossverbände auf dem Kontinent nichts im Prinzip geändert werden. Ob dies auch in Zukunft so bleiben wird, kann heute noch nicht mit Gewissheit gesagt werden. Mit der Reduzierung der US-Streitkräfte, wie sie heute vorgesehen ist, auf 2 Divisionen und einige Truppen sowie 4 Fliegergeschwader zulande, mit der Vereinfachung der Kommandostruktur (Auflösung der Heeresgruppen, Einrichtung eines Landstreitkräftekommandos Europa-Mitte), mit der Aufstellung mobiler Eingreifverbände für Einsätze in anderen Teilen Europas und ausserhalb Europas, mit dem Abzug von zunächst 80 Prozent aller Nato-Kernwaffen aus Europa und der damit eingeleiteten Entnuklearisierung der Verteidigung Westeuropas mit auf das europäische Festland gestützten Waffensystemen wird sich auch der militärische Gehalt und Zweck der Nato-Integration verändern. Konkret wird diese Integration in ihrer militärischen Flächenwirkung und in ihrer Truppenmasse reduziert, wie sich schon aus dem Abzug amerikanischer und britischer Verbände vom europäischen Festland zwangsläufig ergibt. Auch die Reduzierung der deutschen Streitkräfte auf 370'000 Soldaten bis 1995 trägt massgebend dazu bei. Schliesslich wird es in absehbarer Zeit zu einer neuen Verhandlung über konventionelle Truppenreduzierungen mit der Sowjetunion bzw. deren Nachfolge-Staatsverband kommen. Auch die übrigen europäischen Staaten werden ihre Interessen an Reduzierungen von Streitkräften in eine Anschlussverhandlung VKSE-Ib einbringen.

Man kann argumentieren, dass eine geringere Truppenmasse schon wegen der Effizienz einer straffen Organisation und damit im internationalen Verband ei-

ner militärischen Integration bedarf. Dieser Gesichtspunkt gilt auch für die Ausrüstung und also für die Forderung nach Standardisierung. Beide Argumente werden in der Nato auch vorgebracht. Eine Erhaltung und Straffung der Nato-Militärintegration lässt aber den europäischen Partnern nur wenig Spielraum für eine eigene westeuropäische Verteidigungskomponente und Militärorganisation, etwa in der WEU für die EG oder für eigene gemeinsame westeuropäische militärische Leistungen im KSZE-Prozess, wenn dieser einmal militärische Mittel zur Erhaltung der Sicherheit vorsehen sollte.

Die Entscheidung über den Fortbestand der Nato-Militärintegration im bisher bestehenden Rahmen präjudiziert also zunächst einmal jede weitere westeuropäische Politik für gemeinsame Sicherheitsidentität und militärische Verteidigung, es sei denn, es würden westeuropäische Strukturen als "Substrukturen" in die Nato-Struktur und also in die Nato-Integration eingefügt, was bisher sowohl Frankreich aus seinen eigenen nationalen Gründen als auch Grossbritannien und die Niederlande aus Gründen der Allianzsolidarität mit Nordamerika, der Bewahrung der Nato-Integration ohne WEU-Konkurrenz, ohne europäischen Appendix oder Substrukturen und schliesslich zur Verhinderung von Doubletten zwischen Nato und WEU ablehnen. Doch auch Deutschland will weder eine Auflösung noch eine Schwächung der Nato-Strukturen, die auf dem Integrations- und Kooperationsprinzip beruhen, sondern eine behutsame Heranführung Frankreichs an die Nato-Militärstruktur für gemeinsame Verteidigung und Sicherheitspolitik mit einem europäischen Profil als Ausdruck einer besonderen westeuropäischen Sicherheitsidentität, wobei die Abgrenzung zwischen Westeuropa und dem Rest Europas nicht mehr politisch definiert werden kann, sobald die werdenden Demokratien des östlichen Mitteleuropas und Südosteuropas aus der Uebergangsphase heraustreten und den bloss postkommunistischen Gesellschaftszustand überwinden, wie dies in Ungarn, der Tschecho-Slowakei und Polen begonnen hat, aber inzwischen auch in Bulgarien beginnt und sich in Slowenien und Kroatien verwirklicht, wenngleich gehemmt vom jugoslawischen Bürgerkrieg, der zugleich ein nationaler Krieg der Serben zur Erhaltung Jugoslawiens und zur Behauptung des serbischen Machtanspruchs, auf der Gegenseite ein nationaler Unabhängigkeitskrieg der Kroaten und Slowenen ist.

Hier liegt ein Prüfstein für die Realität und die Perspektive der WEU und mit dieser auch der EG. Während die bestehende und erprobte Nato-Militärintegration von den politischen Veränderungen nicht unmittelbar berührt, jedenfalls nicht verändert wird und dies auch in Zukunft nicht der Fall sein muss, steht

und fällt die WEU mit der politischen und dies heisst auch mit der geographischen Definition Westeuropas, also mit dessen Abgrenzung von anderen Teilen und Ländern Europas. Wo wird in Zukunft die Grenze "Westeuropas" zu ziehen sein? Welche Länder können und sollen in Zukunft der WEU angehören, wenn diese auch nach 1998 bestehen bleiben soll? Welchem konkreten Zweck soll der militärpolitische Bündnispakt WEU in Zukunft neben oder im Rahmen des Nordatlantikpakts dienen? Und damit stellt sich dann die Frage, welche Gestalt könnte die WEU annehmen, welche Substanz kann in sie hineingegossen werden und welche militärischen Strukturen können sich bilden?

Die ostmitteleuropäischen Länder Polen, Tschecho-Slowakei und Ungarn streben eine möglichst enge Verbindung zur EG und zur Nato an. Da Mitgliedschaft jedenfalls in der Nato vorderhand noch nicht möglich erscheint, wird eine Ersatzlösung in Aussicht genommen: Assoziierung. Die Vorschläge dafür gehen nicht in Richtung auf eine Integration. Im Gegenteil, sie suchen über eine Oeffnung der Nato mittels eines Kooperationsystems in einem Rat im grösseren Kreis, dem eines Tages auch Russland und die Ukraine, Weissrussland und die drei unabhängig gewordenen baltischen Länder angehören könnten, eine fest umrissene Distanz zwischen der Nato und den aussenstehenden aber politisch angenäherten ehemaligen Bestandteil des Sowjetimperiums und des Warschauer Pakts zu wahren.

Die Erweiterung der WEU auf die nach westlicher Sicherheit strebenden Länder würde bedeuten, dass "Westeuropa" in aller Form vertragsrechtlich und politisch auf die Westgrenzen der derzeitigen Sowjetunion ausgedehnt würde. Noch vor Jahresfrist im Augenblick der Wiedervereinigung Deutschlands erschien dies nicht möglich, vor zwei Jahren als die DDR, "der strategische Verbündete der Sowjetunion", wie Gorbatschow sagte, zusammenbrach und die Mauer in Berlin fiel, erschien es noch nicht einmal vorstellbar. Die grosse historische Veränderung, die eine Epoche abschloss und eine neue öffnete, ist über die Konventionen des Nachkriegszustandes und über deren Denkkategorien hinweggegangen. Die grosse Revolution von 1989-90 wälzt alle Grundlagen des bisher Bestehenden um und hat schon das politische Terrain in weiten Teilen Europas verworfen. Die mögliche Unabhängigkeit der Ukraine von Russland und die vollständige Auflösung der imperialen Konstruktion Sowjetunion, die aussenpolitisch die neue Form des russischen Reiches war, würden die Lage und die Probleme wie die Möglichkeiten, europäische Sicherheit zu organisieren, weiter verändern.

Welche Integration soll in diesem Zustand ein Faktor der Stabilität und der Sicherheit sein?

Der deutsch-französische Vorschlag für eine westeuropäische Sicherheitsidentität mit der künftigen Option auf die Organisation einer gemeinsamen militärischen Verteidigung Westeuropas im Rahmen der Nato hat keinen revolutionären, sondern einen konservativen Charakter. Gorbatschow würde formulieren, dass er auf "altem Denken" beruhe. Doch dieser Vorschlag ist nicht einfach auf die Verlängerung der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft gerichtet. Er orientiert sich am Ziel einer Politischen Union der EG-Staaten, die einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik nicht entraten könnte, wenn sie vollkommen und real werden soll. Gemeinsame Sicherheit der Mitgliedstaaten muss noch nicht eine besondere militärische Verteidigungsorganisation bedeuten, solange die Nato besteht und US-Streitkräfte im europäischen Bündnisgebiet stehen. Aber wird dies immer so sein? Oder werden die USA eines nicht mehr allzu fernen Tages, zur Jahrhundertwende, also vor oder nach der übernächsten Präsidentenwahl, das militärische Engagement in Europa nicht beenden, sich auf eine strategische Abschirmung mit Flottenmacht im Atlantik und vielleicht noch im Mittelmeer - dort aber mehr dem Nahen Osten zugewandt - zurückziehen und sich mit einer europäischen "Gegenküste" in Grossbritannien und in Portugal begnügen, um Aufwand und Verpflichtungen zu begrenzen? Dann würde die Nato ohnehin militärisch reduziert und verändert.

Bisher besteht kein Anlass, eine solche mögliche Entwicklung vorwegzunehmen. Dies ist auch der Grund, warum man an dem Bestehenden festzuhalten versucht. Aber die WEU für alle Fälle zu bewahren und nicht unorganisiert zu lassen wie bisher, ist in einer Entwicklung wie der europäischen seit 1989 ein Gebot der Vorsicht. Hinzu kommt die Frage der Politischen Union. Die amerikanische Politik hat die Idee eines politischen Zusammenschlusses Westeuropas zur Stärkung des europäischen Partners stets im Prinzip, als Ziel, unterstützt. Dieses Ziel muss nun unter veränderten Lagebedingungen in Europa erreicht werden. Da die Sowjetunion sich auflöst und die Sowjetmacht zerfällt, Russland aber bleibt, ergeben sich zwei neue Bedingungen, die zunächst entgegengesetzte Vorzeichen haben: Einerseits der Verfall des Gegners und der militärischen Herausforderung Sowjetmacht, andererseits der vermutliche Fortbestand Russlands als Grossstaat mit einem erheblichen, den europäischen Massstab sprengenden Potential, das erneuert und neugeordnet werden müsste, das aber vorhanden ist.

Andere Desintegrationen setzen Konflikte frei, auf den historischen Bruchlinien, oder auch neu gelagert.

Alle diese Veränderungen fügen sich zu einem widersprüchlichen Ganzen zusammen: Es besteht kurzfristig kein Grund für eine Konzentration auf die militärische Verteidigung Westeuropas, denn die Bedrohung ist gewichen und es ist nicht zu erkennen, wie eine ähnlich schwere aus dem Osten oder dem Süden in absehbarer Zeit neu entstehen soll. Andererseits werden Verteidigung und Streitkräfte nicht für zehn Jahre konzipiert und aufgebaut. Die grossen Waffensysteme werden zwischen 15 und 25 Jahren genutzt: Was wird in Europa in 20 Jahren sein? Was wird bis dahin aus Russland geworden sein?

Politik und Strategie müssen wie Streitkräfte - und Rüstungsplanung kann solche Fragen nur langfristig beantworten, im "contingency planning" - den Rahmen für mögliche Fälle durch die Vorbereitung von Optionen des Handelns einschliesslich militärischer Mittel schaffen. Die These, Krieg sei nicht mehr Mittel der Politik, ist eine unbewiesene und im übrigen unbeweisbare Behauptung, die im Jahre 1991 besonders anachronistisch erscheinen muss. Die Geschichte spricht dagegen. Krieg zu verhindern, ist eine strategisch-politische Aufgabe in den Grenzen, die z.B. die Golfkrise als Folge einer militärischen Aggression 1990-91 aufgezeigt hat. Entsprechendes gilt für die Kriegsbeendigung und die Krisen- und Konfliktbewältigung durch Androhung von Sanktionen und militärischer Gewalt von der Blockade bis zur Okkupation.

Im Golfkrieg 1991 operierte eine internationale Koalition mit einer kurzfristig geschaffenen ad hoc - Integration unter saudisch - amerikanischem Oberbefehl, aber mit der exklusiven operativen Kontrolle und Planungsautorität beim US-Oberkommandierenden. Angewandt wurden die operativen Leitsätze der Nato für Europa und Nato-Streitkräfte wurden, renationalisiert, gemeinsam mit anderen geführt. Doch die militärischen Methoden und Verfahren der Nato-Integration wurden übertragen und angewandt, einschliesslich der Konzeptionen der "flexible response" und "forward defense", "follow-on-forces attack" und "offensive counter-air" als Teil von "deep interdiction". Man kann auch feststellen, dass die nationale US-Doktrin "air-land battle" angewandt wurde. Das Ganze erwies sich als hochgradig flexibel und variantenreich, so wie es in Europa organisiert und erprobt wurde.

Diese Erfahrungen einschliesslich der logistischen bei Aufbau und Unterstützung der internationalen Golfarmee und -flotte werden in der Nato und in der WEU ausgewertet werden. Drei Feststellungen sind schon heute möglich:

1. Westeuropa hat eine für umfangreiche und schnelle "power projection" oder Interventionskriegsführung selbst in grösserer Distanz ausreichende Infrastruktur. Die Logistik der Nato entspricht solchen Aufgaben.
2. Eine westeuropäische Komponente lässt sich relativ leicht und schnell bilden, so dass es ohne grössere technische Schwierigkeiten möglich wäre, eine WEU-Eingreiftruppe selbst ad hoc aufzustellen und einzusetzen, mit oder ohne französische Beteiligung, mit oder ohne Verbindung zu US-Kräften.
3. Das Vorhaben, eine solche europäische Eingreifstreitmacht als "Rapid reaction" - Verband mit einem Kommandorahmen und wechselnden Komponenten im Nato-Rahmen, aber selbständig organisiert und geführt, zu bilden, entspricht den Notwendigkeiten und den Möglichkeiten: Integration in der Integration ist möglich und wirksam. Dies bedeutet, dass tatsächlich eine künftige Verklammerung von Nato- und WEU-Integration militärisch sinnvoll und politisch vorteilhaft wäre und dass die extremen Absolutismen vermieden werden können: Integration bindet und schafft Halt in Solidarität.

Unter diesen Voraussetzungen ist auch die Frage nach der gesamteuropäischen Möglichkeit und Nützlichkeit militärischer Integration für gemeinsame Sicherheit zu stellen. Zunächst zur Definition: Ein "kollektives Sicherheitssystem", etwa die UN, ist nicht gleichzusetzen mit "kollektiver Verteidigung". Im ersteren ist der potentielle Aggressor, der die gemeinsame Regel missachtet, als Partner der Sicherheit auf Gegenseitigkeit eingeschlossen; ihm ist diese Regel samt Sanktionen und kollektiven Aktionen entgegengesetzt. Im zweiten ist Aggression unter Mitgliedern im Prinzip ausgeschlossen, jedenfalls solange gemeinsame Sicherheit und Verteidigung die Realität sind; ein Partner, der etwa einen anderen angriffe, würde das Bündnis brechen. Wie die übrigen Verbündeten reagierten wäre z.B. nach dem Nordatlantikpakt offen, in der Nato als der Militärorganisation jedoch im Ansatz vorgegeben. Die Frage des Bündnisbruchs durch bündnis-interne Aggression hat sich in der Nato trotz der griechisch-türkischen Spannungen nie gestellt. Im Warschauer Pakt hingegen, der sein eigenes militärisches Integrationssystem mit einer de facto - Kontrolle durch die UdSSR hatte, war es zweimal zu solchen internen Aggressionen gekommen, 1956 gegen Ungarn und 1968 gegen die CSSR. 1980-82 war die Drohung einer Wiederholung

gegen Polen zumindest mit einer militärischen Drohkulisse der Sowjetmacht suggeriert und vorbereitet.

In beiden Bündnissen hat sich die Frage nach dem politischen Konsens und nach der militärischen Solidarität im Bündnisfall gestellt, für die Nato akut im Januar 1991 im Verhältnis zur Türkei: Sie wurde positiv im Sinne der Allianzsolidarität beantwortet - eine "automatische" militärische Beistandspflicht besteht in der Nato nach dem Washingtoner Vertrag von 1949 und der Ottawaer Konvention von 1950 über die Nato ohnehin nicht. Dagegen verpflichtet der abgeänderte Brüsseler Vertrag über die WEU deren Partner stärker, und die politische Grundsatzklärung der WEU von 1987 stellt programmatisch fest, dass das Territorium eines jeden Mitgliedstaates von allen gemeinsam "an seinen Grenzen verteidigt" wird. Auch deshalb kommt der WEU eine besondere völkerrechtliche und politische Bedeutung als Bündnis und militärpolitischer Sicherheitspakt zu, die die deutsch-französischen Initiativen von 1990 und 1991 aufzuwerten und für die Zukunft zu konservieren suchen.

Gemeinsame Verteidigung zwischen Staaten und militärische Integration zwischen ihnen - welchen Dichtegrades und welcher Struktur auch immer - setzt die Existenz eines Bündnisses, politischen Grundkonsens, Solidarität und gemeinsame politische Institutionen, entweder multilaterale wie in der Nato oder konföderale bzw. - auf einem höheren politischen Niveau der Zusammenarbeit - föderale voraus, wie sie heute in Europa für den Bereich der internationalen Beziehungen erst im Ansatz der EG-Institutionen, in "Euratom", im Bereich der Sicherheit und Verteidigung aber noch nicht bestehen. Das Scheitern des ersten Versuches dazu 1954, des EVG-Vertrages, gibt Auskunft, warum.

Während in Westeuropa, auch in einem geopolitisch nach Osten erweiterten, diese politischen Voraussetzungen bestehen oder jedenfalls geschaffen werden könnten, erscheint dies für alle KSZE-Partner in der von Mitterand angeregten "Europäischen Konföderation" noch auf absehbare Zeit als ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zur bisherigen UdSSR und zu Russland, obwohl es im Prinzip keinen Grund gibt, ein demokratisch-freiheitliches Russland auf Dauer auszuschliessen. Dies gilt ebenso für das nordatlantische Bündnis. Doch ist eine politische Integration und in deren Konsequenz als ihre Funktion eine militärische noch für längere Zeit weder möglich noch notwendig. Die Perspektive mag sich verändern, eine neue historische Beschleunigung mag die Zeitspanne verkürzen - heute ist eine Ausdehnung von Nato und WEU auf Russland,

geschweige denn die multinationale UdSSR mit Zentralasien und Sibirien, das letztere noch als Teil Russlands bzw. der "Russischen Föderation", keine realistische Vorstellung. Dies gilt auch für eine neue Konstruktion gemeinsamer Verteidigung und militärischer Integration. Doch für die nächsten Jahrzehnte ausgeschlossen ist diese Möglichkeit nicht. Der Nutzen allerdings steht in Frage und damit auch der Sinn einer auf geopolitisch begrenzte Bündnisse gegründeten Sicherheitspolitik. Aber zunächst wird sich die Notwendigkeit der westlichen Verteidigung als Fundament der Sicherheit in Europa und als Widerlager zur Verankerung der amerikanischen Militärmacht auf dem Kontinent noch nicht auflösen oder aufheben lassen. Damit bleibt auch die westliche Militärintegration ein Faktor politischer Stabilität und militärischer Sicherheit in Europa.

Philippe Braillard

L'intégration économique et la politique suisse de sécurité

La nouvelle dynamique de l'intégration communautaire, associée aux profonds bouleversements politiques, économiques et stratégiques que vient de connaître le continent européen, place aujourd'hui la Suisse devant des choix difficiles et douloureux. En effet, ce sont les fondements même de notre politique étrangère qui semblent remis en question. Au coeur d'une Europe secouée par d'incessants conflits, la Suisse était parvenue, grâce notamment à la politique de neutralité, à assurer sa sécurité tout en préservant son unité. Au nom de cette politique, elle avait crû devoir renoncer à tout engagement économique qui aurait pu porter atteinte à la crédibilité de sa politique de neutralité. La fin de la guerre froide et surtout l'approfondissement de l'intégration communautaire par l'instauration d'un marché unique obligent aujourd'hui notre pays à s'interroger sur le bien-fondé de cette politique ou, pour le moins, de certaines de ces composantes.

La Suisse est interpellée directement par le projet d'Espace économique européen (EEE), élaboré dans le cadre des négociations entre la Communauté européenne et l'AELE. Elle est également face à un choix difficile en ce qui concerne une éventuelle demande d'adhésion, choix qui ne peut plus être contourné au nom d'une option en faveur de l'EEE. En effet, un accord sur l'EEE ne peut plus, comme nous cherchons à le montrer, se substituer à une décision quant à l'adhésion, en raison du caractère peu équilibré qu'aura le traité sur l'EEE.

Ces choix quant à la participation ou non de la Suisse à la dynamique et aux structures de l'Europe communautaire ne doivent pas être examinés dans une seule perspective économique. Ils relèvent également d'une dimension politique et touchent notamment directement la politique de sécurité de la Suisse.

Le débat, auquel on a assisté dans notre pays au cours de ces derniers mois sur la participation de la Suisse à l'EEE et sur son éventuelle adhésion à la Communauté a été en grande partie faussée dans la mesure où les vraies questions n'ont pas été posées, que ce soit par manque de courage ou par absence de lucidité. En effet, il est faux et dangereux de présenter, comme on l'a fait trop souvent, la participation à l'EEE ou l'adhésion comme des décisions qui conduiraient la Suisse à s'engager dans un processus nouveau et ambitieux d'intégration avec d'importantes répercussions économiques, sociales et politiques, alors que le

choix d'un *Alleingang* permettrait à la Suisse de maintenir le cours des choses actuelles, en ne remettant ainsi pas en question ses acquis économiques, sa politique de neutralité et l'ensemble même de sa politique de sécurité. Une telle façon de voir est profondément biaisée, car elle part du postulat que c'est une Suisse souveraine et indépendante qui a à choisir soit de maintenir le cap suivi jusqu'à aujourd'hui, soit d'engager une nouvelle politique. Adopter une telle perspective revient à oublier que ce sont les profondes transformations de son environnement qui interpellent la Suisse et ne manqueront pas d'avoir d'importantes conséquences sur ce pays, même si ce dernier opte pour un *Alleingang*. En d'autres termes, il convient de reconnaître que le choix d'une participation à l'EEE et celui d'une adhésion à la Communauté impliqueraient sans doute des changements importants pour la Suisse, mais ils ne constitueraient pas une rupture totale avec la situation actuelle, dans la mesure où ils représentent en grande partie une institutionnalisation d'une intégration économique déjà existante de la Suisse à la Communauté. A l'inverse, le choix d'un *Alleingang* ne serait pas celui du maintien de la situation présente, car en raison de la nature et de la dynamique de l'intégration européenne, et des réactions probables que ce choix susciterait au sein de la Communauté, il aurait d'importantes répercussions économiques et politiques pour la Suisse et comporterait même un risque de marginalisation de notre pays.

Notre propos sera ici de chercher à contribuer à mieux éclairer ces choix auxquels la Suisse est confrontée, en mettant l'accent sur la politique de sécurité.

1. Vers l'institutionnalisation d'une intégration économique déjà existante

Il est indéniable que le degré d'interdépendance économique d'un pays avec son environnement et, tout particulièrement, l'intégration de ce pays dans un système économique régional peuvent avoir d'importantes conséquences sur sa liberté d'action en politique étrangère et donc sur l'exercice de sa souveraineté. Cela concerne directement la sécurité, dans la mesure où l'un des objectifs de la politique de sécurité est de maintenir la liberté d'action du pays.¹

L'intégration économique de la Suisse dans l'Europe communautaire n'est aujourd'hui pas une question qui ferait l'objet d'un projet d'avenir relevant d'un

¹ *La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation. Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse. Berne, 1er octobre 1990, p.29 (ci-après Rapport 90).*

choix politique qu'aurait à faire notre pays. Elle est au contraire une réalité incontournable. Il n'est en effet pas exagéré de dire que l'intégration économique de la Suisse à l'Europe est aujourd'hui en grande partie déjà réalisée, bien qu'elle ne soit pas encore vraiment institutionnalisée. C'est ce que reconnaît Heinz Hauser dans son récent rapport sur les conséquences économiques des choix possibles auxquels est confrontée la Suisse: "En ce qui concerne les transactions transfrontalières, les pays de l'Europe occidentale représentent de loin, pour la Suisse, la zone économique la plus importante. Que l'on considère les échanges de biens ou de services, ou encore les investissements directs, l'intérêt des producteurs, des consommateurs et des investisseurs est fortement concentré sur cette zone économique. En résumant, on peut affirmer que la Suisse, en tant que partie intégrante de l'Europe est, dans les faits, économiquement déjà très reliée aux pays industrialisés de l'Europe occidentale et tout particulièrement à ceux de la CEE. Dans certains secteurs, cette dépendance est tellement avancée qu'il est licite de parler d'une communauté de destin non institutionnalisée, de la Suisse vis-à-vis des autres pays de l'EEE."²

Pour illustrer cette intégration économique *de facto* de la Suisse dans l'Europe occidentale et tout particulièrement dans la Communauté européenne, le rappel de quelques chiffres n'est sans doute pas inutile.³ Pour ce qui est tout d'abord des relations commerciales, en 1985, 56,6% des exportations de la Suisse ont eu pour destination la Communauté européenne, alors que ce chiffre passe à 63,2% si l'on ajoute à la Communauté les six pays partenaires de la Suisse au sein de l'AELE. Quant aux importations suisses en provenance de la Communauté, elles se sont, durant cette même année 1989, élevées à 70,8% du total des importations de la Suisse, ce chiffre atteignant même 78,1% si l'on inclut les importations en provenance des pays de l'AELE. Il est intéressant de relever ici qu'à cet égard la Suisse est plus intégrée dans la Communauté que ne le sont la plupart des pays membres eux-mêmes, ces derniers n'ayant pas une aussi importante part de leurs importations de marchandises provenant de la Communauté. Quant au commerce des services, bien qu'il soit impossible, en l'absence de données statistiques suffisantes, d'opérer une ventilation des flux par ensemble économique, on peut estimer, comme le fait le Rapport Hauser⁴, que, dans ce secteur, l'interdépendance économique de la Suisse avec les pays de l'EEE est aussi forte

2 Hauser, Heinz, *Traité sur l'EEE, adhésion à la CE, course en solitaire. Conséquences économiques pour la Suisse. Version abrégée de l'expertise à l'attention du Conseil fédéral, St-Gall, juin 1991, pp.11-12.*

3 Nous reprenons ici les chiffres publiés par le *Rapport Hauser, op.cit.*, pp.7-11.

4 *Ibid.*, pp.8-9.

que dans celui du commerce des biens. Il en est de même pour le secteur des investissements directs, la Communauté européenne occupant une place primordiale dans les flux d'investissements directs, tant à destination de la Suisse qu'en provenance de ce pays.⁵ On peut de même constater une très forte interdépendance entre la Suisse et la Communauté européenne pour ce qui est du secteur des migrations et de l'occupation de la main-d'oeuvre étrangère.⁶

Cette intégration économique *de facto* à l'Europe communautaire n'a, jusqu'à aujourd'hui, pas conduit la Suisse à renoncer à sa souveraineté. C'est d'ailleurs au nom de cette souveraineté et des engagements découlant de son statut et de sa politique de neutralité que la Suisse a, jusqu'à aujourd'hui, refusé de participer à la construction communautaire. Cependant, le maintien de la souveraineté peut, à certains égards, n'être que formel et masquer d'importantes atteintes à l'indépendance et à la liberté d'action. C'est ce qui s'est en partie passé en Suisse durant ces dernières années, comme le relèvent bien Curt Gasteyger et Madeleine Hösli: "Angesichts der Binnenmarktbestrebungen hat es sich für die Schweiz als vorteilhaft erwiesen, ihre interne Politikgestaltung in zahlreichen Gebieten derjenigen der EG anzupassen; übergeordnetes Prinzip ist dabei dasjenige der "Kompatibilität" der Rechtsvorschriften. Somit entscheidet die Schweiz zwar weiterhin "souverän", passt sich aber - aus Eigeninteresse - der EG an."⁷ Un tel état de fait n'est pas sans importance du point de vue de la sécurité, dans la mesure où le maintien de l'indépendance et de la liberté d'action constituent des objectifs de la politique de sécurité suisse.⁸

Une institutionnalisation de cette intégration économique *de facto* de la Suisse dans la Communauté européenne conduirait à de nouvelles restrictions en termes de souveraineté, d'indépendance et de liberté d'action. Toutefois, cette perte de souveraineté et de liberté d'action serait contrebalancée par un droit et un pouvoir de participer aux décisions, droit et pouvoir qui font aujourd'hui totalement défaut à la Suisse. C'est ce qui a conduit Dieter Chenaux-Repond à affirmer que "sur le plan national, notre pays a anticipé depuis longtemps la Communauté européenne, pas sans risques mais avec un succès évident. Et pourquoi? Parce qu'au sein d'une fédération plus vaste la perte d'une part de souveraineté est plus

5 *Ibid.*, pp.9-10.

6 *Ibid.*, pp.10-11.

7 *Gasteyger, Kurt/Hösli, Madeleine, Auswirkungen der Europäischen Integration auf die schweizerische Sicherheitspolitik*, Bern, Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1989, (Studien zur Sicherheitspolitik, no.4), p.77.

8 *Rapport 90, op.cit.*, pp.29ss.

que largement compensée par le pouvoir de co-décision des membres autonomes."⁹

Cependant, le choix auquel est aujourd'hui confrontée la Suisse est un choix difficile, non seulement en raison des conséquences qu'il pourrait avoir sur la souveraineté et la liberté d'action de notre pays - conséquences que nous aurons l'occasion par la suite d'examiner sous l'angle de la sécurité - mais aussi en raison des profondes contradictions qui caractérisent les structures économiques de la Suisse et la politique de nos autorités en ce domaine.

En effet, alors que le secteur exportateur, qui constitue l'épine dorsale de l'économie suisse, s'est bien adapté, soumis qu'il était à la concurrence internationale, des pans entiers de notre économie souffrent aujourd'hui d'une forte cartellisation. Comme le relève avec force Jean Zwahlen, "le monde politique et parlementaire suisse a concentré son attention sur les secteurs économiques intérieurs, tous plus ou moins soustraits à la concurrence internationale. Cet état de fait, qui était normal à la fin de la dernière guerre mondiale, s'est révélé pernicieux car, au fil des ans, on l'a découpé toujours plus du secteur extérieur, créant ce faisant des rentes de situation qui ont renforcé le poids des lobbies qui les défendent. La force politique et l'éloquence parlementaire du secteur protégé ont focalisé le débat sur les problèmes domestiques tels que l'agriculture, les arts et métiers, l'aménagement du territoire, la limitation quantitative de la main-d'oeuvre étrangère ou l'hôtellerie. Pendant ce temps, en Europe, la discussion politique et économique s'est déplacée progressivement d'une perception domestique des problèmes économiques vers des conceptions étendant le territoire national aux frontières européennes. Nous avons participé à cette discussion en concluant une série d'accords avec l'Europe, notamment l'Accord de libre-échange. Mais, à nouveau, le Parlement et les milieux politiques n'ont retenu de cette évolution que les aspects commerciaux."¹⁰

Reconnaître l'intégration *de facto* de l'économie suisse à la Communauté européenne, tout en soulignant le maintien à l'intérieur de la Suisse d'une politique économique profondément cartellaire et inadaptée aux défis du monde actuel, et notamment du grand marché européen, ne devrait toutefois pas conduire à un fonctionnalisme primaire asservissant le politique à l'économique. Les choix poli-

9 *Chenaux-Repond, Dieter*, "La Suisse et l'intégration européenne", *L'Hebdo*, 5 sept. 1991, p.20.

10 *Zwahlen, Jean*, La Suisse dans la mouvance de l'Europe en gestation. Exposé présenté à l'Institut universitaire d'études européennes de Genève, le 24 octobre 1990, pp.11-12 (document non publié).

tiques ne sont en effet pas inéluctablement dictés par les réalités économiques. Rien n'interdit a priori à la Suisse de refuser une institutionnalisation complète de son intégration à l'Europe, quitte à en payer le prix. C'est pourquoi il convient d'examiner ici les divers choix possibles (participation à l'EEE, adhésion à la Communauté, *Alleingang*), en mettant en évidence les avantages et les inconvénients de chacun de ces choix, tout particulièrement sous l'angle de la sécurité.

2. Les conséquences pour la sécurité de la Suisse d'une intégration à la Communauté

Bien qu'il soit possible et même nécessaire de distinguer clairement le scénario de l'EEE de celui de l'adhésion à la Communauté, en raison des importantes différences de nature existant entre eux, il est devenu aujourd'hui quasiment impossible de les dissocier totalement en considérant notamment l'EEE comme un but possible en soi. En effet, le traité EEE ne sera pas, s'il aboutit, un traité équilibré, respectueux de l'équilibre des droits et des obligations des parties contractantes. Les pays membres de l'AELE ne pourront participer aux décisions relatives à la gestion et au développement des règles communautaires. Par ailleurs, l'"opting out", c'est-à-dire le droit de s'opposer à l'inclusion de nouvelles règles dans l'EEE ne sera, selon toute vraisemblance, qu'un droit collectif et non individuel. C'est pourquoi l'EEE ne peut plus aujourd'hui être envisagé que comme une brève étape transitoire menant à une adhésion. C'est d'ailleurs ce que soulignent des voix de plus en plus nombreuses en Suisse, notamment celle de Jean-Pascal Delamuraz.

En participant à l'EEE, la Suisse devrait accepter l'acquis communautaire dans les domaines relatifs à la réalisation du marché intérieur. Elle ne se verrait toutefois pas impliquée dans l'ensemble des politiques communautaires (notamment la politique agricole communautaire) et elle n'aurait pas à participer aux futures Union économique et monétaire et Union politique. Elle préserverait ainsi une part importante de sa souveraineté et de sa liberté d'action dans plusieurs domaines. Prendre en compte cette réalité ne devrait toutefois pas conduire à négliger les aspects négatifs de l'EEE pour la souveraineté et la liberté d'action. Or, pour reprendre les termes de Jacques Pilet, "on y demande aux pays de l'AELE de s'aligner en fait sur la législation communautaire sans leur donner un réel pouvoir à Bruxelles. Cette satellisation est contraire à la dignité de notre pays."¹¹

¹¹ Pilet, Jacques, "Quels officiers? Pour quelle armée? Pour quelle défense? Pour quelle Suisse?", *Défense*, no.6, 1991, p.29.

Ainsi, bien qu'une adhésion impliquerait de plus importants abandons de souveraineté et restrictions de la liberté d'action qu'une participation à l'EEE, elle apporterait en contrepartie un renforcement de cette liberté d'action en permettant une pleine participation aux décisions communautaires.

D'une manière générale, la participation à l'EEE, comme, a fortiori, l'adhésion à la Communauté, entraînerait des obligations de libéralisation, de "décartellisation" de l'économie suisse qui seraient globalement positives, ainsi que le relève le Rapport Hauser: "Libre circulation de la main-d'oeuvre, reconnaissance réciproque de prescriptions sur des produits, liberté des prestations de service avec reconnaissance mutuelle du contrôle du pays d'origine dans le secteur des banques et des assurances, étapes de libéralisation prévues dans le domaine des télécommunications, droit d'établissement garanti et assorti de la libre circulation des capitaux ou encore libéralisation en matière d'acquisitions et achats des collectivités publiques, il s'agit, dans tous ces cas, de mesures propres à accroître la compétitivité des marchés suisses et à rendre plus ardue toute politique d'intervention et de conservation des structures par les pouvoirs publics. De telles mesures contribueraient, par conséquent, à améliorer les qualités que présente la Suisse en tant que pays d'accueil et d'implantation d'entreprises."¹²

Cette libéralisation de l'économie suisse irait parfaitement dans le sens de la mission fixée à la politique économique dans la perspective de la politique de sécurité, à savoir faire en sorte que la Suisse reste un centre d'activité économique attractif.¹³

Par ailleurs, deux des instruments de notre politique de sécurité seraient directement concernés par une éventuelle adhésion. Premièrement, l'approvisionnement économique du pays serait directement touché par la profonde restructuration de l'agriculture suisse que ne manquerait pas d'imposer une adhésion, à travers la participation à la politique agricole commune. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que, même en cas de refus d'une adhésion à la Communauté, la Suisse risque de se voir contrainte d'adopter bien des éléments d'une telle restructuration dans le cadre des négociations du GATT. Les réformes structurelles imposées par une adhésion constitueraient sans doute un obstacle au maintien de l'approvisionnement économique en matière agricole, tel qu'on l'entend aujourd'hui dans une perspective d'autarcie. Cependant, si l'on fait

¹² *Rapport Hauser*, op.cit., p.67.

¹³ *Rapport 90*, op.cit., pp.43,ss.

abstraction du cas tout à fait improbable d'un conflit violent interne à la CE, l'adhésion pourrait avoir des effets positifs pour la Suisse en termes d'approvisionnement agricole, en assurant à notre pays, en cas de conflit extérieur à la Communauté, un libre accès au marché agricole communautaire qui est auto-suffisant.¹⁴

Deuxièmement, une adhésion aurait sans doute des effets sur notre politique de neutralité. L'Acte unique, qui a institué une coopération politique européenne, et, plus encore, le projet d'union politique, qui fait actuellement l'objet d'une conférence intergouvernementale, renforcent incontestablement la dimension politique de l'intégration communautaire. Par son adhésion, la Suisse pourrait voir mise en question la crédibilité de sa politique de neutralité. On peut même penser que, en cas d'accord sur l'Union politique incluant non seulement une politique étrangère commune mais aussi une politique de sécurité et, à terme, une défense commune, il y ait une incompatibilité entre la neutralité et le statut de membre de la Communauté. En effet, la Suisse serait soumise aux règles relatives à la garantie d'assistance en cas d'agression contre un des pays membres de ce qui constituerait alors une alliance défensive. Toutefois, bien que nous n'ayons pas à examiner cette question dans le cadre de cet exposé, il faut se demander si la neutralité suisse n'a pas déjà perdu l'essentiel de sa raison d'être et de sa légitimité, cela en raison, d'une part, de l'intégration économique *de facto* de la Suisse au sein de la Communauté¹⁵ et, d'autre part, des profonds bouleversements qu'ont connus l'Europe et le monde au cours de ces dernières années.

3. Les conséquences pour la sécurité de la Suisse d'une course en solitaire.

Un refus de la Suisse de participer à l'EEE et, a fortiori, d'adhérer à la Communauté permettrait à notre pays d'éviter de porter atteinte à sa souveraineté, à sa liberté d'action et de remettre en question sa politique de neutralité. Cependant, on est en droit de se demander si la part de souveraineté et de liberté d'action ainsi préservée ne serait pas avant tout formelle. En effet, comme nous l'avons déjà relevé, l'intégration économique *de facto* de la Suisse dans la CE a déjà profondément restreint sa liberté d'action et, associée aux transformations

14 Voir *Fajnor, Michael*, Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz, Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1991 ("Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung", Heft Nr.17), pp.64-65.

15 C'est ce que relevait déjà, en 1977, *David Bohn* avec beaucoup de lucidité. Voir "Neutrality - Switzerland's Policy Dilemma: Options in the New Europe." *Orbis*, 1977, pp.335-352.

que vient de connaître l'Europe, elle tend à mettre en question la raison d'être de la neutralité. Même si la Suisse reste totalement en dehors de la CE, elle devra s'aligner en grande partie sur la CE, notamment dans l'élaboration de ses lois, si elle ne veut pas prendre le risque de subir de sérieux préjudices, notamment économiques.

On doit à cet égard apporter d'importantes nuances aux conclusions du Rapport Hauser. Ce rapport sous-estime grandement à notre avis les conséquences négatives possibles d'un *Alleingang* pour la Suisse. Il part en effet de l'hypothèse que l'*Alleingang* ne changerait pas fondamentalement les relations actuelles de la Suisse avec la Communauté et il considère en outre cette communauté de manière avant tout statique, négligeant de prendre en compte l'approfondissement de l'intégration qu'impliqueront notamment l'Union économique et monétaire et l'Union politique. Comme le relève avec raison René Schwok, "en refusant l'intégration à la CE apportée par l'EEE, la Suisse ne choisirait pas la voie du maintien du statu quo économique, mais bien la direction d'une marginalisation économique. En fait, l'hypothèse du statu quo économique est logiquement intenable dans l'environnement dynamique induit par l'intégration européenne."¹⁶ Il est en effet illusoire de penser que la Communauté serait disposée à étendre à des pays tiers son marché intérieur et son système économique sans qu'il y ait réciprocité. Une Suisse engagée dans une course en solitaire ne serait donc pas à l'abri de mesures de rétorsion de la part de la CE - dont un bon exemple est donné aujourd'hui par les menaces d'isolement qui planent sur Swissair - et elle risquerait de voir compromis son accès au marché communautaire, ce qui pourrait être catastrophique en raison de la dépendance de notre économie à l'égard de la Communauté. Par ailleurs, des entreprises suisses de plus en plus nombreuses pourraient être conduites à renoncer à investir en Suisse et à se tourner vers la Communauté. Si l'on adopte la perspective du Rapport 90 sur la sécurité de la Suisse, un *Alleingang* pourrait ainsi avoir de sérieuses conséquences négatives pour la sécurité de notre pays, car il serait susceptible de sérieusement mettre en question l'attractivité de la Suisse comme centre d'activité économique.

Ce risque d'une perte d'attractivité de la Suisse comme centre d'activité économique serait encore accru si le choix d'un *Alleingang* était fondé sur une volonté de se soustraire à la nécessité d'une libéralisation des structures économiques suis-

16 Schwok, René, "Implications de l'Espace économique européen pour l'économie suisse: quelques réflexions". Banque Populaire Suisse, Informations Management, septembre 1991, p.8.

ses. Un tel refus de libéralisation pénaliserait en effet gravement l'attrait de la Suisse comme centre d'activité économique. Il ne faut pas oublier que la Suisse n'est plus aujourd'hui un îlot de vertu économique dans une Europe secouée par d'incessantes crises. L'Europe, autour de la Suisse, a profondément changé, en partie grâce à son processus d'intégration, ce qui a conduit à la disparition progressive des avantages comparatifs (stabilité politique et sociale, sécurité juridique fondée sur l'Etat de droit, liberté des transactions, stabilité de la monnaie, etc.) dont bénéficiait la Suisse et grâce auxquels elle a pu, au cours de ce siècle, faire figure d'un havre de paix et de prospérité au coeur d'une Europe en proie aux désordres et aux difficultés.

4. Vers une nécessaire réévaluation de la politique suisse de sécurité

L'analyse, sous l'angle de la sécurité, des divers scénarios des relations futures de la Suisse et la Communauté européenne est indispensable si l'on veut éclairer les choix politiques que les Suisses seront appelés à faire à cet égard dans un proche avenir. Elle a aussi un autre intérêt dans la mesure où elle permet d'évaluer certains aspects de la conception suisse de la politique de sécurité en confrontant cette dernière à la réalité d'un monde en pleine mutation.

Cette conception a été récemment réactualisée dans le Rapport 90 et elle a le mérite d'avoir pris en compte des aspects qui avaient été négligés auparavant. Elle a notamment abordé la dimension économique de la sécurité de manière beaucoup plus large que ne l'avait fait la conception de 1973. En effet, elle dépasse la perspective étroite de l'économie de guerre et de l'approvisionnement du pays pour intégrer dans la politique de sécurité les missions de la politique économique et de la politique économique extérieure, à savoir "renforcer la coopération économique internationale, consolider la liberté de commerce sur le plan mondial, faire en sorte que la Suisse reste un centre d'activité économique attrayant, grâce au fonctionnement des accords commerciaux et au maintien d'un cadre économique favorable."¹⁷

Cette conception est ainsi capable de prendre en compte, comme nous l'avons montré tout au long de cette analyse, les conséquences pour la sécurité des choix que pourrait faire la Suisse face à l'Europe, notamment à travers l'évaluation de l'impact de ces choix sur l'attrait de la Suisse comme centre d'activité économique.

¹⁷ Rapport 90, op.cit., pp.43-44.

La nouvelle conception suisse de la politique de sécurité est toutefois handicapée par certaines contradictions et limites qui l'empêchent d'intégrer pleinement dans sons évaluation les profondes transformations des réalités européennes. Tout d'abord, l'analyse que nous avons conduite ici a fait clairement apparaître de sérieuses contradictions entre les objectifs de la politique de sécurité proprement dite (assurer la paix dans la liberté et l'indépendance, maintenir la liberté d'action) et certains objectifs de la politique économique et de la politique économique extérieure, ces politiques économiques étant considérées comme des instruments de la politique de sécurité dans la mesure où elles contribuent au bien-être et à la stabilité politique de la nation.¹⁸ Il y a en effet contradiction entre la mission politique économique consistant à "faire en sorte que la Suisse reste un centre d'activité économique attrayant"¹⁹ et le "maintien de notre liberté d'action".²⁰ Cette contradiction peut toutefois être considérablement atténuée, voire même disparaître si l'on donne une place prépondérante aux réserves faites par le Rapport lui-même quant au caractère relatif de l'indépendance et de l'autonomie.²¹ Il faut néanmoins bien prendre conscience qu'une telle interprétation conduit à écarter le scénario de l'*Alleingang* et à prôner une participation pleine et entière à la Communauté européenne.

Ensuite, l'analyse, sous l'angle de la sécurité, des scénarios des relations Suisse-Communauté montre bien les limites de la conception traditionnelle de la sécurité fondée sur la seule notion de "menace", conception que le Conseil fédéral s'est refusé à remettre en question dans son dernier rapport. L'avenir de la sécurité de la Suisse ne peut pas être seulement analysé en cherchant à mettre en évidence les conséquences que des menaces liées à une intention hostile pourraient faire peser sur la Suisse dans chacun des trois scénarios possibles (respectivement participation à l'EEE, adhésion à la Communauté, *Alleingang*). L'examen des choix que la Suisse est appelée à faire face à la Communauté montre clairement que la sécurité doit de plus en plus être appréhendée en fonction des vulnérabilités consubstantielles aux sociétés modernes, plutôt que par rapport seulement à des menaces absolues telles que l'agression militaire, le chantage ou la guerre psychologique. Dans une telle perspective, la notion de sécurité prend une toute autre dimension, car, pour assurer la sécurité d'une société, il ne s'agit plus seu-

18 Voir dans le même sens les remarques de *Michael Fajnor* dans "Wirtschaft und Sicherheitspolitik", *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 1991, p.74.

19 *Rapport 90*, op.cit., p.43.

20 *Ibid.*, p.29.

21 Voir *Ibid.*, p.10.

lement de parer à des menaces bien délimitées et cataloguées, mais de prendre conscience de la nature multidimensionnelle de la vulnérabilité (politique, économique, écologique, technologique, culturelle, etc.) de cette société, d'en étudier les diverses facettes et les conséquences et de rechercher enfin les moyens permettant de la réduire.

René Schwok

L'intégration européenne - un danger pour l'identité suisse?

Dans quelle mesure l'identité suisse est-elle remise en cause par l'intégration européenne? Une telle question doit sembler a priori bien curieuse. Dans aucun autre pays d'Europe, le défi posé par la Communauté européenne n'a provoqué une remise en question de sa propre raison d'être. Pourtant, l'identité est bien au coeur des difficultés de l'intégration de la Suisse à la CE. La Communauté est volontiers qualifiée d'hégémonique, centralisatrice et bureaucratique, à l'antipode des "valeurs suisses" de neutralité, de fédéralisme et de démocratie. Au fond d'eux-même, la plupart des Suisses auraient souhaité rester à l'écart de la Communauté. Mais des raisons principalement économiques ont amené le Conseil fédéral à exclure que la Confédération se situe en marge du Marché intérieur de la CE.

La Communauté a accepté d'intégrer la Suisse par le biais du concept d'Espace économique européen (EEE). A travers l'EEE, la CE impose à la Suisse de reprendre l'essentiel de l'acquis communautaire adopté depuis 1958 sans possibilités de dérogations permanentes. De plus, la Confédération doit s'adapter au droit communautaire de la concurrence, accepter une Commission de l'AELE supranationale et obéir à une Cour de Justice qui n'est qu'un appendice de la Cour de Luxembourg. Par conséquent, comment est-il possible de maintenir des spécificités suisses comme la démocratie directe, le fédéralisme et la neutralité? Comment une érosion de ces valeurs pourrait-elle affecter l'identité nationale helvétique?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que les probabilités d'une adhésion de la Suisse à la CE sont de plus en plus grandes. En devenant membre de la Communauté, la Suisse pourrait-elle se dissoudre dans une Europe des régions? Il est évident que la sécurité de la Confédération dépend étroitement de la réponse à ces questions. Comment pourrait-on en effet assurer la défense d'un pays qui n'aurait plus la volonté d'assurer sa différence?

Une telle étude est difficile à effectuer car le sujet est flou. Définir l'identité suisse tient de la gageure. De nombreux ouvrages et articles débattent de cette question sans amener au moindre consensus. L'ensemble de la littérature, du cinéma et du théâtre suisse tournent autour de l'identité helvétique sans jamais

pouvoir la circonscrire. Si les Suisses ne savent pas toujours ce qu'ils sont, ils ont en tous les cas une idée relativement claire de ce qu'ils ne sont pas. Cela donne certes une définition par la négative de l'identité, ce qui est épistémologiquement insatisfaisant, mais tout de même préférable à une absence de définition (ce raisonnement éminemment pragmatique est en soi très suisse!).

Ce sujet de l'identité suisse par rapport à l'intégration européenne est également difficile à traiter parce que le contexte suisse et européen est mouvant. Personne ne peut en effet affirmer avec certitude si la Suisse pourra ratifier le Traité sur l'Espace économique européen. Par conséquent, nul ne peut exclure l'option d'un Alleingang et rien ne ferme non plus la porte à l'hypothèse d'une adhésion à la CE.

Les incertitudes viennent aussi de la Communauté. Personne ne sait si la CE évoluera rapidement vers une union politique dotée d'une identité commune en matière de défense. Toutes les questions de la structure politique de cette Union, des rôles aussi bien du Conseil, que de la Commission et du Parlement sont loin d'être résolues. L'évolution vers une Union monétaire est également loin d'être acquise, mais si elle devait se faire, cela se passerait déjà en 1997. Même le problème plus classique de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) est loin d'avoir trouvé une solution. Tout cela explique la difficulté d'une telle analyse et les nombreuses hypothèses que nous posons.

Cette étude tient compte des trois options possibles pour la Suisse: EEE, adhésion et Alleingang. Pour cela, elle est divisée en trois parties qui reflètent chacun de ces paradigmes. Nous introduisons donc chaque paradigme dans les grandes lignes afin de pouvoir en évaluer les conséquences institutionnelles, politiques et économiques. Pour chaque scénario, nous essayons de tenir compte des implications d'éventuelles évolutions de la Communauté afin d'analyser chaque paradigme dans une perspective dynamique.

1. L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPÉEN

A priori l'hypothèse de l'EEE est la plus probable et la plus réaliste. En effet, le gouvernement suisse est décidé à mettre en place l'Accord du 21 octobre 1991. Il est soutenu par la plupart des partis politiques d'importance (à l'exception d'une partie seulement de l'Union démocratique du Centre). De plus, les sondages

d'opinion font apparaître un soutien grandissant pour cette solution.¹ Notons surtout que des secteurs très réticents par rapport à l'adhésion, comme la paysannerie, s'expriment nettement et sans la moindre condition en faveur de l'Espace économique européen.²

L'EEE peut être défini comme étant une extension du Marché intérieur de la CE (CE-1992) à la Suisse et aux autres pays de l'AELE. L'EEE comprend également l'ouverture à la Suisse des programmes communautaires sur l'environnement, la coopération technologique et les échanges universitaires (mesures dites d'accompagnement). La Suisse doit aussi reprendre le droit de la concurrence et le droit social de la Communauté (mesures dites horizontales). L'Espace économique européen consiste donc en une extension à la Suisse des quatre libertés de circulation: biens, services, capitaux et personnes.

Rappelons que la CE a posé trois conditions principales à la création de l'EEE que la Suisse a dû accepter:

- la Suisse doit reprendre tout l'acquis communautaire pertinent (1400 directives);
- la Suisse ne peut pas obtenir de dérogations permanentes;
- la Suisse ne peut pas participer aux stades finaux du processus de prise de décisions ("decision-making").³

L'Espace économique européen ne touche quasiment pas à la politique étrangère suisse. Il n'oblige pas la Suisse à aligner le Franc sur l'ECU, à adopter la fiscalité indirecte de la CE (TVA). Il ne remet pour ainsi dire pas en cause le protectionnisme agricole helvétique. Paradoxalement, l'EEE n'implique même pas de modification du niveau des droits de douane extérieurs de la Suisse. Ce traité va ainsi plus loin qu'une Union douanière puisqu'il abolit la plupart des barrières non-tarifaires mais il ne touche ni aux tarifs proprement dits ni à l'autonomie du Treaty Making Power suisse en matière commerciale.

1 *Michel Zendali*, "Sondage: une majorité pour l'adhésion à l'Europe", *Le Nouveau Quotidien*. 20-21 octobre 1991. Selon ce sondage, 58,2% des Suisses sont en faveur d'une adhésion à l'EEE, 30% y sont opposés et 11,8% n'ont pas d'opinion. Les chiffres ont peu évolué par rapport à un précédent sondage mené en mai 1991.

2 *Regina Flury von Arx*, "EEE: saisir la dernière chance", *Agri-Hebdo*. 12 octobre 1991. Mme Flury von Arx est chargée des relations internationales à l'Union Suisse des Paysans.

3 EFTA Secretariat. Agreement on the European Economic Area (Geneva: October 1991, non definitive draft).

Cet EEE semble représenter donc un énorme intérêt pour la Suisse puisqu'il offre à ce pays l'essentiel des avantages économiques du Marché intérieur sans que la Confédération ait à reprendre ses inconvénients les plus manifestes: l'agriculture commune, la fiscalité et la politique étrangère et de sécurité. De plus, la Suisse n'est pas mise à l'écart de l'intégration européenne, peut participer aux programmes de coopération technologique, d'environnement et universitaires. Enfin, les experts helvétiques sont autorisés à prendre part à la plupart des comités qui forment les décisions.

L'Espace économique représente quand même un changement par rapport à l'hypothèse du statu quo. Par l'EEE, de nombreuses spécificités seront ébranlées. Ainsi en est-il de la *démocratie directe* qui est profondément constitutive de l'identité suisse. Rappelons que la possibilité de pouvoir lancer une initiative populaire sur pratiquement n'importe quel sujet constitue en effet une des principales originalités du système politique suisse. De plus, le gouvernement est toujours à la merci d'un référendum qui pourrait remettre en cause ses décisions. Même si peu d'initiatives populaires aboutissent, même si la participation est faible (souvent moins de 50%), de nombreux référendums ont obligé le gouvernement à faire marche arrière. Plus important, le Conseil fédéral et le Parlement anticipent les éventuelles oppositions et sont conduits à consulter la population et les milieux intéressés à des stades très avancés du processus de décision afin d'obtenir le plus large consensus possible. On retrouve là les deux caractéristiques les plus connues du système politique suisse: le consensualisme et le consociationalisme, deux concepts qui sont intrinsèquement liés à la démocratie directe et qui sont fondamentalement constitutifs de l'identité helvétique.

Par l'EEE, la démocratie directe sera fortement amoindrie puisqu'il n'y aura plus de possibilité d'aller à l'encontre des législations de la Communauté dans tous les domaines inclus dans l'EEE. Certes, le principe de la démocratie directe sera préservé et un référendum pourra toujours être lancé mais, politiquement, la Suisse sera de facto obligée de suivre la CE. En effet, l'article 18bis du Traité sur l'Espace économique européen⁴ prévoit qu'une nouvelle directive des Douze n'aura force de loi en Suisse qu'après conclusion des procédures internes éventuellement nécessaires. Si la procédure de ratification n'est pas achevée six mois après que l'organe mixte se soit prononcé sur son élargissement à l'EEE, la nouvelle "loi" des Douze devrait entrer en vigueur provisoirement en attendant la

4 Ibid.

réponse des Chambres ou du peuple. Et si elle ne passe pas le cap du Parlement ou du peuple? La partie du Traité EEE qu'elle concerne est suspendue automatiquement dès que le comité mixte aura été informé de ce refus. Les pays de l'AELE auront une année pour essayer de raisonner le "mouton noir" qui a mis son veto à la reprise d'une loi communautaire. Après quoi, la suspension intervient automatiquement. Il s'agit donc bel et bien de rétorsion. Enfin, le Parlement et le peuple ne pourront en rien modifier la "loi" communautaire. Ils n'auront d'autres alternatives que de l'approuver ou de la rejeter. Dans ces conditions, pourront-ils encore décider en toute liberté?

La *politique envers les étrangers* constitue une autre raison importante de la méfiance suisse vis-à-vis de la CE. La Communauté proclame le libre-établissement des personnes, la libre-circulation du capital et des services, l'ouverture des marchés publics, la reconnaissance mutuelle des diplômes et la coopération universitaire, autant de principes qui remettent en cause la politique suisse vis-à-vis des étrangers.

Au cours des années 1970, une série d'initiatives xénophobes avait paralysé le Conseil fédéral sur l'immigration et continue à limiter sa marge de manoeuvre. Aujourd'hui, les Suisses sont angoissés par la perspective de voir leurs terrains bradés aux investisseurs étrangers. Une loi draconienne (Lex Friedrich) limite fortement des achats de biens immobiliers par des étrangers.

Quelles seront les conséquences du libre-établissement des ressortissants de la Communauté en Suisse et des Suisses dans la CE? D'abord, la quête effrénée de Suisses pour des nationalités communautaires devrait logiquement cesser. Ensuite, on peut s'attendre à une accélération de l'intégration des Communautaires résidants en Suisse. Les procédures de naturalisation seront facilitées et le climat par rapport aux ressortissants européens devrait s'améliorer. Aucun expert des questions d'immigration ne s'attend à un déferlement d'étrangers sur la Suisse. Cela tient à plusieurs raisons:

- (1) l'observation dans la CE ne montre pas de migrations importantes de populations quoique le libre-établissement y existe déjà;
- (2) le travailleur européen préfère rester chômeur chez lui plutôt que d'être confronté à tous les obstacles psychologiques, sociologiques, culturels et linguistiques liés à une immigration;

(3) ce sont les besoins et les exigences du pays de destination qui déterminent principalement les migrations;

(4) les redistributions du facteur travail s'effectuent plus difficilement quand les économies nationales possèdent un environnement et des conditions de productivité de la main-d'oeuvre similaires.⁵

Notons que, même avec l'EEE, se pose la question de l'avenir de la *neutralité*. En effet, après la levée de la plupart des frontières entre la CE et l'AELE, comment sera-t-il en effet possible de maintenir une politique de neutralité crédible? Par exemple, si la CE devait décréter des sanctions économiques contre un pays, la Suisse devrait suivre la même politique que la Communauté et prendre parti pour un camp contre un autre.⁶

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la nature de l'EEE a changé. Au moment de son lancement, il avait été conçu aussi bien par Jacques Delors,⁷ que par la Suisse comme un moyen d'éviter l'adhésion. La position suisse était bien résumée par l'expression de Franz Blankart: "Wir können den Beitritt nur vermeiden, falls wir beitriffähig bleiben."⁸ Mais, au cours des négociations, subrepticement, l'EEE a changé de signification. Avec les perspectives d'adhésion de l'Autriche et de la Suède, sa nature s'est modifiée. En effet, d'alternative à l'adhésion comme le voulaient la CE et l'AELE (sauf l'Autriche), l'EEE est devenu le meilleur moyen de la préparer et de l'accélérer. Ces demandes d'adhésion sont de plus devenues réalistes avec la fin de la Guerre froide qui a levé l'opposition de l'URSS, les réticences de certains membres de la CE (Belgique, France) et surtout fait perdre de sa signification au concept de neutralité.

L'Espace économique européen ne peut être que temporaire car il n'offre plus de solution durable. Ne comportant pas d'organes de co-décision, il amène à une satellisation de la Suisse. De plus, les départs très probables de la plupart des pays de l'AELE rendront cette organisation désuète. Une accession de pays de

5 *Heinz Hauser* (avec la collaboration de *Sven Bradke*). *Traité sur l'EEE. Adhésion à la CE. Course en solitaire. Conséquences économiques pour la Suisse* (Berne: Bureau de l'intégration, 1991); pp. 21-23. *Thomas Straubhaar*. *Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel, Strukturberichterstattung* (Bern: Studienreihe des BFK, 1991); pp. 30 et ss.

6 *René Schwok*, "The European Community and Switzerland: Fewer Frontiers but Continuing Neutrality", in *Marko Milivojevic & Pierre Maurer* (eds), *Swiss Neutrality and Security, Armed Forces, National Defence and Foreign Policy* (New York: Berg, 1990); pp. 217-231.

7 *Jacques Delors*, *Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes* (Strasbourg: Parlement des Communautés européennes, janvier 1989); p. 33.

8 *Franz Blankart*, *Vortrag des Staatssekretärs anlässlich der 40-Jahr-Feier der Hertensteiner Konferenz* (Lucerne: 13 décembre 1986); p. 11.

l'Est à l'AELE est improbable car la Suisse n'a pas intérêt à parler d'une seule voix avec la Pologne ou la Hongrie chaque fois qu'elle aura un problème avec Bruxelles.⁹ Nous doutons aussi fortement que les Suisses acceptent que leur droit de la concurrence soit dicté par des fonctionnaires bulgares. Comment pourrait-on également imaginer que ce soient des juges roumains qui représentent la Confédération à la Cour de justice de Luxembourg?

Le développement actuel de l'AELE est un chant du cygne. Abandonnée par ses principaux partenaires, la Confédération ne pourra pas rester longtemps en marge de l'Europe occidentale. A cela s'ajoutent les nouveaux défis que pourraient lui lancer la Communauté. Par exemple, si la CE devait parvenir à passer à la Troisième étape de l'Union monétaire (prévue pour 1997), la Suisse ne pourrait pas rester longtemps en marge de l'ECU unique. La nature même de l'EEE impose à la Suisse de demander d'adhérer à la Communauté européenne.

2. ADHÉSION

Il nous semble indispensable d'envisager le scénario de l'adhésion dans une perspective dynamique. En effet, la Communauté est en pleine évolution. Si la Suisse devait adhérer à la CE à la fin de cette décennie, elle reprendrait un acquis communautaire qui dépasserait de loin celui du Marché intérieur de 1992.

Rappelons brièvement que la CE possède de nombreux objectifs au-delà du Marché intérieur:

- (1) La Communauté essaye de développer une politique étrangère commune plus efficace et songe surtout à se doter d'un bras armé, l'Union de l'Europe occidentale.
- (2) La CE est en train de se doter d'une politique de sécurité intérieure commune autour de l'Accord dit de Schengen.
- (3) La CE cherche également à développer une union monétaire. Il est prévu que le passage à l'ECU unique se fasse en 1997.
- (4) Dans le même temps, la CE est soumise à de très fortes pressions internationales au sein du GATT pour envisager une réforme de sa Politique agricole commune.

⁹ René Schwok, "The EC/EFTA Economic Area: A Compass for Central Europe?" Program on Central and Eastern Europe Working Paper Series (Harvard University: Publications of the Center for European Studies, 1991); pp. 17-18.

(5) A l'intérieur de la Communauté, de nombreuses voix appellent à un développement d'une politique régionale de la Communauté, à l'extension des pouvoirs du parlement et à l'adoption du principe de subsidiarité. La CE aime définir le principe de subsidiarité comme signifiant que seuls doivent être réalisés à l'échelon communautaire les questions qui ne peuvent pas l'être au niveau national ou régional.

En postulant qu'un nouveau membre de la CE devra reprendre tout l'acquis communautaire, cela devrait amener à un nouvel amenuisement de la démocratie directe, du fédéralisme et de la neutralité helvétique. De plus, une partie de la souveraineté suisse serait remise en cause puisque la Confédération devra reprendre le principe de la TVA, ainsi que ses taux. Au passage, la Suisse devra adhérer à la Politique Agricole Commune (PAC), ce qui devrait produire une importante perte de revenu pour les agriculteurs suisses et renforcer le phénomène d'exode rural.

Le *fédéralisme* constitue l'un des éléments les plus importants de l'identité helvétique. Les Suisses se définissent principalement par leur origine cantonale. La Suisse continue d'avoir 26 ministres de l'éducation, de la santé, de la justice, de la police, des finances etc. La Communauté est souvent présentée comme le fossoyeur du cantonalisme helvétique. On parle de domination de Bruxelles, de jacobinisme français, de centralisme prussien, de rouleau compresseur uniformisateur et de mépris des minorités.¹⁰

Le spectre de la dissolution de la Confédération est également parfois agité. L'argumentation est globalement la suivante : dans une Europe des régions, la Suisse n'aurait plus sa raison d'être. La Suisse romande se rapprocherait de la France, le Tessin de l'Italie et la Suisse alémanique de l'Allemagne. Les liens se distendraient jusqu'à éclater.¹¹ La Suisse serait soluble dans le cocktail communautaire !

Mais les adversaires de la CE occultent le mode de fonctionnement de la Communauté, la sur-représentation des petits Etats à la Commission, au Conseil et au Parlement, le remplacement de l'ancienne approche en matière

¹⁰ *Chr. Kr.* in Bulletin de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (Berne, juin 1991); p. 6. Voir également *Peter Thürkuf*, "Eigeninitiative statt Europa-Euphorie!" Basler Zeitung. 12 août 1991. Peter Thürkuf est président de la section de Bâle-Ville de l'Union démocratique du centre. *Olivier Delacrétaz*, "Adhésion fatale?" 24 Heures. 11 décembre 1990. Olivier Delacrétaz est Président de la Ligue vaudoise.

¹¹ *Jacques-Simon Eggly*, "Un destin en suspens", Journal de Genève. 3 juillet 1990.

d'harmonisation par la nouvelle approche basée sur des compatibilités minimales et une reconnaissance mutuelle des normes. Ils taisent également le principe de subsidiarité qui devrait permettre à la Communauté de ne légiférer que dans les domaines où cela est indispensable. Ils sous-estiment les réserves de l'Acte unique européen qui laissent la possibilité aux Etats de refuser des normes qui seraient inférieures à leurs conceptions de sécurité, de santé et d'écologie.

Finalement, on remarquera certaines contradictions. En effet, soit on accuse la Communauté de ne pas respecter les régions, soit on lui reproche de trop les favoriser, mais on ne peut pas décentement conjuguer les deux critiques. Ensuite, on constatera que des Etats bien plus divisés que la Suisse ont au contraire renforcé leur unité en s'intégrant à une Europe fédérale. Loin de remettre en cause son unité, une intégration de la Suisse à la CE pourrait lui permettre de réévaluer le rôle des cantons. L'intégration à la Communauté pourrait contribuer à cette indispensable restructuration politique.

L'agriculture est également intimement constitutive de l'identité suisse. A la fin des années 1950, un des principaux motifs de refus d'adhérer à la Communauté était fondé sur la nécessité de maintenir une agriculture capable de garantir l'approvisionnement du pays en temps de guerre. Au cours des années, l'argumentation a évolué. Entre autres, parce que les mythes de la Deuxième Guerre mondiale se sont dissipés avec le passage du temps et des générations. Autre raison, moins glorieuse, la Suisse doit de plus en plus résister aux accusations de l'OCDE, du GATT et des Etats-Unis qui cherchent à remettre en cause les subsides suisses qui sont encore deux fois plus importants que ceux de la CE. Berne a fini par développer l'argument que la Suisse est l'un des pays du monde qui importe le plus de produits agricoles par habitant et que par conséquent, on ne pouvait pas lui reprocher d'être protectionniste. Cet argument pose pourtant un problème : il va exactement en sens inverse du premier raisonnement. En effet, la Suisse doit-elle rester protectionniste pour garantir son auto-suffisance alimentaire ou, au contraire, parce qu'elle n'arrive pas à l'atteindre? La saveur de la crème double de Gruyère justifie bien quelques petites contradictions !

Dans les années 1990, le protectionnisme agricole est moins justifié par des considérations militaires que écologistes. Les agriculteurs sont désormais qualifiés de gardien du patrimoine et du paysage national. Et comme les Suisses s'identifient beaucoup à leur montagne et pâturages, l'argument du

paysan/gardien du parc national touche la plus fine corde sensible du nationalisme helvétique. Ce dernier exemple montre que le nationalisme est un corps vivant, en constante évolution, toujours bien disposé à être manipulé par le plus offrant.

Il ne fait cependant aucun doute que l'agriculture suisse sera touchée par une adhésion à la Politique Agricole Commune. Les revenus de la paysannerie suisse devraient chuter. Mais, dans le même temps, l'EEE comme l'adhésion à la CE devraient amener à une baisse de 30 à 35% des produits importés comme les machines agricoles, les nourritures pour animaux, les engrais et les insecticides.¹² De plus, la politique communautaire prévoit des dérogations pour l'agriculture de montagne (qui se situe au-dessus de 500m) et la généralisation des paiements directs, ce que la Suisse a déjà largement entrepris.

De solutions miracles, il n'y en aura pas. Mais il s'avère néanmoins nécessaire de modifier notre manière étroite de penser. En l'an 2000, plus de la moitié des paysans européens exerceront une deuxième activité rémunérée. Leur bien-être ne dépendra-t-il pas autant de la santé des économies locales que du prix du blé? Le rapport des Suisses avec leur environnement agricole et leur paysans ne sortira que renforcé.

Une des principales implications de l'adhésion de la Suisse à la CE serait la remise en cause partielle ou totale de sa *neutralité*. Le possible avènement d'une identité de la CE en matière de défense constituerait évidemment le principal défi pour la Confédération. En effet, a priori, un pays membre de la Communauté devrait s'intégrer à une telle armée commune. On peut interpréter la politique de neutralité dans tous les sens mais pas le droit de la neutralité. Juridiquement, un Etat neutre ne peut pas appartenir à une alliance militaire en temps de paix. Si la CE devait évoluer vers une telle conception, la Suisse ne devrait pas adapter sa neutralité de manière laxiste mais bien l'abandonner.

Du point de vue de l'identité suisse (nous nous limiterons ici à cette seule perspective puisque d'autres exposés abordent les aspects proprement militaires), l'abandon de la neutralité devrait avoir d'importantes conséquences pour la population. La politique étrangère helvétique est en effet concomitante de la neutralité. Le peuple y est attaché de manière émotive. Pour lui, la neutralité n'est pas seulement un moyen pour maximiser la politique étrangère suisse, elle

¹² Heinz Hauser, Op. cit., p. 78.

est paradoxalement un but en soi. Beaucoup de Suisses sont en effet attachés de manière émotionnelle à la neutralité. Elle est pour beaucoup un symbole de ralliement aussi important (et mythique) que ne l'est la Reine pour les Anglais.

On peut aussi prévoir qu'une fusion de l'armée suisse dans une armée communautaire aurait des conséquences non négligeables sur son rôle de politique intérieur. L'armée suisse est en effet un des principaux creusets de l'identité helvétique. Elle offre également un des rares cadre de rencontre entre les différentes populations de la Suisse. A cela s'ajoute le fait maintes fois souligné que les liens entre certains dirigeants militaires, économiques et politiques de ce pays constituent des facteurs de ciment du pays.

Il nous paraît toutefois abusif d'agiter le spectre d'une disparition de l'armée suisse dans une armée européenne. D'abord, aucun projet ne prévoit la disparition des armées nationales. Même les pays les plus intégrationnistes (au niveau théorique) comme la France et l'Allemagne ne visent pas à dissoudre leurs propres armées.¹³

Au mieux, il y aura une collaboration du type de celle qui existe au sein de l'OTAN où, par exemple, l'armée belge ne s'y est pas dissoute. De plus, tous les projets d'Union militaire de la CE prévoient en fait une intégration à deux vitesses: un premier noyau d'Etat créerait un bras armé autour des pays membres de l'UEO et les autres membres de la CE auraient un statut d'observateur.¹⁴ La Suisse pourrait donc adhérer à la Communauté sans devoir rentrer dans l'union militaire. A cela s'ajoute qu'une arrivée massive de nouveaux Etats neutres de la CE devrait renforcer cette orientation vers une Europe militaire à deux vitesses.

Néanmoins, la Suisse devra s'engager à reprendre l'objectif final d'une politique de défense commune et faire montre d'une très grande solidarité avec les autres membres de l'Union. Même le Royaume-Uni s'est engagé dans une telle direction contrairement à ce qu'affirme de manière péremptoire Hugo Büttler: "La Grande Bretagne, membre de la CE, s'oppose à ce titre à toute perspective d'union en

13 "Political Union: Franco-German Initiative on Foreign, Security, and Defence Policy", Europe Documents (Bruxelles: Agence Europe, 18 octobre 1991).

14 Ibid., point 4. Les propositions anglo-italiennes vont dans le même sens: "An Anglo-Italian Declaration on European Security and Defence in the Context of the Intergovernmental Conference on Political Union", Europe Documents, 5 octobre 1991, point 12.

matière de politique de défense."¹⁵ L'Angleterre proclame au contraire qu'une "union politique implique l'élaboration graduelle et la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune et une plus forte identité européenne en matière de défense avec la perspective à long terme d'une politique de défense commune qui soit compatible avec les politiques de défense commune que nous avons déjà avec nos alliés de l'OTAN."¹⁶ Le fait que le Royaume-Uni veuille renforcer les liens entre la Communauté européenne et l'OTAN ne devrait d'ailleurs pas rassurer une Suisse attachée à sa neutralité puisque la CE apparaîtrait plus que jamais comme l'un des piliers de l'Alliance atlantique.¹⁷

Ainsi, la neutralité devrait perdre toute crédibilité par une adhésion de la Suisse à la CE. L'évolution de la Communauté laisse penser que seulement un nombre limité d'Etats de la CE créeront une défense commune, laissant aux membres la possibilité d'un statut d'observateur. La Suisse pourrait donc juridiquement continuer à prétendre qu'elle n'appartient pas à une alliance militaire en temps de paix. A notre avis, pour maintenir une identité spécifique, la Suisse ne devrait pas suivre la Suède sur la voie d'une renonciation à sa neutralité. En politique intérieure, la neutralité peut encore servir en tant que facteur de cohésion nationale. Mais il ne faut pas être dupe, aux yeux des non-membres de la CE, la Suisse ne serait plus considérée comme impartiale lorsqu'elle reprendra toutes les sanctions économiques décidées par la Communauté en siégeant comme observateur au Conseil des Ministres de la CE.

3. ALLEINGANG

L'hypothèse d'un Alleingang ne peut être exclue car une adhésion à l'EEE nécessite une double majorité du peuple et des cantons (art. 89.5 de la Constitution). L'hypothèse d'un Alleingang doit donc être prise en considération, même si elle ne correspond pas à la volonté du Conseil fédéral, des principaux partis politiques et des associations professionnelles faitières.

A priori, le scénario de l'Alleingang est l'hypothèse qui remet le moins en cause l'identité helvétique. Le discours des adversaires de l'intégration de la Suisse à

¹⁵ *Hugo Bütler*, "La neutralité, obstacle à l'intégration européenne?" *Cadmos* (La Suisse, l'Europe et le fédéralisme), été 1991; p. 100.

¹⁶ "An Anglo-Italian Declaration on European Security and Defence in the Context of the Intergovernmental Conference on Political Union", *Op. cit.*, point 1.

¹⁷ *René Schwok*, *U.S.-EC Relations in the Post-Cold War Era. Conflict or Partnership?* (Boulder: Westview Press, 1991); pp. 190-191.

l'intégration communautaire n'est-il pas précisément fondé sur un refus d'adaptation des spécificités helvétiques sur celles de l'étranger? Aussi bien les secteurs nationalistes¹⁸ qu'écologistes¹⁹ motivent leurs réticences à partir d'arguments tournant autour de la notion de préservation de l'identité suisse. L'Alleingang offrirait donc le meilleur moyen de garantir une cohésion nationale face aux dangers extérieurs.

Mais en choisissant la voie d'un Alleingang protectionniste, la Suisse subirait un énorme coût économique. Elle se mettrait en marge économique du marché intérieur de la CE et de la future Union économique. Même si la Suisse ne devait pas subir de mesures de rétorsion de la part de la Communauté, il est sûr qu'elle ne bénéficierait pas de tous les avantages d'un pays membre de la CE en matière de facilitation du passage douanier (problème des règles d'origine), en matière de reconnaissance mutuelle des normes et d'harmonisation des standards. Plus important, la Suisse manquerait des économies d'échelle et des effets de concurrence. Cela aurait pour effet de continuer à pénaliser les importateurs suisses qui répercutent leurs structures cartellaires sur les prix des produits.

Ainsi, si la Suisse devait refuser le jeu de la concurrence économique européenne, la compétitivité du "Standort" helvétique devrait diminuer et des entreprises pourraient quitter la Suisse. Cela amènerait à une diversion des investissements et des échanges commerciaux. Le scénario du statu quo ne doit donc pas être confondu avec un Alleingang protectionniste.²⁰ Economiquement, la Suisse n'est aujourd'hui pas en marge de la Communauté européenne. Elle n'est à l'écart de la Communauté que politiquement. La Confédération est souvent mieux intégrée que beaucoup d'Etats membres de la CE. En refusant l'intégration à la CE apportée par l'EEE, la Suisse ne choisirait pas la voie du maintien du statu quo économique, mais bien la direction d'une marginalisation économique. De plus, en refusant l'EEE, les Suisses se mettraient non seulement en marge de la Communauté, mais également de leurs principaux partenaires de l'AELE et peut-être même d'Europe méridionale et centrale. Les effets dynamiques d'un tel

18 Voir les bulletins mensuels de l'Association pour une Suisse indépendante et neutre, en particulier, du 12 mai 1990, de novembre 1990 et de juin 1991.

19 *Laurent Rebeaud*, "Démocratie d'avant-garde", L'Hebdo. 9 août 1990. "A mon avis, les instruments de la démocratie directe sont nécessaires au maintien d'une identité suisse et à la cohésion de la Confédération face aux défis de l'intégration européenne. Les liquider serait risquer de liquider la Suisse. Voilà le danger." Laurent Rebeaud est Conseiller national et représente le Parti écologiste genevois. Voir également la Koordination für Europafragen. Europa-Pressekonferenz. 3 juillet 1991.

20 *René Schwok*, Implications de l'Espace économique européen pour l'économie suisse: quelques réflexions (Berne: Informations- Management de la Banque populaire suisse, 1991); pp. 5-6.

scénario seront beaucoup plus catastrophiques que l'hypothèse d'un statu quo ne pourrait le laisser suggérer. La différence dépasserait largement un manque à gagner de 0,4% à 0,6% par année.

D'autres formes d'Alleingang sont-elles possibles? Certaines personnes comme Fritz Leutwiller ont suggéré que la Suisse poursuive plutôt un Alleingang proche de l'EEE. Pour ce courant de pensée, la Suisse ne ratifierait pas l'EEE parce qu'il est trop exigeant, mais elle conclurait des accords avec la CE dans des domaines limités. Cela entraînerait quand même un processus de réforme, de libéralisation et de compétitivité sans trop remettre en cause certaines institutions et privilèges actuels.

L'avantage d'un tel scénario, proche de l'EEE, c'est que la Suisse serait quand même bien intégrée dans la CE. La Confédération aurait repris une partie de la législation communautaire et les investisseurs ne perdraient pas confiance.

Le problème de ce scénario, c'est qu'il est hautement improbable pour la raison que la CE ne veut pas conclure d'accords avec la Suisse dans les seuls secteurs qui intéressent la Confédération. Toute l'histoire des relations entre la CE et la Suisse de ces dernières années est là pour nous le rappeler. Pourquoi la Communauté accepterait-elle de traiter avec la Suisse uniquement dans les domaines qui arrangent la Confédération? Pourquoi exclurait-elle des négociations sur l'immigration, les fonds de cohésion, la remise en cause de la Lex Furgler et le droit de la concurrence? Pourquoi les pays qui se sont opposés à la Suisse au cours des discussions sur l'EEE changeraient d'avis plus tard lorsqu'ils négocieraient bilatéralement avec la Suisse?

Certains milieux helvétique prônent un Alleingang qui irait de pair avec une hyper-libéralisation.²¹ Selon cette hypothèse, la Suisse deviendrait plus libérale que la Communauté et, surtout, elle chercherait à développer sa vocation mondiale. Mais il faudrait analyser le coût social d'une telle politique. Admettons, même si cela n'est pas aussi clair, que cette hyper-libéralisation consiste en une application des propositions les plus audacieuses discutées au sein de l'Uruguay Round. Prenons par exemple les marchés publics; la Suisse est-elle prête à offrir la clause de la nation la plus favorisée à tous les pays du monde? Est-elle prête à soumettre tous ses contrats d'importance à des

²¹ Peter Moser, Schweizerische Wirtschaftspolitik im Internationalen Wettbewerb, ein Ordnungspolitisches Programm (Berne: Orell Füssli, 1991).

soumissionnaires non seulement suisses, mais également communautaires, japonais, américains sans être le moins du monde assurée de la réciprocité de ses partenaires? On peut raisonnablement en douter.

N'y aurait-il pas quelque hypocrisie à prôner un tel Alleingang? (1) Il n'est pas réaliste comme l'exemple des marchés publics le prouve. (2) Les partisans supposés d'un Alleingang hyper-libéral sont souvent les représentants des secteurs les plus protectionnistes de l'économie suisse. (3) Ce sont les mêmes secteurs qui ne se sentent pas en mesure d'accepter la libéralisation induite par l'EEE et la CE qui prônent un tel Alleingang. S'ils ne sont pas en mesure de supporter la libéralisation induite par l'EEE et la CE, comment pourraient-ils supporter celle, beaucoup plus importante, qui serait amenée par une libéralisation tous azimuts de l'économie suisse?

La seule sorte d'Alleingang possible est donc protectionniste. Il conduirait à un appauvrissement de la Suisse. Les effets se feront sentir non seulement à moyen et long terme comme l'affirme avec justesse le Conseil fédéral. Il y a même lieu de prévoir que la crise de confiance pourrait se produire également à très court terme. En effet, en cas d'échec de l'EEE devant le peuple, des compagnies menaceront de quitter la Suisse (Swissair) et la bourse pourrait chuter très rapidement, entraînant le pays dans une récession.

Par conséquent, les tensions entre partisans et adversaires d'une intégration de la Suisse à la CE seront très vives. On doit d'ores et déjà s'attendre à des clivages à l'intérieur des organisations professionnelles faitières (Vorort) et des partis politiques. On imagine en effet assez mal que les milieux bancaires au sein du parti radical tolèrent longtemps les forces protectionnistes qui les empêchent de procéder à une intégration de la place financière helvétique au sein de la Communauté.

Les clivages pourraient surtout s'effectuer entre cantons frontaliers et cantons de l'intérieur du pays. Plus important encore sera le conflit entre cantons romands et alémaniques. La Suisse francophone est en effet très fortement favorable à l'adhésion de la Suisse à l'EEE et à la CE. Depuis 1986, tous les sondages confirment cette sympathie des Suisses romands envers l'idée communautaire.²²

²² Roland Ruffieux et Anne-Lise Thurler Muller, "L'opinion publique face à l'intégration européenne: que disent et ne disent pas les sondages?" in *La Suisse et son avenir européen* (Lausanne: Payot, 1989; pp 237-252. Michel Zendali "Sondage", op. cit. Dans ce sondage du 20 octobre 1991, 71,5% des Romands sont en faveur d'une adhésion à la CE contre seulement

La Suisse Alémanique a fortement évolué au cours de l'année 1991, mais il y a encore une différence d'environ 20% entre les deux principales parties du pays. Si les Romands devaient voter à près de 75% pour une adhésion de la Suisse à la CE ou à l'EEE et qu'une petite majorité de cantons alémaniques devait amener la Suisse à rejeter l'intégration de la Suisse, les "Welschen" supporteraient très mal cette dictature de quelques "paysans uranais".

Il n'existe pas encore d'études sur les origines de cette différence d'attitude entre Alémaniques et Romands sur l'intégration européenne. Avant d'énoncer quelques hypothèses, deux remarques épistémologiques s'imposent. Premièrement, il faut rappeler que les expressions "les Romands" et "les Alémaniques" sont des types-idéaux au sens weberien qui ont pour but de conceptualiser le débat et le rendre intelligible. Mais il va de soit que l'on peut être Romand et anti-communautaire et Alémanique et pro-communautaire. Néanmoins, il est incontestable que tous les sondages effectués depuis 1986 (nous en avons étudié une trentaine) montrent une plus grande sympathie des Romands que des Alémaniques pour l'idée européenne. Il y a donc une nette différence de sensibilité qui ne peut être occultée. Deuxièmement, dans cette étude, nous laissons de côté les Tessinois par manque de place mais notre intuition est que leur attitude est beaucoup plus proche de celle des Romands que de celle des Alémaniques.

Notre hypothèse est que cette différence de sensibilité entre Romands et Alémaniques s'explique par une conjonction de facteurs dialectiquement liés qui sont à la fois historiques, nationalistes, politiques et économiques.

Historiquement, la Suisse alémanique a créé le pays. Malgré tous leurs efforts, les Romands, ont énormément de peine à s'identifier à Winkelried et à Guillaume Tell. Ainsi, le principal responsable et penseur de la politique suisse vis-à-vis de la Communauté a résumé la vision alémanique de l'histoire suisse par une formule brillante où il montre qu'une adhésion à la Communauté reviendrait à une réintégration de la Suisse dans le Saint-Empire Romain Germanique.²³ Mais

50,4% des Alémaniques. Quant à l'EEE, 69,5% des Romands y sont favorables contre 54,8% des Alémaniques.

23 "Demgegenüber liegt die Geschichte der Schweiz, ja ihr Existenzgrund, in einer zunehmenden Emanzipation vom Heiligen Römischen Reich deutscher Nation. Ein Beitritt zur EG wäre die Wende unserer Geschichte überhaupt und zugleich die hegelianische Synthese, nämlich die Wiedereingliederung ins Heilige Römische Reich, diesmal europäischer Nation." *Franz Blankart*, "Die Stimme des Bundeshauses", *La Suisse face au défi de la Communauté européenne*, (Fribourg: Université et Association suisse de politique étrangère, 1989); p. 23.

une telle conception historique parle peu aux Romands. De même, des allusions à l'Autriche des Habsbourgs et à l'Allemagne de Hitler reviennent par intermittence dans une partie du discours politique suisse alémanique, jamais parmi les Romands. La crainte d'une dissolution dans une Grande Allemagne reste en effet présente chez certains Alémaniques.

En Suisse romande, par contre, le rapport à la France est beaucoup plus serein, même si l'on peut discerner quelques tensions dans ce mélange d'attraction culturelle et de retenue politique qu'éprouvent toujours les Romands. Il est d'ailleurs symptomatique que les hommes politiques romands préfèrent retenir de l'histoire suisse la création de l'Etat fédéral moderne à la fin du 19^e siècle que les exploits confus d'il y a sept siècles.²⁴

Cela nous amène à la question *nationale*. Les Romands sont de bons "confédérés" mais de mauvais nationalistes. Il n'a jamais existé de courant sécessionniste de la moindre importance en Suisse romande. Par contre, la Suisse alémanique est en plein processus de constitution d'une nation spécifique. La diffusion des dialectes alémaniques jusqu'à l'université, les médias audio-visuels et l'administration fédérale est la marque d'un tournant politico-culturel fondamental. La plupart des Suisses romands pensent que la Suisse alémanique est sur la voie d'une "Hollandisation" et se trouve à un stade de protonation. Une telle quête alémanique d'identité se heurte naturellement à la philosophie supranationale de la Communauté européenne. Il y a apparemment contradiction entre deux aspirations antithétiques: l'une nationaliste frustrée des Alémaniques et, l'autre, supranationale de la Communauté. Les Romands et les Tessinois ne peuvent trouver leur place en Suisse que si les Alémaniques n'imposent pas leur domination politico-culturelle, ce qu'ils ont d'ailleurs remarquablement bien réussi à faire jusqu'à maintenant. Mais aussi paradoxalement, que si les Alémaniques assument pleinement leur identité et perdent leurs complexes par rapport à l'Allemagne. Une Suisse alémanique réconciliée avec elle-même pourra beaucoup plus facilement adhérer à la Communauté européenne.

Ce qui nous amène précisément au problème *politique*. Une des raisons de la crainte initiale des Alémaniques par rapport à la Communauté doit être liée à la question du pouvoir politique. En s'intégrant à la CE, certains dirigeants alémaniques ont peur de perdre le contrôle du pays puisque l'intégration à la CE

²⁴ *Guy-Olivier Segond*, "Introduction" in *Thèses pour une politique européenne de la Suisse* (Berne: Union européenne de Suisse, 1990); p. 19. *Peter Tschopp*, *Peut-on devenir Européen et rester Suisse?* (Genève: Institut national genevois, 2 octobre 1991); p. 7.

conduit à déléguer certaines compétences à Berne (exécutif faible jusqu'à présent) et surtout à la Communauté européenne.

Les Romands ont beaucoup moins à perdre d'une telle évolution puisqu'ils sont de toute façon minoritaires en Suisse. Au fond d'eux-mêmes, certains même espèrent jouer Bruxelles contre Berne et desserrer un peu l'étreinte alémanique. Il y a en Suisse romande une petite rancoeur contre la Suisse allemande, faible par rapport au sort d'autres minorités dans d'autres pays, mais qui explique quand même cette sympathie quelque peu irrationnelle pour la Communauté. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que l'on retrouve, toutes proportions gardées, en Wallonie belge, des réflexes assez proches de défiance par rapport à l'Etat belge et, comme en compensation, une attirance pour l'idée européenne.

Il en va de même de *l'économie*. Il n'y a plus beaucoup d'entreprises en mains romandes. Par conséquent, peu de dirigeants éprouvent le besoin de sauvegarder leurs privilèges souvent garantis par des cartels, des achats publics ou des réseaux de relations suisses. Une plus grande concurrence ne remettrait pas autant en cause le pouvoir des secteurs dirigeants de l'économie romande. A cela s'ajoute que les Romands ont un plus grand sens de la précarité économique que la Suisse allemande. Les régions horlogères des cantons du Jura, de Neuchâtel et de Vaud savent que la prospérité n'est pas acquise et que seule la concurrence internationale offre une chance de salut.

Toutes ces considérations, qui mériteraient d'être encore vérifiées empiriquement, expliquent pourquoi il y a une différence de sensibilité profonde entre la Suisse romande et la Suisse alémanique sur ce sujet. Nous sommes persuadés qu'un refus de l'EEE par quelques cantons alémaniques amènerait à de très sérieuses tensions en Suisse romande qui pourraient conduire à des pulsions sécessionnistes.

CONCLUSION

Il faut relativiser les dangers qu'une adhésion à la CE poserait à l'identité de la Suisse. En entrant dans la Communauté européenne, la Confédération s'assurerait des conditions du maintien de sa prospérité économique. En évitant une marginalisation néfaste, la Suisse conserverait des conditions cadres indispensables à son bien-être, gage principal de sa stabilité politique et sociale.

De plus, une adhésion permettra de participer pleinement aux décisions de la Communauté. L'Espace économique européen offre certes une solution temporaire aux défis économiques qui sont posés actuellement à la Suisse, mais il ne constitue plus une alternative durable à l'adhésion. Pour éviter une satellisation qui amoindrirait la souveraineté helvétique, la Confédération doit adhérer à la Communauté. D'autant que le départ probable de la plupart des autres membres de l'AELE devrait isoler la Suisse en Europe occidentale.

Une adhésion à la CE permettrait surtout d'éviter un renfermement sur la Suisse qui amènerait à de fortes tensions internes. En restant à l'écart de la Communauté, la Suisse alémanique risque d'accentuer son évolution vers la constitution d'une nation propre, renforcer sa domination sur les institutions et l'économie suisse et marginaliser encore davantage les minorités francophones et italianophones du pays.

Paradoxalement, les risques d'une dissolution de la Suisse se poseront bien davantage si elle devait rester à l'écart de la Communauté qu'en s'intégrant dans une Europe sans frontières. L'exemple belge montre que, dans un pays bien moins uni que la Suisse, l'intégration européenne a permis de développer une nouvelle identité politique. Ni la Wallonie ne songe à se fondre dans la France ni la Flandre dans la Hollande. Les relations entre francophones et hollandophones ont tendance à devenir de plus en plus fonctionnelles.

La Confédération doit engager des réformes de ses institutions en vue d'une amélioration de son processus de décision. Une modernisation de l'exécutif, une professionnalisation partielle du législatif et une limitation partielle de la démocratie directe devraient permettre à la Suisse de répondre sans trop de difficultés aux défis de l'Europe du XXI^e siècle.

Paradoxalement la Suisse ne trouvera sa raison d'être que lorsque la Suisse alémanique aura une meilleure compréhension d'elle-même et aura assumé franchement sa culture et ses spécificités comme les Hollandais l'ont fait en d'autres siècles. Puisque l'utilisation orale de l'allemand devient de plus en plus un mythe, l'usage d'un dialecte alémanique harmonisé devrait devenir officiel. Les Suisses alémaniques devraient développer sans complexes toutes leurs spécificités.

L'identité suisse va certainement évoluer avec une adhésion à la CE mais elle n'est pas autant en danger que certains voudraient le penser. Au contraire, en s'intégrant pleinement à la Communauté, la Suisse pourrait trouver un second souffle et faire profiter l'Europe de son acquis en matière de gestion de populations différentes.²⁵

²⁵ *Dietrich Schindler*, "Schweiz und EG: Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz", *Europa* 9/10, 1989; pp. 8-11.

Dietrich Schindler

Neutralität und europäische Integration: Die schweizerische Europapolitik zwischen Abwehr und aktiver Mitgestaltung

I. Die schweizerische Neutralitätskonzeption

1. Zusammenfassende Darstellung der schweizerischen Neutralitätskonzeption

Es gehört zu den Paradoxien der Schweiz, dass die Neutralität zwar zu den ältesten und am tiefsten verwurzelten Prinzipien der schweizerischen Politik gehört, die schweizerische Neutralitätskonzeption in ihren Einzelheiten aber nur einem ganz kleinen Kreis von Personen bekannt ist. Eine zusammenfassende Darstellung dieser Konzeption ist nicht mehr greifbar, seit das Eidgenössische Politische Departement 1954 Leitsätze der schweizerischen Neutralität veröffentlichte, die häufig als die "Offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität" bezeichnet wurden, heute aber als teilweise überholt gelten.¹

Die herrschende schweizerische Neutralitätskonzeption lässt sich wie folgt umschreiben:

1. Die dauernde Neutralität ist eine von der Schweiz *frei gewählte aussenpolitische Maxime*, deren Zweck die Erhaltung der Unabhängigkeit ist. Die Anerkennung der dauernden Neutralität durch die europäischen Mächte in der Pariser Akte vom 20. November 1815 bedeutet nicht, dass die Schweiz verpflichtet wäre, die Neutralität auf unbegrenzte Zeit beizubehalten. Eine Preisgabe der Neutralität wäre zulässig, ausgenommen in Zeiten des Krieges oder erhöhter Spannungen, in denen die Konfliktparteien auf sie vertrauen.

2. Der *Inhalt* der schweizerischen Neutralität bestimmt sich primär nach dem *völkerrechtlichen Neutralitätsrecht*, das in den Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 über die Neutralität im Landkrieg und im Seekrieg und im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht festgelegt ist. Dieses Recht findet Anwendung auf alle Staaten, die in einem Krieg neutral bleiben. Es gilt jedoch nur während der

¹ Veröffentlicht in Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 24 (1954), Nr.1, und in Schweiz. Jahrbuch für internationales Recht 14 (1957), S.195. Andere Äusserungen der Bundesbehörden zur Neutralität sind wiedergegeben in D.Schindler (Hrsgb.), Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, Bern/Stuttgart 1984.

Dauer eines zwischenstaatlichen Krieges. Im Frieden bestehen einzig für dauernd neutrale Staaten gewisse Pflichten. Lehre und Praxis unterscheiden zwischen *Neutralitätsrecht* und *Neutralitätspolitik*. Das Neutralitätsrecht umschreibt die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Neutralen und Kriegführenden, die Neutralitätspolitik umfasst alle Massnahmen, welche ein neutraler Staat ausserhalb seiner rechtlichen Verpflichtungen nach eigenem Ermessen ergreift, um seiner Neutralität Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit zu verleihen. Neutralitätspolitik ist im Krieg und im Frieden von Bedeutung.

3. Im Falle eines *Krieges* hat der neutrale Staat folgende *Pflichten*:

- *Keine Unterstützung der Kriegführenden*: keine Lieferung von Streitkräften, keine Zurverfügungstellung von Staatsgebiet für den Durchmarsch oder Ueberflug oder als Operationsbasis, keine staatliche Lieferung von Kriegsmaterial, keine Gewährung von Staatskrediten, keine Uebermittlung militärischer Nachrichten an Kriegführende.
- *Pflicht zur Abwehr*: keine Duldung neutralitätswidriger Handlungen kriegführender Staaten auf neutralem Staatsgebiet.
- *Pflicht zur Unparteilichkeit*: Der Neutrale hat Verbote oder Beschränkungen der Ausfuhr kriegswichtiger Güter auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.
- *Duldungspflicht*: Der Neutrale hat gewisse Handlungen der Kriegführenden zu dulden, insbesondere die Durchsuchung von Schiffen auf Hoher See und die Beschlagnahme der Kriegskonterbande.

Diesen Pflichten stehen u.a. folgende *Rechte* gegenüber:

- Unverletzlichkeit des neutralen Staatsgebietes
- Recht auf bewaffnete Abwehr von Neutralitätsverletzungen
- Gewährung von Asyl und Gestattung des Durchzugs von Verwundeten und Kranken der Kriegführenden
- Recht auf diplomatischen und Handelsverkehr mit den Kriegführenden
- Meinungsäusserungsfreiheit.

4. Im *Frieden* ist der *dauernd neutrale* Staat gehalten, nichts zu unternehmen, was ihm die Erfüllung seiner Neutralitätspflichten im Kriegsfall verunmöglichen würde, und alles zu tun, was vernünftigerweise von ihm erwartet werden kann, um im Kriegsfall seine Neutralitätspflichten erfüllen zu können. Er soll insbesondere keine Verträge schliessen, die ihn zur militärischen Hilfeleistung an einen anderen Staat im Kriegsfall verpflichten. Nach den Leitsätzen des EPD

von 1954, die in diesem Punkt teilweise als überholt gelten, soll der dauernd Neutrale an internationalen Konferenzen und Organisationen politischen Charakters nur teilnehmen, wenn diese eine gewisse Universalität aufweisen; ferner soll er sich keiner Zoll- und Wirtschaftsunion anschliessen, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Hinsicht entledigen würde.

Fraglich ist, ob diese sogenannten *Vorwirkungen* der Neutralität im Frieden Rechtspflichten sind oder ob sie der Neutralitätspolitik zuzurechnen sind. Bis zum 2. Weltkrieg wurden sie von der Schweiz als Teil der Neutralitätspolitik betrachtet, in den Leitsätzen von 1954 dagegen werden sie als rechtsverbindliche Pflichten dargestellt.²

2. Kritische Bemerkungen zur schweizerischen Neutralitätskonzeption

Es soll hier nicht auf die später zu erörternden Probleme eingegangen werden, welche durch die Wandlungen in Europa verursacht werden, sondern einzig eine Besonderheit der umschriebenen Konzeption hervorgehoben werden, nämlich ihre Ausrichtung auf das klassische Neutralitätsrecht. Die schweizerische Neutralitätskonzeption hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts *zunehmend verrechtlicht*. Im 19. Jahrhundert waren die Bundesbehörden noch bestrebt, die schweizerische Neutralität von rechtlichen Bindungen möglichst freizuhalten. Bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 lehnte die Tagsatzung es ab, die Aufrechterhaltung der Neutralität unter den Zwecken des Bundes in Art.2 anzuführen, da man nie wissen könne, ob die Neutralität nicht einmal im Interesse der Unabhängigkeit aufgegeben werden müsse.³ Als im Anschluss an den deutsch-französischen Krieg von 1870/71 in der Bundesversammlung Vorstösse unternommen wurden mit dem Ziel, die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im internen Recht und im Völkerrecht festzulegen, lehnten der Bundesrat und die Bundesversammlung sie ab, weil sie befürchteten, die Aktionsfreiheit der Neutralen würde dadurch eingeschränkt.⁴ Als an der Brüsseler Konferenz von 1874 und an der 1. Haager Friedenskonferenz von 1899 das Kriegsrecht kodifiziert werden sollte, wies der Bundesrat die schweizerischen Vertreter an, sich

2 Zum Problem der Vorwirkungen *D. Schindler*, Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S.563ff; *H.P.Brunner*, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert, Zürich 1989, S.34ff.

3 Abschied der Tagsatzung 1847, IV. Teil, S.51.

4 *E.Bonjour*, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Band II, Basel/Stuttgart 1965, S.455-460.

dem Versuch einer Festlegung der Rechte und Pflichten der Neutralen zu widersetzen.⁵ An der 2. Haager Friedenskonferenz von 1907 aber, an der das Neutralitätsrecht tatsächlich kodifiziert wurde, wirkten die schweizerischen Vertreter aktiv und mit eigenen Anträgen mit.

Seither ist die schweizerische Neutralitätskonzeption vorwiegend durch die Haager Abkommen und durch rechtliche Ueberlegungen bestimmt worden. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Haager Abkommen für die Neutralen relativ vorteilhaft sind. Die Pflichten der Neutralen werden darin eng umschrieben, ihre Freiräume sind gross. Die Abkommen bilden ein nützliches Instrument zur Abwehr übermässiger Forderungen der Kriegführenden. Ein anderer Grund liegt darin, dass insbesondere seit dem 2. Weltkrieg fast alle Fragen der Neutralität, die sich der Schweiz stellten, nicht mehr, wie in früheren Zeiten, auf aktuelle, im Gang befindliche Kriege Bezug haben, sondern die Mitwirkung in internationalen Organisationen betreffen. Dabei geht es stets um die abstrakte Frage, ob die Mitgliedschaftspflichten in einer bestimmten Organisation im Fall eines hypothetisch angenommenen Krieges mit den Pflichten der Neutralität in Widerspruch geraten könnten. Damit trat eine rein rechtlich-deduktive Argumentation in den Vordergrund. Die Neutralität wurde eine fast ausschliesslich juristische Angelegenheit. Die Einengung des Blicks auf das Neutralitätsrecht führte zu folgenden Einseitigkeiten:

a) Die schweizerische Neutralitätskonzeption blieb fast ausschliesslich *kriegsbezogen*. Alle Neutralitätsfragen werden nur im Hinblick auf mögliche künftige Kriege beurteilt. Die Bundesbehörden und das Volk realisierten deshalb erst spät und nur zögernd, dass die Bedeutung der Neutralität sich nach dem 2. Weltkrieg vorwiegend auf Aktivitäten im Frieden verlagerte, nämlich auf Funktionen der Friedenssicherung, der Krisenbewältigung und der Vermeidung von Spannungen. Wichtigstes Betätigungsfeld für diese Aktivitäten wurden die Vereinten Nationen, in deren Rahmen die anderen europäischen Neutralen eine Vielzahl spezifisch neutraler Funktionen übernahmen, insbesondere Funktionen in den Organen der Uno und bei Friedenssicherungsoperationen. Es wurde verkannt, dass neben der "*Kriegs-Neutralität*" eine nicht weniger wichtige "*Friedens-Neutralität*" getreten war. Ausdrücke wie "aktive Neutralitätspolitik" oder "aktive Friedenspolitik", wie sie etwa in Oesterreich verwendet wurden, blieben in der Schweiz suspekt. Zwar verhielt sich die Schweiz keineswegs nur passiv, sondern

5 K. Bünzli, Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts, Zürich 1984, S.172.

unternahm, wie schon in früheren Jahrzehnten, humanitäre Dienstleistungen, förderte Verfahren der friedlichen Streitbeilegung und hielt sich für Gute Dienste bereit. Die neuen Möglichkeiten, die sich den Neutralen boten, ergriff sie aber erst im Rahmen der KSZE und in allerjüngster Zeit durch verstärkte Beteiligung an Friedenssicherungsoperationen. Die Kriegsbezogenheit kommt auch in der feierlichen Erklärung zum Ausdruck, welche die Bundesbehörden gemäss dem Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1984 anlässlich eines Beitrittes zur Uno abzugeben beabsichtigten. Darin sollte festgestellt werden, dass die Schweiz ihre "dauernde und bewaffnete Neutralität" beibehält.⁶ Das Wort "bewaffnet" wurde als das wichtigste und einzige erwähnenswerte Attribut der schweizerischen Neutralität betrachtet.

b) Die Fixierung des Blicks auf das klassische Neutralitätsrecht liess sodann übersehen, dass dieses Recht seit dem 2. Weltkrieg *in eine Krise geraten ist*. Während es ursprünglich als für alle an einem Krieg nicht teilnehmenden Staaten als verbindliches Recht galt, wird es heute praktisch nur noch von der Schweiz und Oesterreich angewandt.

c) Das grosse Gewicht, das in der Schweiz auf die Rechtspflichten eines dauernd neutralen Staates im Frieden gelegt wird, hat schliesslich bewirkt, dass weitgehend vergessen wurde, dass die dauernde Neutralität eine *frei gewählte* aussenpolitische Maxime ist, auf die die Schweiz nach eigenem Ermessen verzichten kann. Würde die Schweiz auf die Neutralität verzichten, würden auch die Neutralitätspflichten dahinfallen.

II. Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die schweizerische Neutralität

1. Widersprüche zwischen EG-Mitgliedschaft und Neutralität

Um die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Neutralität beurteilen zu können, muss zunächst Klarheit darüber hergestellt werden, inwiefern die Mitgliedschaft in der EG mit den Erfordernissen der Neutralität im Widerspruch steht.⁷

⁶ Bundesblatt 1984 III 1464.

⁷ Diese Frage wird insbesondere geprüft in meinem Gutachten "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität", abgedruckt in Heft 10 der Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel 1990, S.81ff, ferner in der Dissertation von H.P.Brunner (Anm.2), S.185ff.

a) Im wirtschaftlichen Bereich

Durch einen vorbehaltlosen Beitritt zur EG würde die Neutralität primär im wirtschaftlichen Bereich berührt. Drei Widersprüche können festgestellt werden:

- Das Verbot, *Einschränkungen und Verbote der Ausfuhr kriegswichtiger Güter auf alle Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden*, könnte in der EG nicht befolgt werden, falls die EG ein Handelsverbot gegen einen kriegführenden Staat anordnet. (Beispiel: Wirtschaftssanktionen der EG gegen Argentinien im Falklandkonflikt 1982).

- Das Verbot, *kein Kriegsmaterial an Kriegführende zu liefern*, könnte im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) unter Umständen nicht eingehalten werden. Nach Art. 59 des EGKS-Vertrages und nach Kapitel VI des EAG-Vertrages müssen gewisse Lieferungen an Mitgliedstaaten auch im Kriegsfall durchgeführt werden.

- Das Verbot, *kriegführenden Staaten Kredite zu gewähren*, könnte im Rahmen der Europäischen Investitionsbank u.U. nicht eingehalten werden.

In der Stellungnahme der EG-Kommission zum Beitrittsantrag Oesterreichs vom August 1991 wird eine Berücksichtigung dieser Schwierigkeiten und damit eine eventuelle Dispensation Oesterreichs von den entsprechenden EG-Pflichten nicht völlig ausgeschlossen. Auf die Möglichkeiten einer Befreiung eines neutralen Staates wird im folgenden aber nicht näher eingegangen. Festzuhalten ist jedoch, dass im EWR die erwähnten Verpflichtungen nicht übernommen werden müssen. Der EWR bildet insofern eine spezifisch auf dauernd neutrale Staaten zugeschnittene Verbindung mit der EG.

Ausser den genannten Unvereinbarkeiten kann die *wirtschaftliche Verflechtung mit der EG* die Erfüllung der Neutralitätspflichten erschweren. Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Schweiz und der EG ist allerdings heute schon stark. Sie würde sich durch den EG-Beitritt nur graduell verstärken. Wirtschaftsverflechtung ist im übrigen eine allgemeine Erscheinung unserer Zeit geworden. Von einem neutralen Staat wird deshalb kein höheres Mass an wirtschaftlicher Autarkie verlangt werden können als von anderen Staaten. Mit Rücksicht auf die Aufrechterhaltung der Neutralität in einem europäischen Krieg könnte es jedoch für einen dauernd neutralen Mitgliedstaat der EG ratsam sein, vorsorgliche kriegswirtschaftliche Massnahmen zu treffen, insbesondere durch Lagerhaltung lebenswichtiger Güter.

b) im politischen und militärischen Bereich

Im politischen und militärischen Bereich bringt die Mitgliedschaft in der heutigen EG keine Verpflichtungen mit sich, welche mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stehen.

- Die *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)*, die in Art.30 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 geregelt ist, verpflichtet die Mitgliedstaaten, einander in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse zu unterrichten und zu konsultieren und ihre Standpunkte anzugleichen. Verbindliche Beschlüsse können jedoch nicht gefasst werden. Die Teilnahme an der EPZ würde die Neutralität rechtlich nicht verletzen, doch könnten gemeinsame Stellungnahmen, denen die Schweiz sich allenfalls nicht entziehen könnte, die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität in bestimmten Situationen beeinträchtigen.

- Die *politische Zielsetzung der EG*, d.h. die beabsichtigte Schaffung einer Politischen Union, beinhaltet einstweilen keine Rechtspflichten der Mitgliedstaaten. Die EG verlangt indessen, wie die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsantrag Oesterreichs bekräftigte, von den beitretenden Staaten eine klare Zusicherung, dass sie in der Lage sind, mit der künftigen gemeinsamen Aussen- und Verteidigungspolitik einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen. Ein beitretender Staat muss somit bereit sein, seine dauernde Neutralität in dem Masse abzubauen oder aufzugeben, als die gemeinsame Aussen- und Verteidigungspolitik es nötig macht. Da jedoch die gemeinsame Aussen- und Verteidigungspolitik voraussichtlich nur in kleinen Schritten verwirklicht werden kann und da kaum je alle aussen- und verteidigungspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die EG übergehen werden, werden gewisse Teile der Neutralitätspolitik von einem Mitgliedstaat vermutlich auch im Rahmen einer künftigen Politischen Union beibehalten werden können, darunter insbesondere die humanitären Aspekte der Neutralitätspolitik und die Leistung gewisser Guter Dienste.

2. Beurteilung des zu erwartenden Abbaus der Neutralität

Wäre der Abbau der Neutralität, wie er in der EG zu erwarten ist, für die Schweiz zu verantworten?

a) im wirtschaftlichen Bereich

Die Tatsache, dass sich die Schweiz an allfälligen Wirtschaftssanktionen der EG gegen einen kriegführenden Staat beteiligen müsste, würde keine Preisgabe der Neutralität, sondern nur eine Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Gehalt bedeuten, welcher den primären und überwiegenden Inhalt der Neutralität ausmacht. Die Schweiz würde im Rahmen der EG die gleiche Haltung einnehmen, die sie 1990 anlässlich der von der Uno verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Irak eingenommen hat: Sie würde sich an wirtschaftlichen Sanktionen, nicht aber an militärischen Massnahmen beteiligen. EG-Sanktionen sind jedoch nicht gleich zu beurteilen wie Uno-Sanktionen, weil die EG ein Block westlicher Industriestaaten ist, nicht eine universelle Organisation. EG-Sanktionen haben deshalb eine höhere neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Relevanz als Uno-Sanktionen. Dennoch wäre im Falle einer Teilnahme der Schweiz an Wirtschaftssanktionen der EG nicht mit erheblichen Nachteilen für die Schweiz zu rechnen. Vor allem wären damit *kaum Gefahren für die Sicherheit der Schweiz* verbunden, dies insbesondere dann nicht, wenn die Schweiz von lauter Mitgliedstaaten der EG umgeben sein wird. Ist die Schweiz einmal ganz von EG-Staaten umgeben, wird sie im übrigen *kaum mehr in der Lage sein*, sich Wirtschaftssanktionen, welche die EG gegen einen Drittstaat durchführt, zu entziehen und den *Handel mit diesem Drittstaat über das Gebiet der EG fortzuführen*. Die Schweiz würde sich auch als Nichtmitgliedstaat der EG faktisch gezwungen sehen, an Wirtschaftssanktionen der EG teilzunehmen. Ein möglicher *Nachteil* der Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der EG könnte darin liegen, dass der Schweiz in einer solchen Situation u.U. keine Schutzmachtmandate der Konfliktparteien übertragen würden. 1982 konnte die Schweiz im Falklandkonflikt die Vertretung der britischen Interessen in Argentinien übernehmen.

b) Im politischen und militärischen Bereich

Die *gemeinsame Sicherheitspolitik der EG*, die von der gemeinsamen Verteidigungspolitik zu unterscheiden ist, dürfte die Neutralität kaum berühren. Der Europäische Rat hat unmittelbar vor Beginn der beiden Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union im Dezember 1990 als mögliche Bereiche der Sicherheitspolitik genannt: "Rüstungskontrolle, Abrüstung und damit zusammenhängende Fragen, KSZE-Angelegenheiten, bestimmte in den Vereinten Nationen zu erörternde Fragen, einschliesslich friedenssichernde Massnahmen, wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit auf

dem Rüstungssektor, Koordinierung der Rüstungsexportpolitik und Nichtverbreitung."⁸

Die Mitwirkung an den genannten Massnahmen wäre mit der Neutralität vereinbar. Der dauernd neutrale Staat könnte sich ferner ohne Abweichung von der Neutralität auch an einer internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung neuer Gefahren beteiligen, so zur Abwehr ökologischer und gesellschaftlicher Bedrohungen (Drogen, Nord-Süd-Gefälle, Migrationen), krimineller Gefährdungen (Terrorismus) und der Erpressung mit nuklearen, biologischen und chemischen Waffen. Im "Bericht 90" des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 wird von "Bedrohungsformen, die eine rein nationalstaatliche Reaktion als nicht mehr sinnvoll erscheinen lassen", gesprochen (S.56), und es wird auf Gefahren hingewiesen, die "nur dann gebannt oder vermindert werden können, wenn ihnen gemeinsam entgegengetreten wird" (S.10). Gegenüber solchen Gefahren ist die Neutralität unanwendbar. Eine neutrale Haltung wäre der Sicherheit sogar abträglich, wenn sie eine rechtzeitige Zusammenarbeit behindern würde.

Anders sieht es mit der *gemeinsamen Verteidigungspolitik* aus, d.h. mit der Uebernahme der Pflicht, gegebenenfalls an militärischen Massnahmen gegen andere Staaten teilzunehmen. Sie steht im Widerspruch zur Neutralität. Ob die EG je eine Verteidigungsgemeinschaft werden wird, oder sich allenfalls die WEU als ihre Militärorganisation angliedern wird, ist fraglich. Doch muss ein Staat, welcher der EG beitrifft, die Zielsetzung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik anerkennen und damit in Kauf nehmen, dass die dauernde Neutralität im traditionellen Sinn in Zukunft zum Erlöschen gebracht werden kann. Auch als Mitglied einer Verteidigungsgemeinschaft könnte die Schweiz aber in mancher Hinsicht noch jene Dienste leisten, welche heute als ein wesentlicher Teil der Neutralitätspolitik betrachtet werden. Voraussetzung wird allerdings sein, dass den Mitgliedstaaten ein gewisser Bereich autonomen aussenpolitischen Verhaltens bleibt, woran jedoch kaum zu zweifeln ist. So würde die Schweiz auch als Mitgliedstaat der EG und einer Politischen Union zweifellos Depositarstaat der Genfer Konventionen bleiben und hätte als solcher für die Weiterbildung des humanitären Völkerrechts zu sorgen und eine humanitäre Aussenpolitik zu führen. Die Schweiz könnte auch weiterhin zahlreiche Gute Dienste leisten, an

8 Wiedergegeben in Europa-Archiv 1991, D 29. Eine ähnliche Auflistung findet sich im Luxemburger Entwurf für eine Politische Union vom 17.4.1991, wo den erwähnten Sachgebieten auch noch "la participation à des interventions d'ordre humanitaire" beigefügt wird ("Politique étrangère et de sécurité commune", Annexe D).

Friedenssicherungsoperationen teilnehmen und sich für die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten einsetzen. Die heutige EG zeigt, dass die kleineren Mitgliedstaaten für die Erfüllung solcher Aufgaben besser in der Lage sind als die grossen Staaten, weil ihnen keine machtpolitischen Interessen zugeschrieben werden. Es kann auch auf das Beispiel Kanadas hingewiesen werden, das als Nato-Mitglied stets eine überaus aktive und wirksame Politik in bezug auf die Rüstungskontrolle und die Abrüstung, die Verifikation und die Friedenssicherungsoperationen führte. Die Bildung der ersten Uno-Friedenssicherungstruppe (UNEF 1956) ging auf einen kanadischen Vorschlag zurück.

Fraglich ist, ob die Sicherheit der Schweiz im Fall des Beitritts zu einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft ebenso gut gewährleistet wäre, wie sie bisher durch die Neutralität gesichert war. Sollte die heutige EG sich durch den Beitritt neuer Staaten erweitern und zugleich eine gemeinsame Verteidigungspolitik einführen, könnte diese Frage ohne weiteres bejaht werden. Zweifellos würde die Eingliederung der Schweiz in eine europäische Verteidigungsgemeinschaft wesentliche Änderungen im Auftrag und in der Struktur der schweizerischen Armee nötig machen. Die Armee würde dadurch überdies ihre staatstragende und integrierende Funktion verlieren. Doch wären ähnliche Konsequenzen auch zu erwarten, wenn die Schweiz eine neutrale Insel innerhalb einer solchen Verteidigungsgemeinschaft bliebe (vgl. den nächsten Abschnitt III).⁹

III. Könnte die Schweiz im Fall des Fernbleibens von der EG noch eine glaubwürdige Neutralitätspolitik führen?

Die Antwort auf die gestellte Frage hängt von der weiteren Entwicklung der EG ab. Sie wird verschieden ausfallen je nachdem, ob die EG die beabsichtigte Erweiterung und Vertiefung erfährt oder ob eine Krise die Geschlossenheit der Gemeinschaft in Frage stellen wird. Am wahrscheinlichsten scheint gegenwärtig eine Erweiterung der EG durch den Beitritt weiterer Staaten wie Oesterreich, Schweden, Finnland, Norwegen, Malta und Zypern zu sein, ferner eine engere Verbindung der ostmitteleuropäischen Staaten mit der EG, schliesslich die Errichtung einer Währungsunion und eine allmählich sich verstärkende Entwicklung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

⁹ vgl. dazu *M.Fajnor*, Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr.17, 1991, S.69ff und 90/91.

Wenn wir von der Hypothese *einer erweiterten und vertieften Europäischen Gemeinschaft* ausgehen, dürfte es, wie bereits im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt wurde, für die Schweiz selbst im Fall eines Fernbleibens von der EG *schwierig sein, die Neutralität im wirtschaftlichen Bereich beizubehalten*. Die Schweiz könnte sich der Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der EG gegen ein kriegführendes Land kaum entziehen, wenn alle EG-Staaten daran mitwirken. Was die *militärische Neutralität* betrifft, würde diese, falls die Schweiz von lauter EG-Staaten umgeben sein wird, welche unter sich eine solide wirtschaftliche und teilweise auch politische Gemeinschaft bilden, *ihre Rechtfertigung weitgehend verlieren*. Eine Neutralität, deren Hauptzweck es stets gewesen ist, die Unverletzlichkeit des Staatsgebietes zu sichern und die Verwicklung der Schweiz in Kriege zu verhindern, müsste notwendigerweise in eine Krise geraten. Die bisher übliche Identifikation von Landesverteidigung und Neutralitätsschutz würde dahinfliegen. Schon heute ist ein Bewusstseinswandel in dieser Richtung spürbar. Streitkräfte werden zwar auch in einem geeinten künftigen Europa unentbehrlich bleiben, jedoch nicht zur Verteidigung einer nicht mehr aktuellen Neutralität. Neuen Bedrohungen gegenüber, die sich z.B. aus dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in mittel- und osteuropäischen Staaten ergeben könnten, wie grenzüberschreitende Uebergriffe bewaffneter Gruppen, unkontrollierbare Migrationen, unkontrollierter Einsatz von Massenvernichtungsmitteln, Terrorismus usw., kann es keine Neutralität geben.¹⁰ Eine neue Motivation für die Beibehaltung von Streitkräften könnte im Rahmen einer europäischen Zusammenarbeit möglicherweise leichter gefunden werden als durch eine weitere Betonung des Neutralitätsschutzes.

Das Gesagte darf freilich nicht zu der Meinung verleiten, die Neutralität im militärischen Bereich habe bereits ausgespielt. Wenn beispielsweise im östlichen oder südöstlichen Teil Europas oder ausserhalb Europas ein bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikt ausbricht, wird die Schweiz ihre Neutralität im militärischen Bereich zweifellos wahren. Insbesondere wird sie von jeder militärischen Unterstützung der Konfliktparteien absehen. Die schweizerische *Armee* aber wird kaum noch eine wesentliche Rolle des Neutralitätsschutzes zu spielen haben, da die schweizerische Neutralität kaum gefährdet sein wird. Die Neutralität der Schweiz in solchen Konflikten wird vor allem politisch einen gewissen Nutzen haben können. Es gilt somit, mindestens für eine Uebergangszeit, zu unterscheiden zwischen der Rolle der Neutralität als weiterhin massgebendes aus-

¹⁰ Vgl. dazu die eindrucklichen Ausführungen von *Fajnor* (Anm.9), S.53ff, bes. 56-58.

senpolitisches Prinzip und der Rolle der Armee, die nur noch in stark vermindertem Mass im Neutralitätsschutz liegen kann.

IV. Ist die Beibehaltung der Neutralität nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts noch sinnvoll?

Zur Beantwortung der gestellten Frage muss auf die Funktionen abgestellt werden, die die schweizerische Neutralität bisher hatte und in Zukunft noch haben kann. Man kann diese Funktionen nach verschiedenen Kriterien gliedern, wobei in jedem Fall Funktionen im Rahmen der europäischen und der universellen Staatengemeinschaft und solche im Rahmen der schweizerischen Innenpolitik unterschieden werden müssen.¹¹

Während langer Zeit stand die Rolle der Neutralität als Mittel zur Erhaltung der *Unabhängigkeit der Schweiz* im Vordergrund. Deshalb wurde stets besonderer Wert auf die Charakterisierung der schweizerischen Neutralität als "bewaffnete Neutralität" gelegt. Bis zum Ende des 2. Weltkrieges stellte die Neutralität eine wesentliche Voraussetzung schweizerischer Unabhängigkeit dar. In der Zeit des Ost-West-Gegensatzes und des Kalten Krieges, d.h. von Ende der 1940er bis in die 1980er Jahre, war sie es in einem beschränkteren Masse; in dieser Periode stand die Schweiz wesentlich im Schutz des von der Nato gebildeten Schildes. Im Fall eines bewaffneten Ost-West-Konflikts wäre es fraglich gewesen, ob die Neutralität die Schweiz von einer Verwicklung in den Konflikt hätte verschonen können. Die Nichtmitgliedschaft in der Nato und die Eigenverantwortlichkeit für die Verteidigung stärkten jedoch den schweizerischen Unabhängigkeitswillen und die politische Unabhängigkeit der Schweiz. Insofern blieb die Neutralität eine wesentliche Voraussetzung der schweizerischen Unabhängigkeit. Seit dem Zerfall des Ostblocks und der Zuwendung der meisten mitteleuropäischen Staaten zu Westeuropa ist die Wahrscheinlichkeit der Verwicklung der Schweiz in einen grösseren, auf dem europäischen Kontinent ausgetragenen Krieg gering geworden. Die Schweiz ist zu einem sicherheitspolitischen Binnenland geworden. Gegen die nun wahrscheinlicher gewordenen neuen Gefahren, die eher durch chaotische Zustände in ausländischen Staaten als durch militärische Grossangriffe gekennzeichnet sind, ist die Neutralität kaum von Bedeutung.

¹¹ Die nachfolgende Gliederung entspricht jener von *A.Riklin*, Funktionen der schweizerischen Neutralität, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft, Hochschule St.Gallen, Nr.160/1991; und *A.Riklin*, Neutralität im Wandel, NZZ 21./22.9.1991, Nr.219. Eine etwas andere Gliederung wandte ich in meinem Artikel "Neutralität am Wendepunkt?", NZZ 22./23.9. 1990, Nr.220, an.

Streitkräfte bleiben zwar notwendig, die Neutralität dagegen als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit kaum mehr.

Die schweizerische Neutralität hatte sodann während Jahrhunderten eine *Gleichgewichtsfunktion*, die durch die geostrategische Lage der Schweiz bedingt war. 1815 anerkannten die europäischen Mächte diese Funktion ausdrücklich, indem sie erklärten, die schweizerische Neutralität liege im wahren Interesse ganz Europas. Ohne bewaffnete Neutralität wäre das strategisch wichtige Gebiet der Schweiz leicht zum Zankapfel und Kriegsschauplatz der europäischen Mächte geworden. In der Zeit des Kalten Krieges blieb die schweizerische Neutralität zusammen mit der österreichischen Neutralität ein Element der Stabilität und des Ausgleichs zwischen den zwei Blöcken. Mit dem Zerfall des Ostblocks ist indessen auch diese Funktion weitgehend dahingefallen. Das schweizerische Staatsgebiet dürfte in der absehbaren Zukunft nicht mehr am Schnittpunkt divergierender machtpolitischer Interessen liegen. Der Wille zur Verteidigung des schweizerischen Staatsgebietes gegen alle aus dem Ausland kommenden Störungen bleibt jedoch weiterhin ein Element der Stabilität in Europa.

Der schweizerischen Neutralität wird auch eine *Freihandelsfunktion* zugeschrieben. Diese beruht darauf, dass das Neutralitätsrecht den Neutralen das Recht zur Beibehaltung der Handelsbeziehungen mit den Kriegführenden sowie mit anderen Neutralen zuerkennt. Die Möglichkeit der Fortführung der Handelsbeziehungen machte die Neutralität auch wirtschaftlich für die Schweiz vorteilhaft. In den zwei Weltkriegen und im Ost-West-Konflikt wurde diese Freiheit der Neutralen jedoch in starkem Masse beschnitten, ja fast ganz aufgehoben. Die enger werdende wirtschaftliche Integration Europas wird sie mehr und mehr zum Verschwinden bringen.

Die in der Gegenwart wichtigste Funktion der Neutralität liegt zweifellos in den *Dienstleistungen*, die ein dauernd neutraler Staat für die Völkergemeinschaft erbringen kann, d.h. in jenen Aktivitäten, die zur "friedensbezogenen" Neutralität zu zählen sind. Sie zeigen sich in der Uebernahme von Schutzmandaten, in der Ueberwachung von Waffenstillstandsabkommen und von Wahlen, in der Rüstungskontrolle, in der Mitwirkung bei Friedenssicherungsoperationen, bei humanitären Aktionen, in der Funktion des Depositars der Genfer Konventionen und anderer Abkommen, im Einsatz für die Menschenrechte usw. Diese Funktion der schweizerischen Neutralität ist, im Gegensatz zu den vorgenannten Funktionen, nicht nur im europäischen Rahmen, sondern auch in der universel-

len Völkergemeinschaft, und heute vorwiegend in dieser, von Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass die Ausübung derartiger Funktionen nicht notwendigerweise eine dauernde Neutralität der bisherigen Art voraussetzt. Alle Staaten, insbesondere kleinere, die in Konfliktsituationen eine gewisse Unabhängigkeit bewahren, sind dazu in der Lage. Deshalb könnte die Schweiz aller Voraussicht nach auch als Glied einer europäischen Staatengemeinschaft derartige Funktionen weiter ausüben und damit Traditionen, die sich dank der dauernden Neutralität entwickelten, in einem veränderten politischen Umfeld fortführen.

Während bei den vier genannten Funktionen die Auswirkungen der in Europa eingetretenen Wandlungen verhältnismässig leicht erkennbar sind, bildet die letzte hier zu nennende Funktion der schweizerischen Neutralität das wohl grösste Hindernis einer objektiven und leidenschaftslosen Beurteilung der eingetretenen Veränderungen. Es handelt sich um die *innenpolitische Funktion* der Neutralität. Während Jahrhunderten hatte die Neutralität für die Eidgenossenschaft eine *Integrationsfunktion*. Das Autonomiestreben der eidgenössischen Orte, deren divergierende aussenpolitische Interessen, die Glaubensspaltung und die kulturelle Vielgestaltigkeit machten das Abseitsstehen von Konflikten der anderen europäischen Staaten notwendig, da sonst der innere Zusammenhalt zerbrochen wäre. Heute spielen kantonale, konfessionelle und kulturelle Verschiedenheiten nicht mehr dieselbe Rolle wie in früheren Zeiten. Allerdings machen sie auch heute noch eine gewisse Zurückhaltung in der Aussenpolitik notwendig. Darüber hinaus hat sich die Neutralität aber seit dem 19. Jahrhundert in einer neuen Weise mit der Innenpolitik verflochten. Die dauernde Neutralität hat es der Schweiz nämlich ermöglicht, sich immer stärker und ausschliesslicher der Ausgestaltung des eigenen Staates zuzuwenden und die politischen Institutionen so auszubauen, wie dies nur einem vom Ausland politisch weitgehend abgesonderten Staat möglich ist. Ausgebaut wurden insbesondere die Institutionen der direkten Demokratie, d.h. Referendum und Volksinitiative, die ihrerseits zur Konkordanzdemokratie führten, deren Wesen es ist, bei allen Entscheidungen der Regierung und des Parlaments von vorneherein auf alle politisch massgebenden Kreise Rücksicht zu nehmen, um die Vorlagen möglichst abstimmungssicher zu gestalten. Ein Regierungssystem, das in dieser Weise ganz auf Ausgleich im Inneren und auf Volksabstimmungen ausgerichtet ist, machte den Staat gegen aussen weitgehend handlungsunfähig. Die geschilderte Entwicklung hatte zur Folge, dass die innenpolitischen Strukturen immer stärker von der Neutralität abhängig wurden. Werden an der Neutralität Änderungen vorgenommen, müssen sich diese fast notwendigerweise auf die innere Ordnung

auswirken. Daraus erklärt sich der gegen alle internationalen Bindungen der Schweiz zu Tage tretende Abwehrreflex, dem mit rationalen Argumenten kaum beizukommen ist. Eine grössere Oeffnung der Schweiz in politischer Hinsicht dürfte deshalb erst möglich werden, wenn die Nachteile der heutigen Ordnung offenkundig geworden sind.

V. Was kann die vom "Bericht 90" geforderte "Anpassung der Neutralität an die neuen internationalen Gegebenheiten" bedeuten?

Im "Bericht 90" wird ausgeführt, die Neutralität sei nicht ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele. Alsdann wird erklärt: "Daher muss die Neutralitätspolitik - wie alles politische Handeln - ständig auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und neuen internationalen Gegebenheiten angepasst werden." (S.36). Anschliessend wird auf den veränderten Stellenwert der Neutralität, insbesondere auf die Abschwächung der klassischen Stabilisierungs- und Vermittlungsfunktion hingewiesen und betont, heute müsse der Neutrale aktiv und initiativ am Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung mitwirken und den KSZE-Prozess fördern und mitgestalten. Im aussereuropäischen Raum solle er Gute Dienste leisten und aktiv friedenserhaltende und friedensfördernde Massnahmen unterstützen (S.37). Als weitere Betätigungsfelder werden genannt: Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, aktive Menschenrechtspolitik, Förderung der Abrüstung und der Rüstungskontrolle, Förderung des humanitären Kriegsvölkerrechts, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Teilnahme an den internationalen Bestrebungen zum Umweltschutz und Bemühungen um restriktive internationale Waffenexportbestimmungen (S.37-39).

Alle diese Bestrebungen humanitärer und friedenspolitischer Natur sind in hohem Masse zu begrüessen. Sie zeigen, dass die schweizerische Neutralität auch angesichts der veränderten internationalen Gegebenheiten ihre Bedeutung behalten kann, jedoch eine stärker friedensbezogene Ausrichtung erhalten muss. Die Ausführungen zeigen überdies, dass die Schweiz aussenpolitische Ziele hat, für die sie sich auch als Glied einer grösseren europäischen Gemeinschaft, auch im Rahmen der EG, einsetzen kann. Es sind Ziele, die nicht notwendigerweise von der Beibehaltung der bisherigen Neutralitätskonzeption abhängen und an Bedeutung umso mehr gewinnen, je mehr andere Funktionen der schweizerischen Neutralität an Bedeutung verlieren.

An anderer Stelle des "Bericht 90" wird den wiedergegebenen Ausführungen freilich ein Dämpfer aufgesetzt. Unter der Ueberschrift "Zukunft der bewaffneten Neutralität" wird dargelegt, dass der Zeitpunkt, sich über den Beitritt zu einem gesamteuropäischen System der kollektiven Sicherheit zu entscheiden, noch nicht gekommen sei, sondern weitere Entwicklungen in Europa abgewartet werden müssten. Dann wird erklärt: "Es ist möglich, dass dannzumal das Schweizervolk die Neutralität als eine Maxime erachten könnte, die die Bereitschaft zur politischen Mitwirkung in Europa behindert. Dies müsste Anlass zu einer grundlegenden Ueberprüfung der Neutralität sein. Zum heutigen Zeitpunkt hat unser Land jedoch keinen Grund, die bewährte sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität aufzugeben. Es wird daher seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen weiterhin erfüllen." (S.56/57).

Diese Ausführungen lassen eine klare Unterscheidung zwischen der Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität als aussenpolitisches Prinzip und der Rolle der Armee auf dem Gebiet des Neutralitätsschutzes vermissen. Sicherlich besteht im heutigen Zeitpunkt kein Anlass, die dauernde Neutralität als aussenpolitisches Prinzip aufzugeben. Ueberdies werden auch im künftigen Europa militärische Mittel zur Abwehr verschiedenartiger Gefahren nötig bleiben. Dagegen kann die Rolle der schweizerischen Armee schon heute nur noch in geringem Mass im Neutralitätsschutz gesehen werden. Es sollte deshalb nicht die Meinung erweckt werden, eine Ueberprüfung der "bewährten sicherheitspolitischen Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität" komme erst dann in Frage, wenn eines Tages das Volk eine Aenderung wünscht.

Wichtig scheint mir heute zu sein, dass die Behörden in grosser Offenheit über die neuen Entwicklungen informieren, denen die schweizerische Neutralität unterliegt. Es sollte klargestellt werden, dass die in Europa eingetretenen Wandlungen die schweizerische Neutralität bereits erheblich beeinflusst haben und dass noch weitere Aenderungen zu erwarten sind. Ueberdies sollte deutlich gemacht werden, dass der Bedeutungswandel und -verlust der Neutralität nicht davon abhängt, ob die Schweiz der EG beitreten wird oder nicht. Falls die EG ihre Entwicklung zu einer erweiterten und vertieften Gemeinschaft fortsetzt und die Schweiz zur Insel in der EG werden lässt, wird die schweizerische Neutralität im Fall des Nichtbeitritts ähnlich betroffen werden wie im Fall des Beitritts. Schliesslich sollte festgehalten werden, dass die eingetretenen und noch zu erwartenden Aenderungen die Schweiz nicht hindern werden, ihre bisher dank der

dauernden Neutralität ausgeübten humanitären und vermittelnden Funktionen in der Völkergemeinschaft weiterhin auszuüben. Diese heute wichtigste Funktion der Neutralität wird somit auch in einem künftigen Europa von Bedeutung bleiben.

Eine offene Information scheint mir nötig zu sein, weil es sich um Fragen handelt, die neu und ungewohnt sind und über die das Volk in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden sollte.

Gustav Däniker

Die Zukunft der Armee in einem zunehmend integrierten Europa

Der französische General Beaufre schrieb einmal: "Der Stratege sieht sich in der Lage eines Chirurgen, der einen im ständigen und sehr schnellen Wachstum begriffenen Patienten operieren soll, ohne dessen anatomische Konstitution zu kennen, während sich der Operationstisch in ständiger Bewegung befindet, und er nur über Instrumente verfügt, die er mindestens fünf Jahre vorher hatte in Auftrag geben müssen."

Mit diesem wohl nicht ganz abwegigen Vergleich vor Augen und dem weiten Spektrum von Ansichten und Vorschlägen, die ich gestern und heute von Ihrer Seite zur Kenntnis nehmen durfte, glaube auch ich ausreichend legitimiert zu sein, über einige Zukünfte zu spekulieren. Denn es geht, wie ich meine, auch bei meinem Thema um deren verschiedene:

- Einmal um die politisch-strategische Zukunft Europas,
- zum zweiten um die politisch-strategische Zukunft der Schweiz,
- ferner um die Zukunft von Streitkräften ganz generell,
- und schliesslich um die Zukunft unserer Armee.

Ich werde versuchen, zu allen Punkten einige Bemerkungen zu machen, die vielleicht weiterhelfen können.

1. Zur politisch-strategischen Zukunft Europas

Wesentliches wurde darüber bereits gesagt. Was den Sicherheitsaspekt betrifft, so möchte ich folgende Ergänzungen anbringen:

Zum Ausblick auf die politisch strategische Zukunft Europas gehört in erster Linie natürlich die Beurteilung der heutigen Chancen, Gefahren und Risiken und ihrer mutmasslichen Entwicklung. Ich will mich hier nicht lange aufhalten, weil auch hiezu bereits sehr viel Interessantes vorgelegt wurde, sondern vereinfachend auf die vier Grundscenarien aus dem Bericht 90 über die schweizerische Sicherheitspolitik hinweisen, welche meines Erachtens die Hauptelemente des strategischen Umfeldes auch aus heutiger Sicht nach wie vor gut umschreiben:

1. *Sicherheit durch Verständigung und Kooperation*: Der "Friede durch Furcht" wird durch einen "Frieden durch Zusammenarbeit" abgelöst. Es entsteht eine neue feste Sicherheitsordnung.

2. *Rückfälle in die Konfrontation (oder mit Blick auf Jugoslawien besser in die Barbarei) oder neue Gefahren*: Umwälzungen bringen Unsicherheit. Politischer Zündstoff und noch vorhandenes Militärpotential können sogar in Europa zu Truppeneinsätzen führen. Europa als Ganzes kann von aussen bedroht werden.

3. *Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle*: Gewaltanwendung auch grossen, also strategischen Ausmasses bleibt eine dauernde Möglichkeit.

4. *Zunehmende Verwundbarkeit der modernen Gesellschaft*: Nicht machtpolitisch bedingte Katastrophen, z.B. zivilisatorische oder natürliche, aber auch machtpolitisch bedingte Katastrophen werden vermutlich zunehmen und können die modernen Industriegesellschaften schwer treffen.

All dies haben wir im Auge zu behalten, wenn wir uns nun den Organisationen zuwenden, welche diesen Entwicklungen - den guten wie den schlechten - gerecht werden sollen.

Ich beginne mit der Nato. Sie ist entschlossen, die politisch-strategisch dominierende Institution zu bleiben, zu der sie nach ihrem gewaltlosen Sieg im "Kalten Krieg" ganz offensichtlich geworden ist; allerdings betrachtet sie den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung nicht als ausschliessliche Aufgabe der atlantischen Allianz. Um unter Einschluss der UdSSR eine "Sicherheitszone von Vancouver bis Wladiwostok" zu schaffen, brauche es neben der Nato - so Generalsekretär Wörner an einer kürzlichen Tagung - auch die EG und die KSZE in wechselseitiger Verstärkung. Man darf gespannt sein, mit welcher konkreten Formel die Allianz demnächst in Rom an die offensichtlich geplante Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten einschliesslich der UdSSR (oder einzelner Republiken) herangehen wird. Dass sie begriffen hat, dass eine rein westliche Struktur nur alte Spannungen zementieren oder neue schaffen würde, ist begrüssenswert.

Der WEU - und damit auch den deutsch-französischen Plänen zum Aufbau einer europäischen "rapid reaction force" - scheint die Nato reserviert gegenüberzustehen. Man weiss, dass es europäische Sicherheitsbedürfnisse gibt, die ausserhalb der Nato liegen, weil sie entweder innerstaatliche Angelegenheiten oder "out of area"-Probleme betreffen. Hier billigt man der WEU und entsprechend auch der EG eine Rolle zu, während man die Verteidigung des Nato-Gebietes

gegen aussen als eigene Domäne betrachtet. Die Nato ist ja in der Tat die einzige Organisation, die in machtpolitisch relevanter Weise die Verbindung zu den USA herstellt, deren stabilisierende Präsenz auch für Europa weiterhin von grösster Bedeutung sein dürfte.

Natürlich tönt es von deutsch/französischer Seite anders. Hier sieht man die WEU als integrierenden Bestandteil der europäischen Einigung, als Stütze einer echten europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität. Aber die Gefahr einer Konkurrenzierung oder auch der Duplizierung der Nato-Strukturen ist gegeben, und niemand kann garantieren, dass hier wirklich ein schlagkräftiges Instrument heranwächst.

Diese kritische Beurteilung der europäischen Bemühungen dürfte unter anderem darum richtig sein, weil ohne unmittelbare Gefährdung und angesichts der schwindenden Militäretats nirgends eine grosse Bereitschaft bestehen wird, eine zusätzliche Streitmacht aufzubauen, die zwar europäischem Prestige genügen würde, aber bei allen Anstrengungen kaum besonders eindrucksvoll wäre. Der Golfkrieg hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, wozu selbst grosse europäische Nationen heute noch fähig sind und wozu nicht. Um in Notfällen wirklich schlagkräftig zu sein, müssen die Europäer wohl noch sehr lange ihre bei der Nato assignierten Truppen erst einmal "ausborgen".

Gestatten sie mir, angesichts dieser Sachlage auch noch einen Blick auf übermorgen zu werfen. Wenn wir von der Zielsetzung einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft als Zusammenschluss von Staaten ausgehen, zwischen denen Gewaltanwendung undenkbar geworden ist und die nicht zuletzt aus Kostengründen sicherheitspolitisch und militärisch gemeinsam auftreten, also gleichsam als Modell eines Staatenbundes zwischen einer supranationalen Organisation und einer Militärallianz, so mutet das für Europa heute noch gar utopisch an. Hingegen scheint ein regionales System kollektiver Sicherheit mit der Möglichkeit wirtschaftlicher und - im Gegensatz zur heutigen EG - auch militärischer Sanktionen gegen internationale Friedensbrecher oder Störefriede in den eigenen Reihen, also gleichsam ein verkleinertes Uno-Modell gemäss Kapitel VII der Uno-Charta, schon heute nicht ganz unrealistisch.

Ich spreche, Sie haben es erraten, von der KSZE. Ich wage sie in diesem Kontext zu erwähnen, obwohl heute durchaus Zweifel berechtigt sind, ob sie jemals die nötige Autorität erlangen könnte, um unbotmässige Einzelstaaten zu friedlichem

Verhalten zu zwingen. Der von aussen kaum beeinflussbare Bürgerkrieg auf dem Balkan, der Putschversuch vom August 91 in Moskau, die Ansprüche der souveränen sowjetischen Republiken auf militärische Machtmittel - sie alle haben dazu beigetragen, dass man die Möglichkeiten eines harmonischen Zusammenlebens in Europa wieder nüchterner einschätzt als noch vor einem Jahr. Die da und dort artikulierten Ängste, es könnten sich noch weitere Rückgriffe auf Gewalt ereignen, scheinen nicht unbegründet.

Meines Erachtens schliessen aber auch solche Gründe ein Nachdenken über die künftigen Möglichkeiten der KSZE nicht aus. (Ich fühle mich hierin von Lothar Rühl bestätigt.) Bereits ihre bisherige Leistung für die Sicherheit unseres Kontinents ist beachtlich. Was ihr Prozess für die Menschenrechte, an vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen sowie an Schritten zur Rüstungsreduktion gebracht hat, übertrifft alle früheren Bestrebungen. Die Zusammenarbeit aller Eurostaaten in diesen sozusagen "paramilitärischen" Bereichen beeinflusste vor allem auch die KSE-Verhandlungen in hohem Masse. Ihre Gesamtleistung war, wie Prof. Czempiel gestern so trefflich formulierte, der Aufbau von Sicherheit durch Abbau von Unsicherheit.

Der Pariser Gipfel von 1990 bestätigte denn auch den erfreulichen Trend zu einer kooperativen Sicherheitsordnung. Die regelmässigen Konsultationen auf der Ebene der Aussenminister, das Konfliktverhütungszentrum, das Verfahren für friedliche Streitschlichtung, das regelmässige Doktrinenseminar der Generalstabschefs - sie alle sind Schritte in die richtige Richtung, die selbst durch den atavistischen Schiesskrieg in Jugoslawien nicht wertlos werden. Man wird der KSZE im letzten Fall immerhin zugute halten müssen, dass sie von ihrer heutigen Struktur her noch weniger zum Eingreifen in der Lage ist als EG und WEU es sind.

Was man aber nicht ausschliessen darf und meines Erachtens von der Schweiz aus tatkräftig fördern sollte, sind die Möglichkeiten einer weiterentwickelten und zunehmend institutionalisierten KSZE. In ihrem Rahmen liesse sich von unten nach oben und Schritt für Schritt eine "*Europäische Sicherheitspyramide*" aufbauen. (Abb. 1)

Die Basis würden "*Territorialarmeen*" aller europäischen Staaten aus Wehrpflichtigen (auch Milizen) unter nationalem Kommando bilden. Ihr Dauerauftrag wäre die Stabilisierung. Dazu käme eine dem neuen Aufgabenspektrum, dem

sich jede Armee stellen muss, entsprechende Mission unter dem Motto: "schützen, retten, helfen" gegenüber der eigenen Bevölkerung und gegenüber in grossem Masse immigrierenden Flüchtlingen. Hier fände insbesondere die eng koordinierte Zusammenarbeit mit den zivilen Wehrdiensten statt. Hier würde vor allem auch der Kampf gegen die "low level violence" geführt. Diese unterste Stufe ist nicht nur in den meisten Eurostaaten bereits vorhanden, sie ist insbesondere in der Schweiz schon stark entwickelt und wird nicht zuletzt mit der "Armee 95" noch weiter ausgebaut.

Ueber dieser eigentlich infrastrukturell-logistischen Pyramidenbasis gäbe es eine zweite Stufe rasch einsetzbarer "*Verfügungstruppen*" aus bestens ausgerüsteten und ausgebildeten Berufssoldaten (z.B. für "peace enforcing" - Interventionen) sowie aus freiwilligen "*Europäischen Friedenstruppen*" für "peace keeping operations". Ob diese Verbände multinational sein müssen, wie die Nato - Eingreiftruppen, oder ob sie national rekrutiert werden könnten, ist in unserem Zusammenhang eine sekundäre Frage; wichtig wäre ihre Schlagkraft und vor allem ihre Mobilität dank ausreichender Luft- und Seetransportkapazität.

Darüber befände sich eine dritte Stufe gemeinsamer *Luftverteidigung* und *Luftunterstützung*. Sie wäre für die Gewährleistung der militärischen Handlungsfreiheit gerade in diesem multipolaren Sicherheitssystem von entscheidender Bedeutung.

An der Spitze der Pyramide befänden sich schliesslich die *europäischen Atomstreitkräfte* in einer kollektiven Abschreckungsrolle.

Herausragender Vorteil eines solchen Modells wäre, dass alle bereits bestehenden Sicherheitsorganisationen und nationalen Verteidigungsapparate mit relativ geringen Anpassungen darin Platz finden könnten. Nicht nur die Nato als Ganzes sowie die Armeen der bisherigen N+N-Staaten und jene der mittel- und osteuropäischen Staaten bis zur Sowjetunion bzw. diejenigen einzelner Republiken könnten Elemente dieser Pyramide stellen. Dennoch würde das Modell natürlich nur dann funktionieren, wenn sich die KSZE-Staaten auf gemeinsame sicherheitspolitische Grundsätze, neue Entscheidmechanismen und Führungsstrukturen einigen könnten. Zu verankern wäre beispielsweise eine Friedenserhaltungspflicht, eine Beistandspflicht, eine Rüstungsbegrenzungspflicht, aber natürlich auch ein gewisser Souveränitätsverzicht. (Abb. 2)

Sie fragen nach dem Zusammenhang dieser Ausführungen mit unserem Thema?

Er ist meines Erachtens doppelt gegeben:

Erstens sollten wir uns darauf einstellen, dass es - wenn nicht alles täuscht - keine WEU-, keine EG- (und natürlich noch weniger eine EWR-) Sicherheitsarchitektur geben wird, die wirklichen Schutz gewähren kann. Europäische Sicherheit, die diesen Namen verdient, wird weiterhin auf der transatlantischen Ebene - entweder in der Nato oder via Nato (und damit unter Einschluss der USA) in einer institutionalisierten KSZE angesiedelt sein.

Zweitens sollten wir anerkennen, dass diese Entwicklung nicht allein die Folge der geostrategischen Veränderungen der letzten zwei Jahre ist, sondern dass sie auch den modernen militärtechnischen Gegebenheiten entspricht. So sehr es um inneres "containment" von potentiellen Unruhestiftern geht, so sehr geht es um cost-effectivness moderner Arsenale. Kein Einzelstaat kann sich alle Defensivsysteme leisten, welche eine moderne Angriffswaffentechnologie theoretisch erfordern könnte. Und kein Einzelstaat hätte nach dem Vollzug der laufenden konventionellen und nuklearen Abrüstungsrunde noch die Mittel, sich einer schlagkräftigen Stossarmee entgegenzustellen, die durch alle Arten von Finten und Betrug allen Abmachungen zum Trotz auf die Beine gestellt würde. Er hätte für sich allein auch keine genügende Interventionskraft.

Der Zwang zum gesamteuropäischen Militärbündnis erscheint also vielfach: Politisch, strategisch, wirtschaftlich, finanziell sowie militärstrategisch und militärtechnisch. Von der ebenso wichtigen geistig-psychologischen Komponente wird noch zu sprechen sein.

Legt man nun noch eine Zeitachse über den skizzierten Prozess, so können wir die folgenden Phasen ausmachen:

- Erste Phase bis zum Vollzug der heute eingeleiteten nuklearen und konventionellen Rüstungsreduktionen. (einige Jahre)
- Zweite Phase ab Vollzug dieser Reduktionen bis zu einer neuen Sicherheitsordnung, die diesen Namen verdient. (wieder einige Jahre)
- Dritte Phase nach Inkrafttreten dieser Ordnung. (mit Glück einige Jahrzehnte)

Das *Fazit* im Hinblick auf die militärische Komponente unserer Sicherheit lautet somit, sich auf eine längere Zeit des Uebergangs einzustellen, während der - wie es im Bericht 90 heisst - noch Gültiges nicht preisgegeben werden soll, Entschiede, die erst später fallen können, nicht präjudiziert werden dürfen, aber auch nichts versäumt werden darf, was zu einer neuen europäischen Sicher-

heitsordnung führt, die auch uns am besten dient. Die heute verfügbaren Fakten und die absehbaren Tendenzen legen aber auch nahe, dass wir Schweizer primär in den Kategorien einer künftigen (starken) Territorialarmee weiterdenken sollten und weniger in Richtung einer hochmobilen Truppe mit Berufssoldaten usw. Interventionsverbände aufzustellen, die diesen Namen verdienen, wird Sache supranationaler Stufen sein.

2. Zur politisch-strategischen Zukunft der Schweiz

Seit dem 22. 10. 1991 wissen wir mehr: Der Bundesrat wird Parlament und Volk den EWR zum Beitritt empfehlen. Er sieht ihn als Uebergangslösung zu einem EG-Beitritt, den er später ebenfalls beantragen will. Bereits haben einige Parteien und Organisationen angekündigt, dieses Programm bekämpfen zu wollen. Es ist hier nicht der Ort, persönliche Präferenzen auszudrücken. Es geht vielmehr um eine - wenigstens summarische - Bewertung der Optionen aus sicherheitspolitischer Sicht:

1) Fortsetzung der bisherigen bilateralen Politik der Selbstannäherung. Die Neutralität wäre zwar auch in diesem Falle neu zu definieren, aber sie könnte wohl beibehalten werden. Gesamtverteidigung und Armee, als ein Teil von ihr, behalten ihren angestammten wichtigen Platz.

2) Beitritt zum EWR. Auch hier ergäben sich sicherheitspolitisch kaum Veränderungen. Selbst die Neutralität - von uns neu definiert - könnte weiterhin deklariert und bis zu einem gewissen Masse wohl auch glaubwürdig durchexerziert werden.

3) (Späterer) Beitritt zur EG. Die Integration hätte, je nach Ausgestaltung der Gemeinschaft in jenem Zeitpunkt, wahrscheinlich weitreichende politische und auch sicherheitspolitische Konsequenzen. Im Gegensatz zu Lothar Rühl und Prof. Schindler bin ich der Meinung, dass die Gemeinschaft in wenigen Jahren keinen restriktiven Neutralitätsvorbehalt mehr akzeptieren wird. Vielleicht würde die EG sogar den Beitritt zur WEU oder zur Nato zur Bedingung machen. Es könnte aber auch sein, dass dazumal die europäische Verteidigung bereits neue Formen angenommen hat: Die Aufrechterhaltung einer starken Territorialarmee könnte der Gemeinschaft unter Umständen wichtiger sein, als die Zugehörigkeit zu einem Bündnis. Vielleicht ist bis dann aber auch eine "extended

Nato" für einen ehemaligen Neutralen akzeptabel. Oder es gibt bis dahin aber auch schon eine institutionalisierte KSZE als sicherheitspolitischen Rahmen.

Meines Erachtens tun wir gut daran, die wirtschaftliche und politische Integration, deren Weg vorgezeichnet erscheint, geistig nicht bereits heute mit einem einzigen sicherheitspolitischen Schema zu koppeln. Strategisch ist noch sehr vieles mehr im Fluss als im einigermaßen absehbaren ökonomischen Bereich.

Das vorläufige *Fazit* in bezug auf die militärische Komponente unserer Sicherheitspolitik lautet demnach, dass sie in Abhängigkeit vom europapolitischen Weg, den die Schweiz letztlich einschlägt, die unterschiedlichsten Formen annehmen kann. Sie reichen theoretisch von einem minimalen Schutz in (äusserlich) eigener Regie über einen klar umrissenen operativen, personellen und materiellen Beitrag zur europäischen Sicherheit bis zur vollständigen Integration in eine gesamteuropäische Sicherheitsgemeinschaft.

3. Zum Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte

Bevor wir nun aber die Schweizer Armee im Geflecht dieser Parameter und der strategischen Gegebenheiten beleuchten, scheinen noch einige andere Fragen von Wichtigkeit, die hier allerdings nur angedeutet werden können. So zum Beispiel: Welche Art Streitkräfte wird es nach Vollzug der laufenden Rüstungsreduktionen und den absehbaren politischen Entwicklungen in und um Europa überhaupt noch geben? Was ist ihr Auftrag, ihr Umfang, ihre Bewaffnung und - zunehmend wichtiger - ihre Mission und Moral? Was verteidigen sie?

Die Antworten können weitgehend von den Ereignissen dieses Jahres hergeleitet werden. Besonders sprechend waren der Golfkrieg und was seither in jener Gegend geschah; interessant aber auch das Verhalten der sowjetischen Streitkräfte und Einsatztruppen während des Anti-Gorbatschow-Putsches und schliesslich auch der Rückfall in die Barbarei, wie wir ihn in Jugoslawien jetzt schon monatelang mitansehen müssen.

Zunächst zu den Lehren des Golfkrieges: In einer raschen und brillanten Operation haben die alliierten Streitkräfte unter amerikanischer Führung Kuwait von den Irakern befreit. Dennoch ist inzwischen klar geworden, dass ihr klassischer, am Vernichtungsgedanken orientierter Feldzug den modernen Rahmenbedingungen und den strategischen Anforderungen an eine Mission zur Wiederher-

stellung des status quo und gleichzeitig der Stabilisierung einer Weltregion nur unvollkommen entsprach.

Somit stellt sich die Frage, ob die politische Führung sich gründlich genug mit den Fernzielen einer "sustainable strategy" befasste oder ob sie, als die friedlichen Mittel (Diplomatie, Sanktionen) erschöpft schienen, der "Logik des Krieges" folgte, wie Präsident Mitterand sich ausdrückte, und den Militärs das Feld einfach überliess.

Letztere haben in bewundernswerter Weise - vor allem durch den überlegenen Einsatz ihrer Luftmacht - ihre eigenen Verluste minimiert; sie haben darüber hinaus - allen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz - die Zivilbevölkerung möglichst geschont, was dank der meisterhaften Verwendung von *precision guided munitions* auch erstmals in diesem Ausmass möglich war. Aber sie haben diese Umsicht weder auf die feindlichen Truppen noch auf das ökologische Umfeld ausgedehnt.

Trotz zunehmend eintreffenden Nachrichten, wonach die Widerstandskraft des Gegners nicht mehr existierte, hielten sie an der ursprünglichen Operationsplanung fest. Das Resultat war ein *overkill* grossen Ausmasses. Noch immer sind die Verluste im KTO unbekannt. Die Schätzungen schwanken zwischen Zehn- und Hunderttausenden.

Aehnlich unflexibel verhielt man sich gegenüber den Gefahren für die Umwelt. Obwohl Saddam Hussein bereits am elften Kriegstag begann, den Golf in grossem Stil mit Oel zu verschmutzen, und obwohl er - wie angekündigt - ab Erdanriff in einem Rhythmus von 70 - 100 pro Tag die kuwaitischen Oelquellen in Brand setzte, erfolgte keine sichtbare alliierte Reaktion. Die von Anfang an fest verankerte Absicht - diesmal im Gegensatz etwa zu Vietnam - das Gesetz des Handelns selbst zu bestimmen, führte die Alliierten zum Verzicht auf lagegerechte Gegenzüge gesamtstrategischer Natur.

Diese Vorgehensweise wirft im Hinblick auf das Wesen und den Gebrauch künftiger Streitkräfte ganz generelle Fragen auf. Auch wenn nicht jeder künftige Konflikt in einem ökologisch derart sensiblen Operationstheater stattfindet, wie es die Oelfelder des Persischen Golfes darstellen, gibt es beispielsweise gerade in Europa weitherum natürliche und künstliche Gefahrenquellen, die den "Schutz der Lebensgrundlagen" nicht zuletzt für den Verteidiger als zusätzlichen Faktor

der Operationsplanung unabdinglich machen. Auch die Forderung nach einer möglichst "menschenschonenden Kriegführung", welche selbst die Verluste des Gegners zu minimieren sucht, ist weder zynische Propaganda noch humanitäres Wunschdenken: sie kann die Friedensordnung, die jedes noch so blutige Ringen eines Tages ablösen wird, rascher herbeiführen und dauerhafter gestalten helfen.

Im nachhinein kostspielige Rettungsaktionen durchzuführen, wie die Operation "provide comfort" zur Kurdenhilfe im Nordirak, kann kein befriedigender Ersatz sein. Dennoch lassen sich nicht zuletzt aus ihrer eindrücklichen und symbolhaften Durchführung einige Lehren ziehen. Es wurden hierfür rund 13'000 amerikanische, 4'000 britische, 2'000 französische, 1'000 italienische und 1'000 holländische Soldaten sowie Hilfsdetachemente aus mehreren anderen Ländern eingesetzt. Sie verteilten mehr als 25 Millionen Pfund Nahrungsmittel, Wasser, Kleidung, Zelte und Medikamente an rund 1,3 Millionen Flüchtlinge. Sie arbeiteten zusammen mit zivilen Hilfskräften, um Wasserleitungen, sanitäre Anlagen und Elektrizität einzurichten. Sie stellten Strassen und Fernmeldeverbindungen her. Und sie waren gleichzeitig und ständig für die äussere Sicherheit dieser Kurden besorgt.

Die Motivation dieser Truppen war vorzüglich: helfen zu können, statt töten und zerstören zu müssen, verlieh ihnen besondere Kräfte. Die (überlebenden) Kurden wurden fürs erste gerettet. Der "miles protector", wie ich ihn einmal genannt habe, der Soldat also, der nicht nur erfolgreich kämpfen kann, sondern gleicherweise zu beschützen, zu helfen und zu retten weiss, ist anschliessend an den Golfkrieg zum ersten Mal so richtig als Gestalt sichtbar geworden. Auch wenn, mit Werner Picht gesprochen, jenseits aller Wandlungen in der Erscheinungsform des Kämpfers die kriegerische Substanz des Mannestums erhalten bleibt, scheint doch eine neue Stufe erreicht. Sowohl der heroische und zugleich brutale Krieger als auch der disziplinierte Berufsmann, der allen Befehlen bis zur Selbstaufopferung blindlings gehorcht, wie nicht zuletzt der rational berechnende Techniker des Schlachtfeldes machen einem neuen Soldatentypus Platz. Mit allen seinen Vorläufern teilt er gewisse Qualitäten, darüber hinaus aber erfüllt er noch eine weitere, zukunftsgerichtete, primär humane Mission. Schliesslich verbindet uns mit jedem Gegner von heute eine Interesse von morgen.

Operationen wie "provide comfort" können Aggressionen, blutige Unterdrückung von Minderheiten und Bedrohung von Nachbarstaaten nicht verhindern. Letztere müssen mit Interventionen der Uno oder einzelner Mächte und Armeen

bewältigt werden, die bereit sind, den hiefür unabdinglichen Blutzoll zu zahlen. Aber sie weisen auch den Weg für künftige Präventivaktionen. Das Neue daran ist nicht, dass die Eignung militärischer Kapazitäten für Hilfeinsätze entdeckt wurde - solche Einsicht gab es schon lange; zukunftsweisend ist vielmehr, dass die Generalstäbe die Notwendigkeit der Polyvalenz von Streitkräften anerkennen, und dass sie zu akzeptieren beginnen, dass Kampfeinsätze und tatkräftige Hilfeleistung grossen Stils im Lichte modernen strategischen Denkens gleichwertig geworden sind.

Das nicht zuletzt auch geistig gewandelte strategische Umfeld verlangt eine innere Neuausrichtung des Militärs auf zusätzliche Wertvorstellungen und Verhaltensmuster. Seine "Geschäftsgrundlagen" haben sich verändert. Jede militärische Führung wird künftig daran zu messen sein, ob sie diesen Wandel nur passiv oder gar nur opportunistisch hinnimmt, oder ob sie ihn im Sinne ihrer strategischen Mitverantwortung beeinflusst und mitgestaltet. Die Erfüllung des militärischen Auftrages behält dennoch ihre klare Priorität. Es geht nicht darum, *ob*, sondern *wie* er erfüllt werden soll.

Am Truppeneinsatz während des Putsches von Moskau interessiert, warum die Befehle der Verschwörer nicht vollzogen wurden. Wäre es denkbar, dass es immer weniger möglich wird, offensichtlich menschenfeindliche und ungerechte Einsätze anzuordnen? Trifft die Anekdote zu, dass Panzerzugführer Kolja seinen Panzer "dem Volk" (also Jelzin) zur Verfügung stellte, und zwar "überredet von einer Mutter", wie er sagte? Der Putsch scheiterte jedenfalls nicht zuletzt daran, dass Armee und Sondereinheiten die "Staatsstreicher" gleicherweise im Stich liessen, ein Umstand, der nach Juntamitglied und Verteidigungsminister Jasow "völlig unvorhersehbar" war.

Und in Jugoslawien holten slowenische und kroatische Mütter ihre Söhne eigenhändig aus der Bundesarmee, ebenso wie vorher sowjetische Frauen die Rekrutierung ihrer Söhne zum Dienst in den Unruheprovinzen verhinderten. Die Rückfälle in die Barbarei oder in die "Panzerphilosophie", wie Schewardnaze sie nannte, konnten allerdings auch sie nicht verhindern.

Das *Fazit* solcher Vorgänge lautet, dass ein Paradigmenwandel auch in den Heeren im Gange ist, der viel tiefer reicht, als der Gegensatz Zivil-Militär, wie er in unserer Miliz zur Zeit wieder so engagiert diskutiert wird. Nicht zuletzt die Allgegenwart der Medien und insbesondere des Fernsehens schafft Barrieren gegen

das Kriegshandwerk, deren Wirkung sich demokratische Armeen ohne intensive innere Betreuung nur schwer entziehen. Sie verlieren unter Umständen an Kampfeswillen und Verlässlichkeit, während sich ihr barbarischer Gegner der gleichen Mittel zur Stimmungsmache und geistigen Infiltration bedient. Das Verhalten der Bundeswehr während des Golfkrieges spricht hierfür Bände. Die Schweizer Armee der Zukunft, und das möchte ich mit diesen Hinweisen auf gewisse moralisch-psychologische Aspekte moderner Armeen sagen, wird inskünftig auch mit ihnen stärker konfrontiert werden - spätestens dann, wenn es zu den geplanten Blauhelmeinsätzen kommt, aber vor allem dann, wenn sie eines Tages im internationalen Verbund kooperieren müsste. Man muss die damit verbundenen Probleme meines Erachtens schon heute überlegt angehen. Von Beiträgen an die Stabilität Europas und der Welt zu sprechen und dabei bestenfalls die dafür notwendige Hardware zu berechnen, während man nicht sieht, was das für unsere seit Jahrhunderten geistig-moralisch einzig auf eigenständige Verteidigung des Landes eingestellte Armee an seelischer Erschütterung und Neuausrichtung bedeutet, ist äusserst kurzsichtig.

Aehnliche psychologische Herausforderungen stellen sich für die künftige "Verteidigung ohne Feindbild", nur nach Auftrag, oder die "Verteidigung unter Berücksichtigung einer Reihe neuer Parameter". Neues Denken und eine behutsame, aber zielgerichtete Neuausrichtung auf ein neues Leitbild auch des Schweizer Soldaten sind meines Erachtens unabdinglich.

4. Zur Zukunft unserer Armee

Was heisst nun dies alles für die Zukunft unserer Armee? Auch hier gilt es, Unterscheidungen zu machen. Diese Armee baut bereits seit längerer Zeit intensiv an ihrer Zukunft. Wir sollten deshalb einerseits festhalten, wo sie heute bereits steht, und uns vorstellen, was später auf sie zukommen könnte.

Sie wissen, dass das Reformprojekt "Armee 95" seit 1989 in Bearbeitung ist. Es stand zunächst unter dem Motto: Weniger Fett, mehr Muskeln. Eine Verkleinerung der Bestände um einen Drittel machte das Hauptziel aus.

Unterdessen entstand der Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Er erschien am 1. Oktober 1990 und wurde inzwischen von beiden Räten im wesentlichen freundlich verabschiedet, auch wenn es an einer gewissen Fundamentalopposition nicht fehlte. Dieser Bericht brachte einige bemerkenswerte Neue-

rungen. Er spricht von Gefahren und Risiken, statt von Bedrohungen, nachdem zur Zeit keine aktuelle Bedrohung - die potentielle bleibt noch geraume Zeit bestehen - auszumachen ist. Gleich stark gewichtet wie eventuelle Rückfälle in die Konfrontation, Krisen oder gar Krieg werden die Chancen einer positiv friedlichen Entwicklung in Europa. Man will nicht mehr nur für den "worst case" gewappnet bleiben, sondern mit aller uns zur Verfügung stehenden Kraft dem "best case" zur Verwirklichung verhelfen. Dies und die Erkenntnis, dass auch die bereits klassisch gewordene Sicherheitspolitik in eine Politik der allgemeinen Existenzsicherung für Land und Volk eingebaut werden muss, führte zu einer eigentlichen Oeffnung. Unter den neuen sicherheitspolitischen Zielen findet sich deshalb einerseits der "Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen" und andererseits ein "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa", mit dem wir uns hier befassen.

Bereits im Bericht 73 war von der strategischen Hauptaufgabe "Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbeherrschung" die Rede gewesen, aber deren Verwirklichung hielt sich in vergleichsweise engen Grenzen. Heute verlagert sich das Schwergewicht in Richtung Mitverantwortung für unseren Kontinent sehr deutlich. Unsere Sicherheitspolitik, so könnte man ableiten, soll nicht nur "europafähig", sondern auch "europanützlich" sein. Die Alpenfestung wurde zwar in keiner Weise geschleift, aber sie wurde auf ganz bemerkenswerte Weise wenigstens geöffnet.

Als sicherheitspolitische Strategie setzte der Bundesrat drei Schwerpunkte, nämlich die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa, zweitens den grösstmöglichen Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und weiterer möglicher Gewaltanwendung, und schliesslich den Einsatz aller geeigneten sicherheitspolitischen Mittel zur Existenzsicherung der Schweiz und ihrer Bevölkerung.

Auch wenn der Bericht nicht in allen Kapiteln über das heute leicht antiquiert erscheinende Vokabular früherer Zeiten hinauskam, muss sein neuer Geist doch jedem Unvoreingenommenen ins Auge springen. Man hat das neue strategische Umfeld und den Wertewandel im Inneren berücksichtigt, den nicht machtpolitisch bedingten Gefahren erstmals weitgehend Rechnung getragen und geht - ebenfalls zum ersten Mal in unserer neueren Militärgeschichte - über die enge Optik des neutralen Kleinstaates weit hinaus.

Damit wurde zwangsläufig, dass auch die Armee, wie alle übrigen Instrumente unserer Sicherheitspolitik und Gesamtverteidigung, einen neuen Auftrag brauchte. Er ist dreifach: Danach leistet die Armee zunächst einen Beitrag zur Friedensförderung, was letztlich eine ganze Reihe verschiedenartiger Auslandseinsätze bedeutet. Sie trägt ferner zur Kriegsverhinderung bei, indem sie unter anderem im Raume Schweiz (inkl. Luftraum) kein militärisches Vakuum entstehen lässt und diesen Raum im schlimmsten Fall hartnäckig verteidigt. Sie trägt schliesslich zur allgemeinen Existenzsicherung im Inland und auf Wunsch allenfalls auch im Ausland bei.

Mit anderen Worten, diese Armee beginnt sich ähnlich wie unsere Politik Schritt für Schritt in Europa zu integrieren. Sie ist jetzt ungefähr so weit, wie unsere Wirtschaft vor einigen Jahren war. Man könnte in Abwandlung der damaligen Parole formulieren, sie bemühe sich mehr und mehr, bündnisfähig zu sein, um nicht in ein Bündnis gezwungen zu werden. Den Beweis für diese Behauptung finden Sie auf Seite 26 des Berichtes 90. Ich zitiere: "Umgekehrt erwarten die Staaten im europäischen Umfeld von der Schweiz wie von allen neutralen Kleinstaaten ein Mindestmass von sicherheitspolitischer Solidarität, die allen zugute kommt. Um kein strategisches Vakuum in ihrer Mitte zu bilden, sind wir gehalten:

- im Bedarfsfall eine unserem Umfeld entsprechende militärische Ordnungspräsenz in der Luft und am Boden zu gewährleisten;
- militärische Angriffsoperationen Dritter durch den schweizerischen Luftraum oder durch schweizerisches Territorium hindurch zu verhindern;
- den Schutz der durch die Schweiz hindurch führenden Verkehrs- und Energie-transversalen sicherzustellen;
- unsere Kooperation in vertrauens- und sicherheitsbildenden Funktionen auszubauen, soweit unsere Neutralität dies zulässt."

Die Frage ist nun, wie die künftige Armee, das heisst die "Armee 95", mit diesen Aufträgen und Vorhaben umgeht. In einem "Armeeleitbild 95" (ALB 95), über das bis anhin erst wenig und recht Heterogenes an die Öffentlichkeit gelangt ist, will sie demnächst darüber Auskunft geben.

Die folgenden Betrachtungen sind also eine persönliche Meinung, auf der nur der Sprechende behaftet werden kann.

Die Armee wird sich meines Erachtens eine Art Eskalationsleiter zurechtlegen müssen, die den heutigen Gefahren und Risiken entspricht. Eine Grobuntertei-

lung könnte vom heutigen Zustand relativen Friedens in Europa über eine verschärfte Existenzbedrohung durch nicht machtpolitisch bedingte Gefahren zur Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle führen. Als obere Stufen müssen ein Angriff von aussen auf Westeuropa und schliesslich der Einbezug unseres Landes in offene Konflikte ins Auge gefasst werden. Das letztere, so gilt es ausdrücklich festzuhalten, ist angesichts der Potentiale, einer beängstigenden Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und ähnlich wirksamer konventioneller Hightech-Waffen auch heute noch möglich. (Abb. 3)

Um diesen Herausforderungen entgegenzuwirken, wird die Armee ihre langsam schrittweise erhöhte Flexibilität und rasche Aufwuchsfähigkeit ausnützen. Sie wird von einem Zustand angemessener Bereitschaft aus lagegerechte Friedenseinsätze, Hilfeinsätze, Sicherungseinsätze und Kampfeinsätze leisten und hiezu eine Gesamt-Einsatzkonzeption entwickeln müssen, innerhalb der die sogenannte "Dynamische Raumverteidigung" nur eine Unterkonzeption darstellt.

Nochmals mit anderen Worten: Zur Stabilität in der Welt können wir mit Guten Diensten, Entwicklungshilfe und Teilnahme an "peace keeping operations" usw. beitragen. Zur Stabilisierung Europas bei offenen Konflikten gehört mehr. Werden unsere Nachbarn angegriffen, wird unsere Armee, zwar auf ihrem Territorium, aber zugunsten und im Rahmen gesamteuropäischer Dispositive aufmarschieren müssen. Sie wird für den Schutz des Schweizer Sektors des europäischen Luftraumes sorgen, und sie wird nicht nur die für uns wichtigen Installationen schützen, sondern auch diejenigen, die für unsere Nachbarn lebenswichtig sind. Je nach Lage werden auch grenzüberschreitende Hilfeinsätze, etwa von Sanitäts- oder Luftschutztruppen, nötig sein. Die Vorbereitung und allenfalls Durchführung solcher Sicherungseinsätze werden in Zukunft vermutlich die militärische Hauptaufgabe der Armee darstellen. Politisch gesehen bedeutet dies: Solidarität wird - europäisch gesehen - zunehmend wichtiger als Neutralität. Das gilt ebenso bei gesamteuropäischen Interventionen gegen Aggression in anderen Weltteilen.

Gerät im schlimmsten Fall auch unser Land in die Kampfzone und wird uns die dannzumal hoffentlich neu definierte Neutralität genommen, muss die Armee imstande sein, den ersten Angriff nahe der Grenze aufzufangen und mit der raschen Bildung operativer Schwergewichte zu kontern. Dann - und erst dann - wird sich die Doktrin der "dynamischen Raumverteidigung" bewähren müssen. Man darf hierbei aber auch nicht vergessen, dass spätestens nach dem Vollzug

der KSE-Abkommen nicht mehr mit massierten Angriffswellen zu rechnen ist. Das schafft Zeit für unsere militärische Einbettung in die sicher bereits bestehende Koalition der Verteidiger. Je flexibler, wirksamer und schlagkräftiger unser Instrument, desto rascher und wirksamer wird auch die Hilfe ausfallen.

Was aber wird aus unserer vielgerühmten "Dissuasion", werden sie fragen? Sie hat sich grundlegend geändert: Es geht nicht mehr primär um die "Rundum-Dissuasion" wie noch im Kalten Krieg, sondern um die Anpassung unserer Militärstrategie an die neuen Gegebenheiten. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft gilt nach wie vor, aber nicht ausschliesslich im eng nationalen, sondern im gesamteuropäischen Rahmen, dem auch wir angehören werden. Während man bis anhin glaubwürdig behaupten konnte, unsere autarke Abhaltekraft reiche aus, um potentielle Gegner zu einer für sie negativen Kosten-Nutzen-Rechnung zu zwingen, ist dies heute weder geostrategisch nötig, noch waffentechnisch mehr möglich. Die strategische Binnenlage, sich rasch verändernde politische Konstellationen sowie schrumpfende Bestände und Budgets zwingen zu neuen Ueberlegungen.

Auch in unsere heutige Militärstrategie muss der Gedanke an die Hilfe einer Koalition als zusätzlicher Dissuasionsfaktor einbezogen werden. Etwa nach dem Gedankengang: Wir können unser Land gegen einen übermächtigen (z.B. mit Fernwaffen ausgerüsteten) Gegner nicht mehr allein verteidigen, aber wir können den meisten Bedrohungen gegenüber so lange und effizient Widerstand leisten, bis uns eine in einem solchen Falle ohnehin aktiv werdende Koalition zu Hilfe kommt. Unsere Dissuasion ist also zweistufig geworden. Sie besteht erstens aus unserer (absolut notwendigen) Eigenleistung und zweitens aus den Kräften unserer Nachbarn, die zunehmend auch zu unseren Gunsten wirken werden.

Was hier beschrieben wurde, gilt in der früher erwähnten Phase eins bis zum Vollzug der Rüstungsreduktionen, und es gilt auch für den Fall unseres sogenannten "Alleingangs", bzw. bis zu einer aktiven Integration in ein übernationales Sicherheitssystem. Man wird deshalb auch bei der "Armee 95" nicht unbedingt stehen bleiben können. Tut uns das Schicksal den Gefallen einer Entwicklung gemäss Grundszenario 1, so wird ein weiterer schrittweiser Abbau der Armee zwangsläufig sein und auch verantwortet werden können. (Abb. 4)

Wo er zu erfolgen hätte, ist schwer anzugeben, weil zur Zeit niemand mit Gewissheit sagen kann, welches Sicherheitsmodell letztlich obenausschwingt, und

was von kleinen Staaten darin erwartet wird. Meine Prognose ist, dass wir gut daran tun, wenn wir eine starke Territorialstruktur im geschilderten Sinne behalten. Sie kann und soll von jenen Dienstpflichtigen, die den Wehrdienst gewählt haben, im Rahmen ihrer Dienstzeit alimentiert werden. Hier können auch die Traditionen gepflegt werden, deren verbindende und integrative Kraft nicht unterschätzt werden darf.

Möglicherweise kommt die Armee eines Tages ohne schwere Kampftruppen aus, dann nämlich, wenn diese auf einer oberen multinationalen Ebene zugunsten aller angesiedelt werden. Was dannzumal an Hochleistungswaffen (moderne Kampfpanzer und Kampfflugzeuge) bei uns noch vorhanden ist, ist keineswegs verloren. Wir werden sie als wohl willkommene Mitgift in die neue Ehe einbringen können.

Dass wir eigene Interventionsverbände für Kampfeinsätze zu stellen hätten, scheint mir eher fraglich. Auch die Vorstellung, ein Kleinstaat mit wenigen Millionen Einwohnern hätte ein eigenes Berufsdetachement (ein Bataillon? ein Regiment? oder nur eine Flabeinheit, wie gestern erwähnt wurde?) auszurüsten und auszubilden, scheint mir unrealistisch. Möglicherweise wäre ein Kontingent an Freiwilligen erwünscht. Ich zweifle nicht, dass wir sie zusammenbrächten.

5. Zusammenfassung

Lassen sie mich hier mit folgender kurzen Zusammenfassung schliessen:

1. Das Projekt "Armee 95" macht Sinn, vorausgesetzt, dass es das ganze Spektrum der Armee-Aufgaben und -Verpflichtungen einschliesst. Es macht Sinn, weil es die vor uns liegende, mindestens einige Jahre dauernde Unsicherheitsperiode samt ihrer Rückfallträchtigkeit abdeckt. Es macht aber auch nur dann Sinn, wenn man es seinerseits nicht als Endzustand, sondern als nach oben und unten flexibel begreift.

2. Mit der Oeffnung ihres Blickwinkels auf gesamteuropäische Sicherheitsprobleme und ihrer Bereitschaft, schon heute im Sinne der europäischen Stabilität zu handeln, erbringt die Armee eine wertvolle Vorleistung, die uns auch politisch zugute kommen wird.

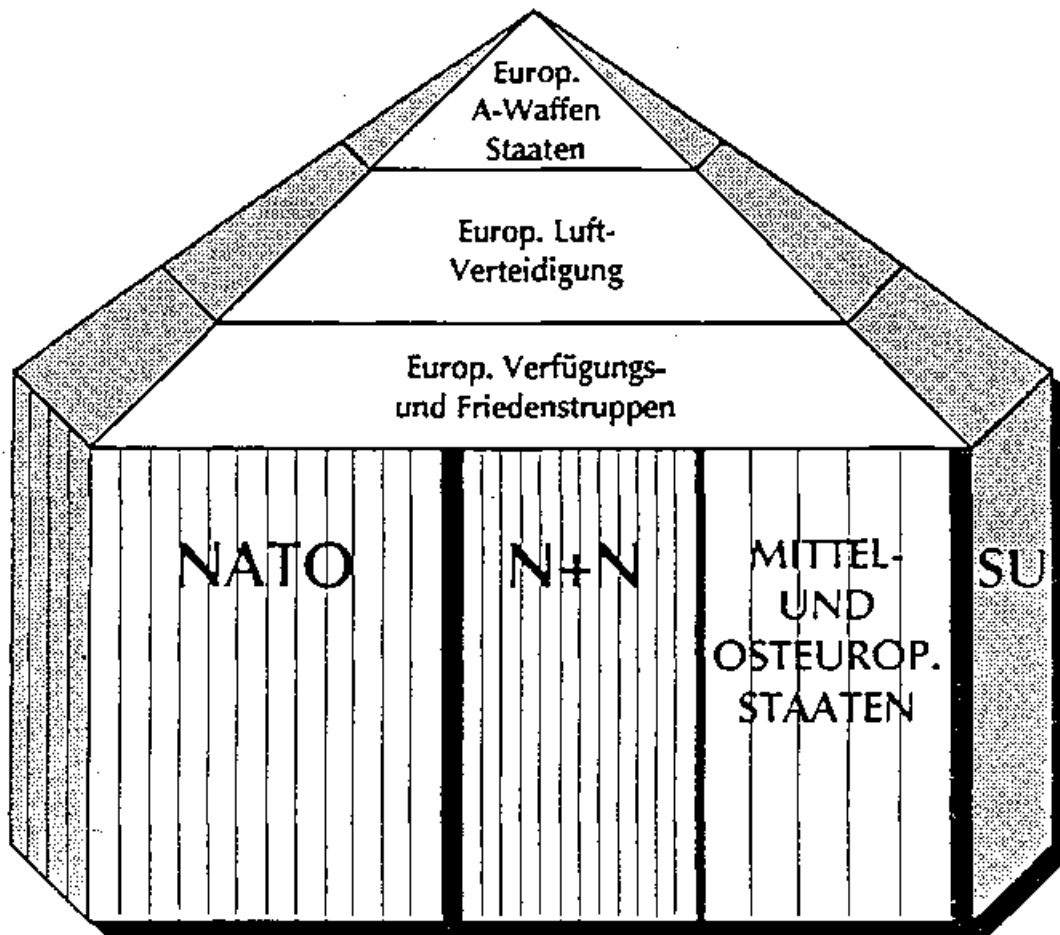
3. Sollten wir der EG beitreten, werden wir kaum darum herumkommen, gewisse sicherheitspolitische und militärische Zusatzverpflichtungen zu übernehmen. Wahrscheinlich ist sogar, dass sie im Rahmen einer über die EG hinausreichenden Sicherheitsordnung erbracht werden müssten. Es gehört zu unseren Entscheidungsgrundlagen in dieser Sache, dass wir auch jene Leistungen, die man dort von uns erwartet, frühzeitig in Erfahrung bringen. Sie werden betreffend Zustimmung oder Ablehnung eines Beitritts durch das Volk vermutlich von einiger Bedeutung sein.

4. Wie weit eine neu definierte Neutralität beibehalten werden kann, wird sich weisen müssen. Wir sollten aber nie vergessen, dass diese Neutralität ein funktionelles Instrument unserer Sicherheit ist und, obwohl tief im schweizerischen Selbstverständnis verankert, kein Tabu sein darf, das uns eine zeitgemässe Fortentwicklung als Staat und Volk verbaut. Wird unsere Sicherheit in Zukunft einmal nur noch durch ein anderes und besseres Prinzip gewährleistet werden können, so werden wir den Schritt über die historische Phase erfolgreicher Selbstbehauptung dank bewaffneter Neutralität hinaus hoffentlich selbstbewusst und ohne Nostalgie tun.

Meine Damen und Herren! Vor rund 300 Jahren wurden bei uns die Mauern der grossen Städte geschleift. Sie waren infolge der weitreichenden und immer stärkeren Artillerie unwirksam und dank der schützenden Hand des Territorialstaates überflüssig geworden. Hat jemand hier im Saale Zweifel, dass dieser Uebergang zu einem neuen und effizienteren Sicherheitssystem ein Akt der Notwendigkeit und der Klugheit war?

Abb. 1

EUROPÄISCHE SICHERHEITSPYRAMIDE



TERRITORIALARMEEN
DER NATIONALSTAATEN "schützen, retten, helfen"

Abb. 2

EUROPÄISCHE SICHERHEITSSTRUKTUR

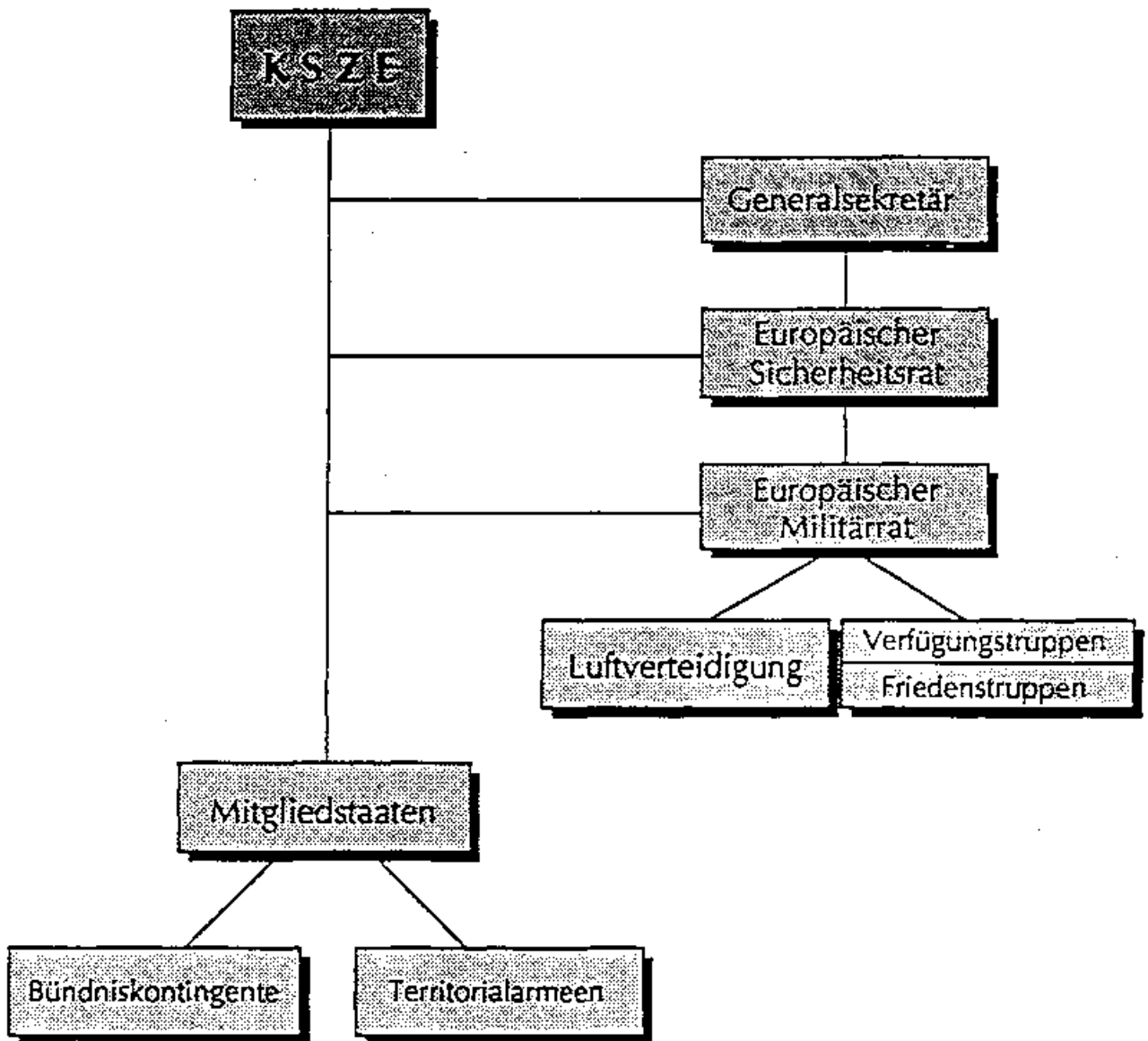


Abb. 3

Einsatzkonzeption der Armee

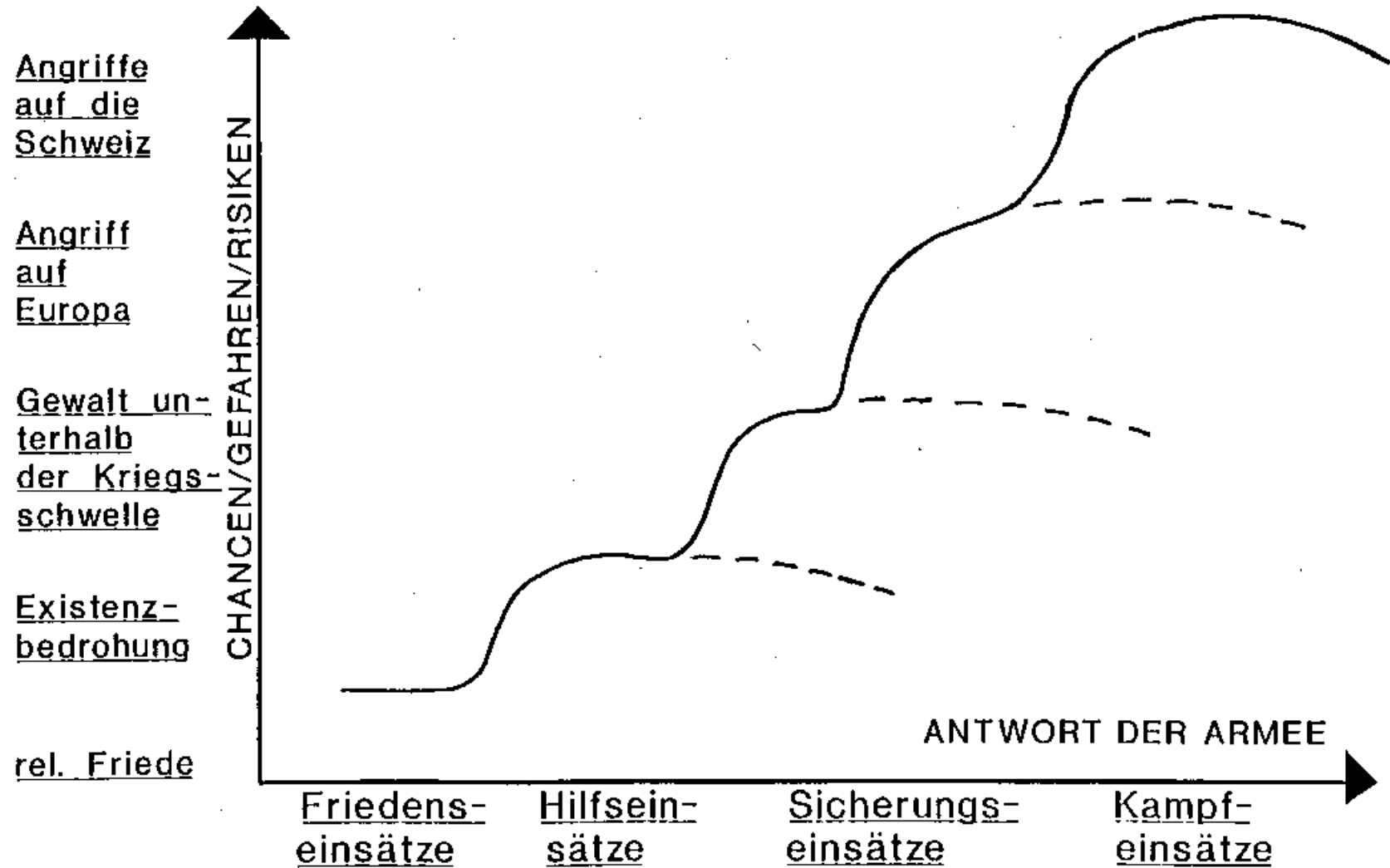
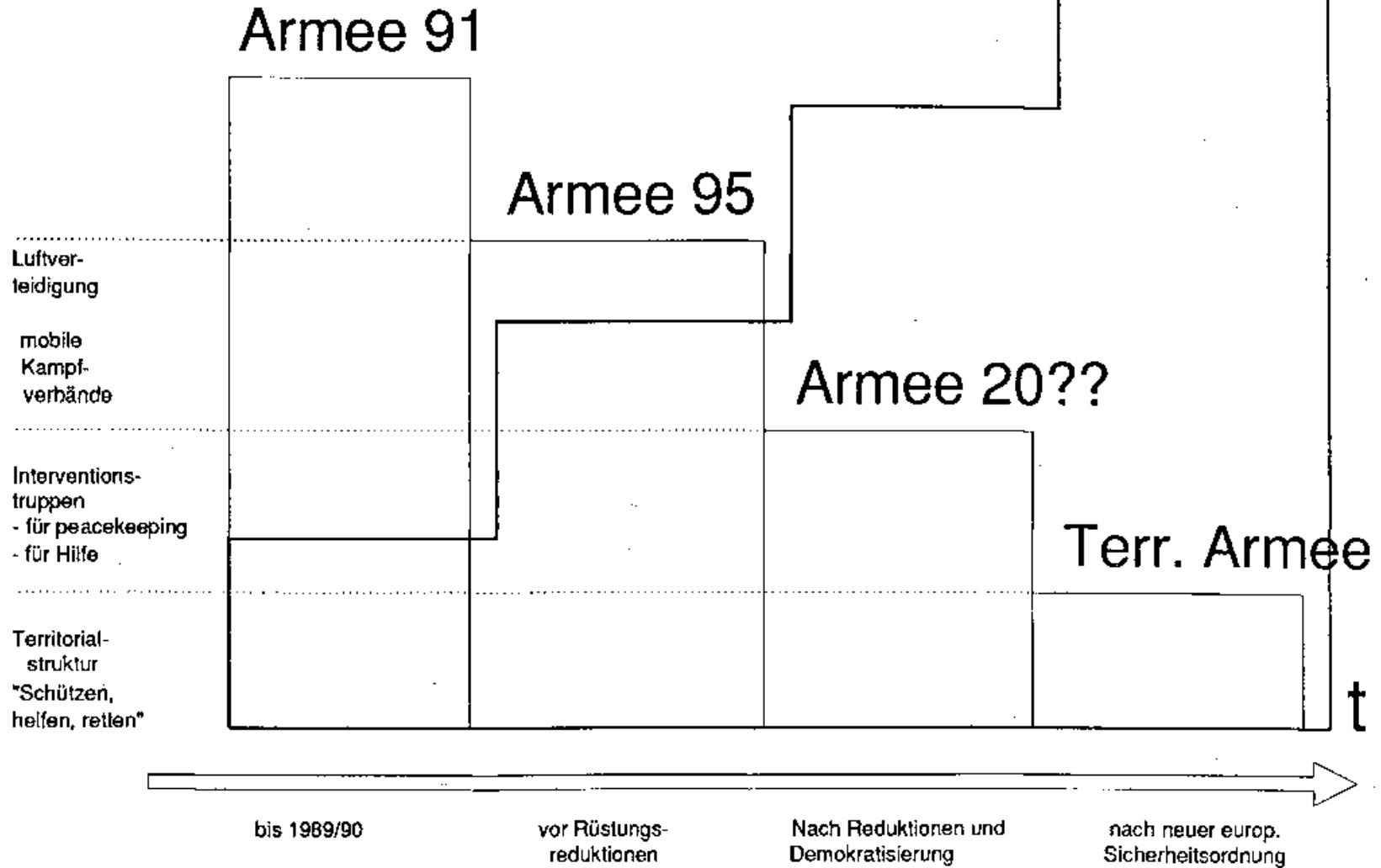


Abb. 4

Entwicklung der Armee / Zuwachs äusserer Sicherheit

(nach "Grundszenario 1 Bericht 90")



Die Diskussion des ersten Tages

Spillmann fragt Lübbe, ob er die Furcht etwa vieler Ungarn teile, wonach das destruktive Potential regionalistischer, ethnischer und nationalistischer Elemente sich weiter ausbreiten und zu einer stärkeren Kraft werden könnte als die integrativen Entwicklungen, die sich in Westeuropa schon einige Zeit manifestieren.

Lübbe ist zuversichtlich, da alle ihm bekannten organisierten regionalistischen Bewegungen und ihre Repräsentanten sich bewusst seien, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker nur auf friedliche und damit friedenserhaltende Weise in Anspruch genommen werden kann, wenn es kombiniert wird mit dem Recht und dem Schutz der Minderheiten. Die Schaffung ethnisch, sprachlich, konfessionell oder kulturell homogener Räume, wie sie in der Tendenz des nationalistischen 19. und frühen 20. Jh.s gelegen habe und der Hintergrund grosser Massendeportationen und -vertreibungen gewesen sei, gebe es in der modernen Welt dagegen kaum noch.

Haltiner bezieht sich auf schweizerische Angstgefühle, wonach zentrifugale Kräfte im Lande im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EG zunehmen könnten, und fragt nach der Bedeutung des Regionalismus im europäischen Einigungsprozess.

Lübbe argumentiert, dass nach einem starken Verbündeten ausschauen müsse, wer vom traditionellen Nationalstaat mehr Rechte verlangt. Für die regionalistischen Bewegungen, die solche nationalstaatliche Bindungen zugunsten von Solidarität und emotionaler Übereinstimmung aufgäben, heisse dieser Verbündete Europa. Was auf diese Weise an Bindekräften und Bereitschaft zum Engagement gewonnen werde, das komme dann zu gleichen Teilen der kleinen Region und Europa zugute.

Fritsch erinnert an die negativen Seiten der globalen Vernetzung, wie etwa die kulturellen Einflüsse des Islam oder die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung, und fragt, ob sich neben der solidarischen Regionalbewegung nicht auch ein Regionalismus denken liesse, der sich aus der Angst vor den negativen Seiten des Globalisierungseffektes heraus formiert und dann in seiner komplexitätsreduzierenden Eigenschaft einen neuen, noch viel schlimmeren Nationalismus als denjenigen des 19. Jh.s erweckt.

Lübbe pflichtet der These bei, dass die Menge der Dinge, die die moderne Welt miteinander teilt, nicht nur positiv ist, wiederholt aber seine Zuversicht. Die wachsenden wirtschaftlichen, migrationspolitischen und ökologischen Abhängigkeiten hätten die reale Souveränität traditioneller Nationalstaaten als Völkerrechtssubjekte verringert. Die europäische Integration sei nichts anderes als der Versuch, die Autarkie auf einer höheren Ebene wiederherzustellen. Diesen überstaatlichen Formen von Gemeinwesen werde auch von regionalistischer Ebene aus nicht widersprochen: kein repräsentativer Sprecher einer Regionalbewegung glaube an sicherheitspolitische Autonomie auf regionaler Ebene.

Kohler erklärt sich einverstanden mit These vom Ende der Nationalstaatlichkeit. Bei den regionalistischen Bestrebungen würde er aber unterscheiden zwischen dem von Lübbe dargestellten integrationsfreundlichen Regionalismus als Gegengewicht in einer Welt, die alles nivelliert, und einem Regionalismus, der sich durch eine Ideologie auszeichnet, die sich an alten religiösen Mustern orientiert und gegenwärtig etwa in Serbien offenkundig das politische Handeln bestimme. Kohler sieht die Gefahr, dass sich ein solcher polit-religiöser Nationalismus besonders in Osteuropa organisieren könnte, wenn es nicht gelingt, diese Staaten in eine Marktgesellschaft einzubinden. Ausserdem könnte er sich vorstellen, dass im Zusammenhang mit der europäischen Identität ein "Auserwähltheitsnationalismus" wiederkehren könnte.

Lübbe hält fest, dass die europäische Identität als die Gemeinschaft von Geschichte und Kultur untrennbar mit der amerikanischen verbunden sei und überdies auch Russland einbeziehe. Er kenne die Besorgnis von Europapolitikern zur europäischen Identität, teile sie indessen nicht. Es gebe allerdings ausserhalb der römisch-christlich und aufklärungsgeprägten abendländischen kulturellen Oekumene angstmotivierte, aggressive neue Fundamentalismen, die vielleicht auch als Reaktionsformen auf die moderne Welt zu verstehen seien. Serbien, das bis zum Ende des 19. Jh.s unter osmanischer Herrschaft stand, sei ein Beispiel hierfür.

Solche politische Aggressivitäten, die sich gegen die Moderne richten, seien nur durch maximale Integration in die Wohlfahrts- und Vorzugsseite der modernen Industriegesellschaft zu bändigen. Beispiel dafür seien die Gründer der Vereinigten Staaten von Amerika, die keineswegs "modern" gewesen seien, sondern sich grossenteils der Unabhängigkeit von absolutistischen Obrigkeiten

in ihren Herkunftsländern entziehen wollten. Aus diesem Selbstbehauptungswillen sei die durch Religionsfreiheit charakterisierte amerikanische Verfassung entstanden. Die Modernität dieser liberalen Verfassung wiederum habe eine Industriegesellschaft mit enormen Wohlfahrtsmöglichkeiten im 19. Jh. freigesetzt.

Mauil erklärt sich einverstanden mit der These Lübbes, dass die kommunistische Herrschaftsordnung wegen ihrer Unfähigkeit zur Anpassung an die Moderne zusammengebrochen sei. Er sehe indessen das harmlose Phänomen eines Nationalismus als Selbstbehauptung vor allem in Westeuropa, befürchte dagegen den altmodischen Nationalismus mit Sendungsbewusstsein auch in Russland.

Lutz stellt fest, dass Lübbe der Vorstellung, man könne gewissermassen den föderativen Nationalstaat auf die europäische Ebene übertragen, keine grossen Chancen gäbe, und bittet diesen, noch etwas über die institutionelle Gestalt eines politisch vereinigten oder kooperierenden Europa zu spekulieren.

Lübbe erinnert daran, dass sich noch in den fünfziger Jahren die Vorstellungen von der staatsrechtlichen Verfasstheit eines geeinten Europa gerne am Vorbild der USA orientierten. Er glaube aber, dass der künftigen europäischen Union eine Eigenschaft des klassischen souveränen Staates nach französischem Vorbild fehlen wird, nämlich die Potenz, Frieden nach aussen wie nach innen zu gewährleisten: Europa werde ein System der abgestuften Sicherheitsgewährleistung bekommen. Es würde ihn sehr erstaunen, wenn es dereinst ein europäisches staatsanaloges Gebilde mit voller Militärhoheit geben sollte, nachdem dies unter den ausserordentlichen, nunmehr weggefallenen Umständen des Kalten Krieges nicht möglich gewesen war. Auch die Gewährleistung der inneren Sicherheit werde wohl nicht bei Europa, sondern bei den Einzelstaaten liegen. So werde wohl - vielleicht selbst im zentralistischen Frankreich - viel an Polizeihöhe vom klassischen Nationalstaat auf untere Ebenen verlagert werden.

Das künftige Europa werde nicht ein Gebilde nach Analogie eines traditionellen Staates sein, sondern schlicht ein politisches Gemeinwesen.

Dolshammer fragt nach Lübbes Einschätzung der gegenwärtigen Diskussion um das sogenannte Subsidiaritätsprinzip im Hinblick auf den Regionalismus.

Lübbe erinnert daran, dass der Begriff der Subsidiarität aus der katholischen Soziallehre stammt und in der europäischen sozialphilosophischen Tradition bis in die Antike zurückreicht. Die zukünftige Organisation Europas werde subsidiär sein, ohne dass man diesen Begriff überhaupt verwenden müsste, nach dem Grundsatz: So viel Einheit wie nötig, so viel (historisch bedingte) Verschiedenheit wie möglich.

Kohler glaubt, dass in staatspolitischen Kernfragen wie der Garantie der Bürgerrechte und der Organisation der Demokratie auf überstaatlicher Ebene noch Restbestände des souveränen Nationalstaates unabdingbar bleiben werden, und fragt Lübbe, ob er sich angesichts des Umstandes, dass die Parteien im Europaparlament die jeweiligen Interessen wohl nicht wie in nationalen Parlamenten vertreten können, eine Organisationsform vorstellen könne, in der sich demokratische Souveränitätsansprüche auf der obersten europäischen Ebene widerspiegeln.

Lübbe prognostiziert, dass auch das institutionelle System zur Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte in einem künftigen Europa seine letzte Instanz nicht im traditionellen nationalen Rechtssystem, sondern auf europäischer Ebene haben wird. Bereits jetzt könne man ja auch als Schweizer Bürger an den Europäischen Gerichtshof gelangen.

Bezüglich der Organisation des demokratischen System scheint ihm die Gestalt der zukünftigen europäischen Parteienlandschaft entscheidend zu sein. Zwar gebe es im europäischen Rahmen kooperierende nationale Parteien, die gewisse geistige Verwandtschaften erkennen und im europäischen Parlament auch Fraktionen bilden. Bezüglich europaweit agierender Parteien, die etwa Nominierungen für das europäische Parlament vornehmen, gebe es aber keinerlei Vorstellungen. Auch seien bisher alle Bestrebungen der Gewerkschaften, sich europäisch zu organisieren, gescheitert.

Rhinow teilt die Ansicht, dass es vorläufig nicht zur Bildung der Vereinigten Staaten von Europa kommen wird, meint aber, dass dafür vorwiegend sozio-kulturelle und historische Gegebenheiten verantwortlich sind. Zwar möge der Wegfall einer äusseren Bedrohung die militärische Kooperation als unwahrscheinlich und vielleicht gar nicht wünschbar erscheinen lassen, doch rufe die Bewältigung anderer Risiken zunehmend nach einer Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene.

Bezüglich der Kompetenz zur Gewährleistung der inneren Sicherheit sehe er bei den gegenwärtigen Ereignissen in Europa Parallelen zum schweizerischen Bundesstaat, in dem seit 1848 die Polizeigewalt weitgehend bei den Kantonen verblieben sei. Ein ähnlich modifiziertes "Erleben und Erfahren" der Bundesstaatlichkeit könnte sich seines Erachtens langfristig auf europäischer Ebene abspielen.

Lübbe glaubt auch, dass unter europäischer Perspektive das Föderalsystem mit seiner Polizeikompetenz für die Gewährleistung der inneren Sicherheit zuständig bleiben wird.

Zu den realen Autarkieverlusten der modernen Nationalstaaten seit dem 19. Jh. habe aber auch der Verlust ihrer Potenz, äussere Sicherheit zu gewährleisten, gehört. In der Zeit des Kalten Krieges hätten die europäischen Länder die sie tief prägende Erfahrung gemacht, dass ihre Sicherheit von der Nato abhängig war. Diese Erfahrung werde sie auch nach dem Wegfall des Ostblocks an einer sicherheitspolitischen Abkoppelung von der Atlantischen Allianz hindern. Dabei sei es natürlich kein Zufall, dass gerade Frankreich, der ausgeprägteste unter den traditionellen National- und Zentralstaaten in Europa, die allergrössten Schwierigkeiten habe, diese Erfahrung anzuerkennen und in seine eigene nationale Politik zu integrieren. Entsprechend interpretiere er das zukünftige deutsch-französische Korps eher als ein Ausdruck dieser französischen Schwierigkeiten denn als Modell dafür, wie Europa künftig militärpolitisch organisiert sein wird. Als Symbol habe es gleichwohl seine Bedeutung.

Schlumpf fragt, ob in den heutigen grossen politischen Bewegungen, wie etwa in Jugoslawien, eine Grundhaltung von Gruppen zum Ausdruck komme, die von Wortführern aufgenommen wird, oder ob sich darin Einzelinteressen von gewissen Wortführern und -verführern manifestierten, die dann diese Grundwellen in den Gruppen erst kreieren.

Lübbe betont, dass auch politische Führerpersönlichkeiten nur wirksam werden könnten, wenn mentalitätsmässige Potenzen bereits vorhanden sind, welche unter angemessener programmatischer Ansprache organisationsfähig sind. In Slowenien etwa habe es eine latente, massenhaft verbreitete Unzufriedenheit über die ständigen wirtschaftlichen Transferleistungen nach Serbien gegeben, mit dem nie eine Solidarität bestanden hatte - das Ideologem der südslawischen Identität sei ja zu Kunstzwecken der Neuordnung dieses Raums nach dem Ersten Weltkrieg entstanden. Dass man diese Transfer-

leistungen überhaupt so lange ertragen habe, erkläre sich aus den schockierenden Erfahrungen mit dem deutschen, italienischen und kroatischen Faschismus und der Erleichterungswirkung der selbst von vielen liberalen Intellektuellen in Slowenien gerühmten Friedensleistung des Kroaten Tito. Mit dem Verblässen der Erinnerung daran und unter gewissen Zusatzbedingungen beginne sich dieser Unmut zu organisieren, wobei dann die Führer immer zur Verfügung stünden. Dies hänge wieder damit zusammen, dass sich totalitäre Führergestalten in modernen Gesellschaften, zu denen auch das wirtschaftlich relativ gesunde Slowenien gehöre, unter Medienbedingungen nicht mehr bilden könnten.

Spillmann resümiert, dass der Nationalstaat als Ort des Engagements der europäischen Bürger zunehmend seine Bedeutung zugunsten der Region und dem staatsrechtlich noch vagen Gebilde Europa verliere. Auch im Bereich der Sicherheit sei etwas im Entstehen begriffen, was gelegentlich schon Verbund genannt wurde, über dessen genaue Struktur aber noch keineswegs klare Vorstellungen bestehen.

Lübbe fragt nach der Herkunft des reaktivierten Begriffs der "Verschweizerung Europas". Er glaubt im übrigen, dass die Schweiz durch ihre Vorbildrolle im künftigen Europa ein ungleich grösseres Gewicht haben werde, als ihr von ihrer Einwohnerzahl und ihrem wirtschaftlichen Gewicht her zukommt.

Maul bemerkt zum Referat Lübbes, er sei zwar einverstanden mit dem Ziel der Ueberwindung des Nationalstaates, schätze aber die Risiken der Moderne, die Gefahr irrationalen Verhaltens in politischen Prozessen sehr viel grösser ein. Seine Skepsis gegenüber der Erreichbarkeit dieses Ziels gründe sich hauptsächlich auf drei Defiziten der Moderne: zunächst sei ungewiss, ob die Ordnungsstrukturen der Marktwirtschaft und der Demokratie in der Lage sind, die anstehenden wirtschaftlichen Probleme, vor allem des Ostens und der Dritten Welt, zu bewältigen. Die politischen Steuerungsprobleme und die Kosten globaler Integration seien enorm ("Funktionsdefizit"). Weiterhin sei der Erfolg der Integration von der Schaffung eines verbindlichen europäischen und globalen Wertsystems abhängig ("Wertedefizit"). Drittens könnten Regionalismen gefährlich werden, da sie auch eine emotionale Reaktion auf die zerstörerischen Tendenzen des Modernismus darstellen ("emotionales Defizit").

Spillmann betont, dass wirtschaftliche Elemente nur als Teile einer umfassenderen Sicherheitspolitik zu verstehen seien, und fragt Maull nach anderen Möglichkeiten zur Etablierung einer dauerhaften Friedensordnung.

Fritsch fragt Maull, wie er das Instrument des Wirtschaftsboykotts beurteile.

Maull hält unter Hinweis auf Südafrika Wirtschaftssanktionen grundsätzlich für ein legitimes und bezüglich ihrer politischen Wirkung wichtiges Instrument im Sinne einer "Zivilisierung der internationalen Politik". Ein weiteres Mittel sei aber jenes der wirtschaftlichen Konditionalität, d.h. die Bereitschaft zu wirtschaftlichen Konzessionen *unter bestimmten politischen Bedingungen*.

Mayer vermisst als ein Instrument der Osthilfe das menschliche Potential, die personelle Hilfe im Management und in der Verwaltung. Bei den zwar vorhandenen Geldern bestünden Verteilungsprobleme. Die wirtschaftliche und politische Integration der osteuropäischen Länder verändere doch strukturell die bestehende EG, die deshalb s.E. der Erweiterung und Verstärkung durch die EFTA-Länder bedürfe.

Maull pflichtet bei, dass der Transfer von Know-how und Technologie eine zentrale menschliche Komponente habe, wie man ja auch beim Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten sehe.

Das neue Europa werde tatsächlich erhebliche Anpassungslasten für Westeuropa bringen müssen. Politisch werde dieses Thema leider vermieden, indem man dem Osten lieber Kredite und technische Hilfe gewähre, anstatt ihn mit der Oeffnung des Marktes und der politischen Strukturen zu integrieren. Dabei habe der Aufbau (ausen- und sicherheits-)politischer Strukturen noch Vorrang vor der wirtschaftlichen Kooperation: bezeichnenderweise betrachte Osteuropa seit einigen Monaten nicht mehr die EG oder die KSZE, sondern die Nato als wichtigste Garantin nicht nur des ausenpolitischen Schutzes, sondern auch der demokratischen Ordnung im Innern. Diese sicherheitspolitische Integration sei dann die wesentliche Voraussetzung für den Erfolg wirtschaftlicher Integration, für Technologietransfer usw. Falls diese Mittel nicht angewendet würden, sei eine Krise des Ostens mit dramatischen negativen Auswirkungen auf uns absehbar.

Linder befürwortet Anreize für stabilisierendes, nicht sicherheitsgefährdendes Verhalten, ist aber bezüglich den Möglichkeiten, mit wirtschaftlichen Instru-

menten politische Wirkungen zu erzielen, skeptisch, da deren tatsächliche Kosten zum Zeitpunkt des Einsatzes in den meisten Fällen nicht bekannt und damit auch nicht verhaltensrelevant seien. Wirtschaftsboykotte seien zwar nachweisbar nicht wirkungslos, ihre Wirksamkeit werde aber zur Zeit des Einsatzes stets überschätzt, ausserdem würden sie auch bei demjenigen hohe Kosten verursachen, der sie verhängt.

Dazu komme schliesslich das praktische Problem der lückenlosen Durchführbarkeit von Boykotten: so hätten die COCOM-Listen vielleicht zwar zur Verschärfung der Wirtschaftslage beigetragen, die politische Haltung der alten Sowjetunion aber wohl kaum beeinflusst. Auch gegenüber China seien Sanktionen in mancher Hinsicht sehr erfolgreich gewesen, hätten aber auch dort das politische System und sein sicherheitspolitisches Verhalten in keiner Weise zu ändern vermocht.

Mauil teilt die Skepsis bezüglich den Möglichkeiten wirtschaftlicher Sanktionen, nicht aber bezüglich ihrer Durchführbarkeit. Das Beispiel Südafrika habe gezeigt, dass Boykotte so effizient organisiert werden können, dass die Kosten für das Zielland wesentlich grösser und gleichzeitig von mittelfristig erheblicher politischer Wirkung sind. Fairerweise dürfe man aber Boykotten nicht anlasten, dass sie Ziele verfehlten, die auch mit ungleich dramatischeren Massnahmen nicht zu erreichen seien: so hätten Wirtschaftssanktionen gegen den Irak zwar keine Veränderung der Politik bewirkt, das Land aber schwer destabilisiert und damit keine geringere Wirkung gehabt als die Drohung mit massivem Krieg. Er glaube, dass allein ein Wirtschaftsboykott hätte Erfolg haben können, der sich auf militärische Macht gestützt hätte, die dem Irak jede Angriffsoption genommen hätte. Das COCOM-Regime habe seine primär sicherheitspolitische Zielsetzung, die militärische Macht der Sowjetunion zu schwächen, nicht deshalb verfehlt, weil es den Technologietransfer unterbunden hätte, sondern weil im ehemaligen Ostblock die wirtschaftlichen Strukturen gefehlt hätten, um diese Technologie wirksam zu rezipieren. Dennoch seien die dabei gemachten Erfahrungen, etwa für die Proliferationsproblematik, zukunftsrelevant.

Lübbe bezieht sich auf die Besorgnis in den europäischen Aufnahmeländern über die wachsenden Migrationsströme und die gleichzeitige Verwunderung über den besonders hohen Ausländeranteil der Schweiz. Demgegenüber beurteilten Slowenien und Griechenland etwa die Abgabe ihrer Gastarbeiter positiv, da diese in der Heimat arbeitslos wären und zum grossen Teil mit Kapital und

Kompetenz in ihre Heimat zurückkehrten und dort wesentlich zur Stabilisierung ärmerer Regionen beitragen. Er fragt, ob man durch verstärkte Aufnahme nicht auch einen Beitrag zur Stabilität etwa in der nordafrikanischen Region leisten könnte.

Mauil betont, dass sich der Uebergang in die Moderne im Osten und in Nordafrika einigermassen geordnet und perspektiveneröffnend abspielen müsse. Nur so sei die Migration zu begrenzen, was positive Effekte für Sender- wie Empfängerländer hätte und gleichzeitig die negativen, etwa auch das 'brain drain' in den Senderländern, beschränken würde. Er befürchte aber nicht mehr zu bewältigende Wanderungsströme, die zu einem Wiederaufleben der nationalstaatlichen Welt auch in Westeuropa führen könnten. Die Flüchtlingsproblematik schaffe auf europäischer Ebene Handlungsbedarf, wirke sich aber auch spaltend aus, wie die völlig unterschiedlichen politischen Reaktionen in Deutschland und Frankreich auf die drohende Flüchtlingswelle aus Kroatien gezeigt hätten.

Spillmann fragt, ob es eine Abstinenz von den Auswirkungen der Migration geben könne.

Mauil hält eine Abschottung nur für durchführbar mit erheblichen polizeilichen Zusatzmassnahmen an den Grenzen und innerhalb der westlichen Gesellschaften, die letztlich die politische Ordnung gefährden könnten.

Kohler glaubt, dass sich ein Gemeinsinn nicht nur über ökonomische, sondern auch "psychopolitische Gemeinschaftungsprozesse" herausbilde, wobei nationalreligiöse Bewegungen sehr grosse Chancen hätten. Er sei auch damit einverstanden, dass der typisch westliche Zukunftsgeist, der die Umstellungsmöglichkeit schaffe, wohl am besten mit einer Elitenpolitik herbeigeführt werden könne.

"In einer grosspolitischen-praktischen Orientierung" halte er es aber für diskutabel, aus der faktischen Existenz zweier Europa auch politische Konsequenzen zu ziehen. Demnach könnte man durchaus eine sicherheitspolitische Einbindung, etwa in der Nato, gewähren, zugleich aber mit dem Mittel der Konditionalität die Bildung eines wirtschaftlichen Binnenraumes fördern, der durch beidseitige Handelsschranken vom westeuropäischen getrennt bliebe. Schliesslich bestehe doch die wirtschaftspolitische Aufgabe der osteuropäischen

Staaten primär in der Erschliessung ihres eigenen Raumes und nicht in der Herstellung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Westen.

Der drohenden Migration, die für beide Seiten innenpolitisch nur beschränkt verkraftbar sei, sollte dagegen mit einer relativ restriktiven Migrationspolitik begegnet werden.

Mauß pflichtet Kohler bei, dass die Migrationsproblematik - neben der ökologischen - eine zentrale Schnittstelle des Ost-West-Gefälles sei, und erachtet es angesichts der Aehnlichkeit der strukturellen Probleme, aber auch im Hinblick auf eine EG-Mitgliedschaft für bedeutsam und sinnvoll, alle Formen der Kooperation und regionalen Integration in Osteuropa zu fördern. Eine restriktive Migrationspolitik dagegen halte er für unbefriedigend und die Idee zweier Europa für fatal und unrealistisch, denn sie beschwöre die Gefahr eines neuen Protektionismus in ganz Europa herauf, der die jetzige marode Wirtschaftsstruktur im Osten noch zementieren könnte. Indessen solle und könne die Industrieproduktion weltmarktfähig gemacht werden, aber nur mittels Oeffnung der Märkte nach Westeuropa. Erforderlich seien deshalb auch relativ weitreichende Angebote der Kooperation - Assoziation mit der Nato oder der EG etwa - und Integration.

Spillmann fragt Czempiel, wie angesichts der beschleunigt zunehmenden Uebergangsschwierigkeiten der Systemwandel zu vollziehen sei.

Czempiel glaubt, dass die Lage sich anders präsentieren könnte, wenn Politiker und Parlamente mehr Gewicht auf Demokratisierungsstrategien legten, statt aus ihrer Verunsicherung heraus immer wieder auf alte Konzepte, wie z.B. die Nato, zurückzugreifen. Insofern sei die Information der erste Schritt zur Veränderung der Lage.

Feldmann pflichtet Czempiel bei, dass die Vision eines starken osteuropäischen Partners wohl eine innere Harmonisierung und echte Demokratisierung dieser Staaten voraussetze. Er stellt dem ein düsteres Entwicklungsszenario der potentiellen Mitglieder dieses neuen Staatenbundes gegenüber: danach würde der gegenwärtigen wirtschaftlichen und ökologischen Misere eine Phase der Erholung und Erstarkung folgen, die schliesslich in ein neues Stärkebewusstsein ausmünden könnte.

Czempiel möchte seinen Ratschlag zur Demokratisierung eine Therapie zur Verhinderung ebendieses Szenarios nennen. Bisher habe der Westen gegenüber Osteuropa weder punkto Wirtschaftshilfe und Marktöffnung noch punkto Demokratisierung viel unternommen. Das Angebot eines Nato-Konsultationsmechanismus sei von den osteuropäischen Staaten als Schutz vor möglichen Eruptionen in anderen Staaten missverstanden worden. Tatsächlich habe die Nato, wie etwa der Zypernkonflikt zeige, noch nie etwas zur internen Befriedung ihrer Mitgliedstaaten beigetragen.

Maull bezweifelt unter Berufung auf die Aushöhlung des zentralen Prinzips der Souveränität die Einschätzung des "Realismus", wonach die internationale Politik zwischen Staaten eine grundlegend andere Qualität habe als die Innenpolitik. Das sicherheitspolitische Problem in Osteuropa liege nicht in der Gewaltanwendung von kaum mehr genau erkennbaren Staaten, sondern in der sozialen, innen- oder zwischenstaatlichen Gewaltanwendung. Insofern gehe er völlig einig, dass dort die Entwicklung von Demokratisierungsstrategien von zentraler sicherheitspolitischer Bedeutung ist. Ansätze für solche Strategien erblicke er etwa in der KSZE, die bestimmte Prinzipien für den internen Umgang von sozialen Gruppen zum Gegenstand der internationalen Politik macht. Nötig seien aber allgemein internationale Organisationen, die die Berechenbarkeit von Verhalten vergrössern, indem sie unter glaubhafter Androhung kollektiver, auch militärischer Sanktionen diese Prinzipien auch durchzusetzen vermögen.

Czempiel sieht dennoch einen gewissen Unterschied in der innerstaatlichen Entscheidungsfindung, die herrschaftlich erfolge (gemäss der Weberschen Definition: Ausführung zu finden für einen Befehl), zwischenstaatlich dagegen mit Macht erfolge, (im Weberschen Sinne: die Fähigkeit, sich gegen Widerstand durchzusetzen). Die erfolgreiche Kombination dieser beiden sich stets mehr vermischenden "Allokationsmodi" sei das Geheimnis erfolgreicher Politik. Gerade grosse gesellschaftliche Akteursgruppen seien sehr wohl in der Lage, in mehreren Staaten die politischen Systeme für ihre Ziele in Bewegung zu setzen und gleichzeitig untereinander zu agieren. Er habe dafür vor Jahren den Begriff der "internationalisierenden Politik" - entsprechend dem amerikanischen Terminus 'inter-mestic' - geprägt, womit er unterschiedliche Kontexte meine, in denen Werte assoziiert werden. Angesichts der aktuellen Komplexität seien nur noch in dieser Form zwischenstaatliche Beziehungen zu analysieren.

Unter kollektiver Sicherheit werde ein Mechanismus verstanden, der einen Angreifer dadurch abschreckt, dass er ihm das Kollektiv der Betroffenen

entgegenstellt. Dieses Verfahren werde nur gebraucht, wenn die Teilnehmer nicht "im Konzert" sind, und funktioniere gerade dann nicht, wie der Kalte Krieg gezeigt habe. Wenn sich eine Staatengruppe, wie etwa in der Golfkrise, zu Sanktionen gegen einen einzelnen Staat entschliesst und dafür die internationale Organisation mobilisiert, dann liege dagegen ein Verfahren vor, das dem klassischen europäischen Mächtekonkordat des 19. Jhs. entspreche. Er möchte dies aber weder kollektive Sicherheit nennen noch die Verfahren der internationalen Organisation darauf reduzieren. Es gelte die Anarchie des Systems als einen wichtigen gewaltproduzierenden Faktor zu erkennen und mit den Verfahren der internationalen Organisation - global in der Uno, regional in der KSZE - einzudämmen. Für Jugoslawien, das weder ein Fall kollektiver Sicherheit noch internationaler Organisation sei, habe man die EG, die auf Wunsch der Konfliktparteien bereits jetzt eine Streitmacht entsenden könnte. Wenn die WEU als militärische Entität bestehe, sei auch ein Einsatz ohne die Zustimmung aller Betroffenen denkbar.

Kohler erinnert an das ungelöste Problem des Uebergangs. Offenbar versuchten doch die bestehenden starken Demokratien mit den entsprechenden Strategien andere Staaten dazu zu bringen, ebensolche Demokratien einzurichten; es gehe also um einen Erziehungsprozess. Da aber eine solche Demokratisierungsstrategie, wie etwa das Beispiel Georgiens zeige, nicht ohne Machtpotentiale auskomme, müsse doch sozusagen von einer "kollektiven Erziehungsdiktatur zum besten" gesprochen werden.

Czempiel schätzt die Lage im Osten ebenfalls als Uebergangssituation mit nicht abzuschätzenden Eruptionen ein; gerade deshalb sei die Nato - freilich nur als Uebergangslösung - vonnöten. Als Militärallianz sei sie aber nicht in der Lage, Sicherheit in dem von ihm beschriebenen politischen Sinne zu erzeugen, und damit ungeeignet zur Neuregelung des europäischen Staatensystems. Die wichtigste Therapie gegen Gewalt laute Demokratisierung, aber gewiss nicht in Form einer Erziehungsdiktatur, einer 'reeducation', sondern im Sinne von Politikhilfe, die einen ganzen Fächer von Strategien umfasse, zu denen auch die direkte Beratung und der sanfte Druck gehörten. Vor allem aber sollten nicht nur politische Beziehungen auf der Ebene des Staates, sondern auch zu subnationalen Einheiten, wie Kommunen, Kirchen, gesellschaftlichen Gruppen, Gewerkschaften oder Schulen, gepflegt werden. Eine Kooperation mit den Repräsentanten auf dieser Ebene würde die Gesellschaft entscheidend stärken. Der langjährige, sich jetzt fatal auswirkende Kontakt zu Jugoslawien nur auf

Regierungsebene sollte für den zukünftigen Umgang mit der Sowjetunion eine Lehre sein.

Rhinow bemerkt, dass es in der Politik wohl kaum einen faszinierenderen, wissenschaftlich aber wohl kaum einen unschärferen, mythisierteren und ideologiebehafteteren Begriff als Demokratisierung gebe, und fragt Czempiel, wie denn die am Ende dieses Prozesses stehende Demokratie aussehe, die seine sicherheitspolitische Anforderungen erfülle.

Czempiel geht aus vom klassischen europäischen Nationalstaat, der als ein stark ausgeprägtes Herrschaftsinstrument seine gesamte Macht in der Kapitale konzentrierte und von Gruppen kontrolliert werde, die durch einen landesweiten Selektionsmechanismus ausgewählt werden. Die entstehende europäische politische Union werde dagegen etwas ganz anderes als ein vergrößerter Nationalstaat sein. Es werde eine grosse Dezentralisierung von Macht geben; entsprechend werde dieser Staat gar keine Hauptstadt haben. Die verschiedenen Funktionen staatlicher Herrschaft wären subsidiär und föderalistisch verteilt. Er verstehe Demokratie als die Partizipation der Bürger an der Entscheidung und an der Kontrolle an der Entscheidung, was gemäss Kant das "Antidot gegen Gewalt und Krieg" sei. Die Manipulationsmöglichkeiten der Sozialpsychologie seien um so geringer, je kleiner die Einheit sei, in der entschieden wird.

Spillmann fragt, was für ein Interesse die Schweiz an einem integrierten Europa mit dezentralisierter Macht haben könnte.

Czempiel stellt fest, dass kleine Einheiten wie die Schweiz äussere Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand in der Isolierung nicht aufrechterhalten könnten, sondern an Austauschprozessen teilhaben müssten. Selbst die militärische Autonomie Frankreichs habe auf der Gewissheit beruht, dass die Amerikaner im Ernstfall eingreifen würden. Wenn die Schweiz also sicherheits- und wirtschaftspolitisch überleben wolle, müsse sie dafür gewisse Entscheidungen auf die nächst höhere Ebene transferieren, womit der demokratische Partizipations- und Kontrollprozess aber immer noch gewährleistet wäre. Ausserdem könnte die Schweiz mit ihren hochdezentralisierten Entscheidungsprozessen geradezu ein ideales Vorbild für die zukünftige Organisation des Regionalstaates darstellen.

Schlumpf meint, dass man in Europa mit der Demokratie als finaler Wertvorstellung möglicherweise weniger Schwierigkeiten habe als in der Sowjetunion und der Dritten Welt, wo eine demokratische Tradition fehlt, und fragt, worin der Anreiz für diese Völker bestehe, auf unsere Demokratiedgedanken einzugehen.

Czempiel verweist auf theoretische Reflexionen, die ergeben hätten, dass die wichtigste Gewaltquelle im Staat liegt; ergo sei die wichtigste Gewaltvermeidungsstrategie die Demokratisierung des Staates. Seit einiger Zeit gebe es in der wissenschaftlichen Diskussion besonders in Amerika ein bemerkenswertes Interesse an Demokratisierungsstrategien. Diese hätten auch eine politische Umsetzung erfahren, etwa in der Einrichtung des "National Endowment for Democracy" der Reagan-Aera. Dieser weltweite Trend zur Durchsetzung von Menschen- und Bürgerrechten habe in die demokratischen Revolutionen in Osteuropa ausgemündet, aber auch zur Demokratisierung von 25 afrikanischen Staaten innerhalb von nur einem Jahr (vom Frühjahr 90 bis Frühjahr 91) geführt, nachdem dieser Prozess immerhin vierzig Jahre lang ausgeblieben war. Diese realen Ansätze zur Demokratisierung produzierten zusammen mit internationalen Organisation die von ihm gewünschte Sicherheit, bedingten allerdings eine ziemlich radikale Kursänderung der Sicherheitspolitik weg von den Strategien des Kalten Krieges - etwa gemäss einem Wort des Amerikaners Les Aspin: "Moderne Sicherheitspolitik wäre, wenn man eine Million Dollar vom amerikanischen Rüstungsbudget in die frühere Sowjetunion zum Zwecke der Wirtschaftshilfe und Demokratisierung transferierte." Die Erfahrung der letzten 150 Jahre sollte eine Strategie lehren, mit der manche Fehler vermieden und manche grossen Erfolge erzielt werden könnten.

N.N. fragt **Rühl**, wie nach heutigem Wissensstand über die Kampfstärke der Truppen des WAP eine Konfrontation zu Zeiten des Kalten Krieges ausgegangen wäre und wie er die in der jüngsten deutschen Politik auftauchende Forderung nach Auflösung der Geheimdienste beurteile.

Rühl hält die Aussicht, dass Regierung und Bundestag zur Abschaffung der Nachrichten- und Sicherheitsdienste zu bewegen wären, für minimal. Dieses wirklichkeitsferne Denken könnte politisch allenfalls in der ostdeutschen Bevölkerung Platz greifen, die durch die Erfahrung mit der Staatssicherheit psychologisch sensibilisiert sei für jede Art von Nachrichten- und Sicherheitsdienst. In der Ex-DDR seien die entsprechenden Organi-

sationsstrukturen zwar aufgelöst, bestünden aber in einem schwer durchleuchtbaren Untergrund mafiaartig fort. Die Debatte darüber sei aber, wie auch die Erfahrungen beim Aufbau nach 1945 gezeigt hätten, vorübergehend und daher vernachlässigbar.

Die Kriegsvorbereitungen der NVA und der sowjetischen Streitkräfte hätten Mitteleuropa nach neuesten Dokumenten, die er selbst habe einsehen können, militärisch bedeutend stärker bedroht als angenommen: alle westlichen 'worst case assumptions' seien optimistisch gewesen im Verhältnis zu den materiellen und organisatorisch-logistischen Kriegsvorbereitungen, deren wahren Umfang der WAP an Rüstungskontrollverhandlungen im übrigen auch nie offengelegt habe. Die Masse der mobilisierbaren Streitkräfte hätte bei weitem ausgereicht, um die operativen Ziele an der französischen Kanal- und Atlantikküste im abgesteckten Zeitraum von etwa drei Wochen zu erreichen, wenn der Osten nicht von Anfang an mit starken konventionellen Luftangriffen gegen Flugplätze und Verkehrsknotenpunkte und mit der offen angedrohten nuklearen Eskalation hätte rechnen müssen. Es sei *bis zum Juni 1990* eine kontinentweite, resolut offensive, wesentlich auf taktischen Nuklearschlägen basierende Kriegführung geplant und geübt worden. Sie habe selbst die Verletzung der österreichischen und schweizerischen Neutralität vorgesehen, allerdings ohne dass dafür Truppen eingeteilt gewesen wären.

N.N. fragt nach, ob dies bedeute, dass der militärische Abschirmdienst (MAD) nur begrenzte Aufklärungsarbeit geleistet habe.

Rühl entgegnet, der MAD sei ein Sicherheitsdienst und habe nie Feindaufklärung betrieben. Uebersdies wäre eine solche bei der Truppendichte in der ehemaligen DDR auch nicht machbar gewesen.

Däniker bezieht sich auf die von Rühl erwähnte Möglichkeit, dass eine weiterentwickelte KSZE auch eine Organisation für Sicherheit sein könnte, und bittet um Präzisierung.

Rühl erinnert an die beschlossenen Institutionalisierungsansätze der KSZE (Streitschlichtungsorgan, Konfliktverhütungszentrum, Sekretariat, Menschenrechtszentrum) und daran, dass sich die insbesondere von der Carter-Administration ausgegangene Menschenrechts- und Minderheitenkonzeption als sehr wirksamer Hebel zum Aufbrechen der diktatorischen Herrschaftsstrukturen erwiesen hat. Entsprechend habe Aussenminister Genscher neulich in Moskau

allein und antizipatorisch das Interventionsrecht bei Menschenrechtsverletzungen gefordert. Trotz aller voraussehbaren Einwände von gewissen KSZE-Staaten verdiene diese allgemeine Tendenz Unterstützung: es wäre ein Erfolg, wenn Interventionsrechtstitel bei Menschenrechtsverletzungen vereinbart und der KSZE-Mechanismus, der für Jugoslawien erfolglos in Gang gesetzt wurde, gestärkt werden könnte.

Darüber hinaus böten sich Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung an, also das Stockholmer KVAE-Dokument und die Uebernahme der Rüstungskontrollfunktion aus dem Pariser Vertrag von 1990 und dem bisherigen KSE-Rahmen, der in Osteuropa freilich neu definiert werden müsse. Die Bedeutung des KSE-Vertrages, der eine einseitige Abrüstung des Ostens vorsieht, liege in seinem Verifikationsregime und der Kontingentierung des Waffentransfers. Früher oder später werde es aber ratsam und notwendig werden, im gesamten europäischen Rahmen die Rüstungskontrolle zu organisieren, um eine neue, völkerrechtlich satisfaktionsfähige Trägerschaft zu schaffen.

Gegenüber den gesamteuropäischen Zusammenschlüssen müsse die Neutralität mit neuen Inhalten versehen werden: Die klassische militärische Neutralität des 19. und 20. Jh.s werde es jedenfalls nicht mehr geben - "ausser natürlich als Pose, als "deklaratorische Politik". Darauf deuteten auch die Erklärungen Schwedens, Oesterreichs und Finnlands hin, dass eine EG-Mitgliedschaft, einschliesslich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, die von ihnen definierte Neutralität nicht behindern werde.

Feldmann bezieht sich auf die Tendenz der ostmitteleuropäischen Staaten, sich der Nato anzunähern, wenn möglich sogar anzuschliessen. Einer solchen Erweiterung stehe die Atlantische Allianz bekanntlich sehr zurückhaltend gegenüber, da eine bedrohlich erscheinende Nato den reaktionären Kräften in der Sowjetunion Auftrieb gäbe. Er fragt, wie dieses Argument nach dem August-Putsch zu beurteilen sei.

Rühl bestätigt aus eigener Erfahrung diese Wünsche der ostmitteleuropäischen Staaten, die sich allerdings über die Realisierungschancen keine Illusionen machten. Die eingetretenen historischen Beschleunigungen hätten zwar die damalige Erklärung auch zu Makulatur gemacht, doch sei eine Rücksichtnahme auf die Sowjetunion weiterhin geboten. Denn niemand könne ja daran interessiert sein, die Kräfte, die eine Umwandlung in eine konföderale Union von Staaten mit möglichst grosser Autonomie anstreben, die aber die

Sicherheitsfragen weiterhin in zentraler Kompetenz weiterbehandeln wollen - also gemeinsame Unionsstreitkräfte und eine zentrale Kontrolle über die Bewaffnung und Rüstung anstreben -, so zu konterkarieren, dass man es in wenigen Jahren mit einem halben Dutzend vollkommen selbständiger Staaten zu tun hat, die über ihre eigenen Armeen verfügen. Diese Staaten könnten - auch ohne Nuklearwaffen - in beängstigender Weise auf den alten historischen Bruchlinien und willkürlich vorgenommenen und entsprechend psychologisch nicht bewältigten Grenzveränderungen operieren. Angesichts der gegenwärtigen Vorgänge in Jugoslawien, die sich noch weiter verschärfen könnten, liege es im europäischen Sicherheitsinteresse, dass die Union mit einigen zentralen Institutionen irgendwie erhalten und die Autonomie vernünftig begrenzt bleibt. Deshalb plädiere er für die Unterstützung des Experiments Gorbatschow/Jelzin, solange diese Achse halte.

Studer folgert aus Rühls Aeusserung, die bewaffnete Neutralität sei nicht mehr sinnvoll und sollte in einer europäischen Sicherheitsstruktur aufgehen, dass damit wohl auch das Postulat des Neutralitätsschutzes an Sinn verlöre. Er fragt nach den Zeithorizonten für eine solche Entwicklung und dem Einfluss auf die Rüstungspolitik der Neutralen.

Rühl vergleicht die militärgeographische Situation der Neutralen in Europa: Angesichts ihrer Nachbarschaften müssten Schweden, Finnland und Oesterreich einerseits einen Raum, der im Falle der Skandinavier auch noch besonders gross ist, gegen Ingressionen irgendwelcher Art (etwa auch unkontrollierte Einwanderung) abschirmen; dies sei die eine Ordnungsfunktion der Streitkräfte. Dazu komme andererseits die Leistung ordnungspolitischer Beiträge an die internationale Friedenssicherung, sei dies wie bisher im Uno-Rahmen oder vielleicht dereinst in einem KSZE-Rahmen, z.B. in Osteuropa.

Für die Schweiz hingegen stelle sich angesichts des Zusammenbruchs der Sowjetunion, der die Hypothese eines Konfliktes zwischen europäischen Grossmächten für die absehbare Zukunft habe gegenstandslos werden lassen, die Frage einer Umgestaltung der Neutralität. Sollte sich doch wieder einmal eine Situation ergeben, wie sie in der Vergangenheit die schweizerische bewaffnete Neutralität notwendig gemacht hatte, könnte die Neutralität freilich jederzeit reaktiviert werden. Auf eine solche "deklaratorische" Politik habe sich der Ausdruck "Neutralität als Pose" bezogen.

Auch die Landesverteidigung könnte für diesen Fall zwar als Neutralitätsschutz behalten werden, dennoch aber Komponenten für einen Beitrag an europäische

militärische Sicherheitsstrukturen und -aktionen entwickeln, dem sich ein KSZE-Vollmitglied Schweiz nicht auf Dauer werde entziehen können. Einen Beitrag an solche KSZE-Streitkräfte hätte man sich in der Stellung eines Bataillons oder höchstens einmal einer Brigade vorzustellen, was mit der nationalen Identität und Integrität der Schweiz doch vereinbar sein müsste. Allein, selbst wenn die KSZE weiter institutionalisiert und völkerrechtlich aufgewertet werde, sei ein vertragsrechtlicher Zwang zur Teilnahme an militärischen Aktionen allein schon deswegen undenkbar, weil eine Reihe von KSZE-Staaten über gar keine militärischen Mittel verfügt.

Die schweizerische Neutralität werde auch kein Hindernis für eine EG-Mitgliedschaft sein, aus welcher ebensowenig militärische Verpflichtungen resultieren, denn die Initiativen in der WEU zielten auf eine Entlastung der EG von unmittelbaren sicherheits- und verteidigungspolitischen Funktionen und politischen Bürden.

Dahinden fragt, ob die schweizerische Armee, ähnlich der Nato, nicht doch noch einen Verteidigungsauftrag brauche.

Rühl bestreitet keineswegs den Landesverteidigungsauftrag der schweizerischen Armee. Alle Armeen in Europa hätten den Dauerauftrag, eine ernstzunehmende Verteidigung vorzubereiten, und damit eine stabilität-erhaltende Funktion, die angesichts der politischen Instabilität in Osteuropa weiterhin erforderlich sei.

Aus diesem Grund sei auch der Erhalt der Nato angezeigt. Dazu komme das Erfordernis einer gewissen transatlantischen Balance: warum solle nicht gerade die Atlantische Allianz mit ihrer Hauptfunktion, den Ankerplatz der amerikanischen Weltmacht auf dem europäischen Festland zu bilden, das "Acquis du Siècle" darstellen? Warum sollen Nordeuropa und Europa nicht dauerhaft über den Atlantik miteinander verbunden sein, wenn die organisatorischen Strukturen dafür bereits vorhanden sind? Falls die Nato aber dennoch irgendwann aufgelöst oder deaktiviert werden sollte und sich die Schweiz nicht mehr länger auf ihren Schutz stützen könnte, ergäbe dies auch für die schweizerische Neutralität eine neue Situation.

Studer fragt Rühl, wie er das gegenwärtige schweizerische Flugzeugbeschaffungsprogramm in Anbetracht der jetzigen Bedrohungslage beurteile und ob es sicherheitspolitisch nicht eher angezeigt wäre, diese Mittel zur Stabilisierung des zerfallenden Bedrohungsherd des Osteuropa einzusetzen.

Rühl lehnt es ab, sich zu Beschaffungsvorhaben zu äussern, hält aber allgemein fest, dass eine rationell organisierte militärische Operation ohne eine gewisse Luftabschirmung für ihn unvorstellbar sei. Er würde daher persönlich die Luftwaffe als letztes abschaffen.

Die Diskussion des zweiten Tages

Einleitendes Votum von Hansheiri Dahinden

Es ist mir die Aufgabe übertragen, das einleitende Kurzvotum zur Schlussdiskussion zu halten. Erwarten Sie von mir kein ausgereiftes Referat, sondern lediglich einige vorläufige und vertieft zu überprüfende Bemerkungen von jener Seite, die sich von Amtes wegen mit der Frage der möglichen sicherheitspolitischen Entwicklungen beschäftigen muss und ausserdem mitbeteiligt ist, hier und heute sicherheitspolitische Erkenntnisse in konkrete Massnahmen umzusetzen, also eben die Konsequenzen für die schweizerische Sicherheitspolitik zu ziehen.

"De quoi s'agit-il ?" dürfte auch zu Beginn dieser Diskussion eine nützliche Frage sein.

Für uns, die wir uns nicht ganz so frei bewegen können wie die Vertreter der Wissenschaft, bot die Veranstaltung vor allem die Gelegenheit, den Bericht 90 des Bundesrates zur Sicherheitspolitik an den aufgezeigten möglichen Zukunftsentwicklungen bezüglich der europäischen Integration und einer möglichen gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa zu messen und seine Umsetzung in konkrete Massnahmen zu überprüfen.

Die Entwicklung seit Oktober 1990

Die Beurteilung des Berichtes, der nun genau ein Jahr alt ist, war von Anfang an wahren "Wechselbädern" ausgesetzt, weil sich die weltpolitischen Ereignisse auch nach dem 10. Oktober 1990 weiterhin überschlugen. Zwar war der Erfolg der deutschen Wiedervereinigung im Zeitpunkt der Beendigung des Berichtes bereits absehbar. Auch der Krieg im Golf warf seine Schatten voraus. Doch die Art, in der er geführt und entschieden wurde, und vor allem die Festigkeit und das Durchhalten der Einheit in der Allianz waren noch keineswegs sicher. Das erstgenannte Ereignis schien jene Kritiker des Berichtes zu bestätigen, die ihm nach seinem Erscheinen "Mutlosigkeit" und "Verharren in alten Geleisen" vorgeworfen hatten, weil er neben der Chance einer neuen Friedensordnung in Europa auch die Gefahr von Rückfällen und damit die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung unserer defensiven Mittel aufgezeigt hatte. Das zweite Ereignis wiederum bestärkte jene Kritiker in ihrer Meinung, die schon im

Oktober 1990 behauptet hatten, von einer friedlichen Welt zu reden sei Wunschdenken. Diese Auffassung wurde in der Folge bestärkt durch die sich immer sichtbarer abzeichnende Krise in Jugoslawien, vor allem aber durch die Schwierigkeiten, ja den Zufall, der Sowjetunion, die schliesslich im Putsch der konservativen Kräfte vom 19. August 1991 gipfelten. An diesem Tag und tags darauf triumphierten die "Hardliner", die ihre These bestätigt fanden, eine neue Friedensordnung in Europa sei reine Utopie. Tags darauf allerdings, nach dem Scheitern des Putschversuchs, war es wieder die andere Seite, die darauf hinwies, dass sie ja immer gesagt habe, ein Rückfall in den Kalten Krieg und in alte Herrschaftsverhältnisse sei nicht mehr möglich.

Der Bundesrat seinerseits sieht durch alle diese Ereignisse seine an sich banale Feststellung im B 90 bestätigt, dass die Tendenz zwar in die positive Richtung gehe, dass aber Rückfälle und neue Gefahren nicht unmöglich seien und damit sowohl das positive wie das negative Szenario des Berichtes 90 weiterhin Geltung haben. Allerdings ist zuzugeben, dass das Scheitern des Putsches in der Sowjetunion das Eintreten des Negativszenarios mindestens auf der Zeitachse noch weiter zurückverschoben und damit noch unwahrscheinlicher gemacht hat. Trotzdem bedarf der B 90 im Strategieteil vorläufig keiner Korrektur.

Zu all diesen genannten "Wechselbädern" kommen nun noch das Fortschreiten der europäischen Integration und die von den Referenten dieser Tagung aufgezeigten Tendenzen zur Bildung gemeinsamer europäischer Sicherheitsstrukturen hinzu.

Welchen Einfluss hat diese Entwicklung auf die schweizerische Sicherheitspolitik und die Ausgestaltung ihrer Mittel ?

Ungewissheit über Strukturen und Inhalte einer allfälligen Sicherheitsgemeinschaft in Europa

Es ist meines Erachtens vorerst festzustellen, dass fast alle Referenten nicht nur von der westeuropäischen Integration im Rahmen von EWR und EG sprachen, sondern dass in den verschiedenen Voten vor allem auch die Länder Mittel- und Osteuropas, ja auch die Sowjetunion, angesprochen wurden, ein Indiz dafür, dass ein echtes und wirksames neues Sicherheitssystem nur Tatsache werden kann, wenn diese Staaten in irgendeiner Weise institutionell darin eingebunden werden können. Es wurde sichtbar, dass eine grosse Skepsis darüber herrscht, ob

dies gelingen könne, da die Wandlung dieser Staaten zu echten Demokratien, die eine Voraussetzung für eine neue Stabilität bildet, infolge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der neu aufgebrochenen Konflikte ernsthaft in Frage gestellt ist und jedenfalls viele Jahre dauern wird.

Zusätzlich bestehen zahlreiche Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen gemeinsamen Sicherheitspolitik und eines gemeinsamen Sicherheitssystems selber. Nicht nur die Träger und Strukturen sind noch weitgehend umstritten, vor allem sind die Auffassungen über die Inhalte noch unklar, und die Vorstellungen gehen auch innerhalb der EG auseinander, insbesondere bezüglich einer eigentlichen Verteidigungsgemeinschaft. Mindestens wird es, wie aus allen Beiträgen hervorging, auch hier Zeit brauchen, bis wir festen Boden unter den Füßen haben, und in dieser Zeit kann unsere Sicherheitspolitik trotz geschwundener Bedrohung nicht einfach aufs Eis gelegt werden. Wichtige Entscheidungen müssen schon hier, unter den vorläufig weiterbestehenden Gegebenheiten der Eigenständigkeit und der Neutralität, getroffen werden.

Auch die Tatsache, dass mit der Verabschiedung des EWR-Vertrages die EG und die Schweiz einander nähergerückt sind, ändert daran nichts. Sie haben, Herr Professor Spillmann, eingangs dieser Veranstaltung darauf hingewiesen, dass die Option EG seit kurzem zu einem eigentlichen Ziel des Bundesrates geworden sei. Indessen müssen wir in unserem demokratischen Entscheidungssystem trotz allem immer noch mit dem Scheitern dieses Vorhabens rechnen. Wir müssen bei der Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik und vor allem ihrer Mittel deshalb weiterhin beide Optionen, auch auf längere Dauer gesehen, im Auge behalten. Dabei wissen wir, dass es weniger neutralitätspolitische Bedenken als vielmehr Vorbehalte bezüglich der direkten Demokratie, des Föderalismus und teilweise auch der Wirtschaft sind, die eine Zustimmung des Schweizer Volkes als noch keineswegs gesichert erscheinen lassen. Das gilt schon für den sicherheitspolitisch an sich unbedenklichen EWR-Vertrag, gerade weil er vom Bundesrat selbst nun sozusagen mit dem nachfolgenden Beitritt zur EG verknüpft wurde. Jedenfalls wird der Bundesrat, wie es der Chefredaktor der NZZ in seinem heutigen Leitartikel fordert, seine Vorstellungen zur politischen Gestaltung eines EG-dominierten Europa formulieren müssen, wenn Bedenken zerstreut werden sollen, man werde in ein Europa hineingeführt, das zur zentral geleiteten politischen Grossmacht werden wolle, wie es neueste Aussagen von Herrn Delors befürchten lassen.

Handlungsfreiheit wahren

Mit allen diesen Ueberlegungen möchte ich nicht für oder gegen den EG-Beitritt Stellung nehmen. Ich möchte wie gesagt lediglich darauf hinweisen, dass die Option EG zwar etwas wahrscheinlicher geworden ist, aber noch längere Zeit keine Tatsache ist, und dass wir uns deshalb in allen Massnahmen der Sicherheitspolitik eine möglichst grosse Handlungsfreiheit bewahren müssen.

Bezüglich einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik heisst das für mich sogar, dass in bestimmten Bereichen der EG-Beitritt gar nicht abgewartet werden darf, sondern schon vorher die Gemeinsamkeit auf anderen Wegen erreicht werden muss und kann. In vielen Bereichen bestehen für eine Zusammenarbeit wohl kaum Bedenken.

Ich erwähne etwa die Unabdingbarkeit einer gemeinsamen Politik im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens, aber auch des Flüchtlings- und sogar des Migrationsproblems. Hier muss rasch gehandelt werden. Auch auf dem Gebiete der Umweltzusammenarbeit und der Katastrophenbewältigung gilt dies. Hier sind entsprechende Gespräche unter Beteiligung der Schweiz bereits im Gange. Auch im Bereich einer gemeinsamen aktiven Friedenspolitik, insbesondere der wirtschaftlichen und geistigen Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Festigung ihrer Demokratisierung und zu ihrer wirtschaftlichen Gesundung, bestehen kaum Hemmschwellen gegenüber einer engen, abgestimmten Politik. Ich meine, sogar der Einsatz von Blauhelmtruppen innerhalb Europas, wie sie jetzt für friedenserhaltende Aktionen der Uno bereitgestellt werden, könnte durchaus ins Auge gefasst werden, ohne dass wir bereits zur EG gehören, wie das ja für die Uno auch getan werden soll. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass die entsprechenden Institutionen der EG oder der KSZE nicht nur eine ähnliche moralische Legitimation erfahren wie die Uno seit dem Golfkonflikt, sondern auch effiziente Institutionen schaffen, was im Moment, wie Jugoslawien zeigt, noch keineswegs der Fall ist.

Beiden Möglichkeiten Rechnung tragen

Der Zwang, sowohl eine Armee für eine weiterhin selbständige Verteidigung wie für eine mögliche spätere Teilnahme an einer gemeinsamen Verteidigung zu

schaffen, bringt natürlich Probleme. Ich meine allerdings, wichtigstes Prinzip für beide genannten Optionen müsste sein, die eigene Stärke zu wahren oder sogar zu heben. Habenichtse werden auch in einem gemeinschaftlichen Sicherheitssystem nichts zu sagen haben.

Meine Damen und Herren, ich weiss, dass nach dem "Europaschwung", der aus den meisten Referaten dieser Tagung herauszuspüren war, meine Stellungnahme etwas den Eindruck erweckt, die Verwaltung gehöre einmal mehr zu den konservativen Bremsern.

Dieser Eindruck wäre falsch. Es geht nun darum, im Sinne der im B 90 geforderten Flexibilität für alle Möglichkeiten offen zu bleiben - eben auch für den weiteren selbständigen Weg. Auch diese Option darf aber nicht einfach eine "Igelhaltung" sein, sondern muss in die "Gesamtumgebung" eingebettet sein. Das war in den Jahren des Kalten Krieges schon so und wird es in Zukunft noch ausgeprägter sein.

Ich möchte schliessen mit dem Zitat: "Man muss die Dinge so nehmen, wie sie kommen, aber man muss dafür sorgen, dass sie so kommen, wie man es möchte". Ob dies besser innerhalb oder ausserhalb der EG, mit oder ohne Neutralität der Fall sein wird, bleibe dahingestellt.

Däniker kritisiert, dass Brailard ein neues Feindbild eines Alleingangs zeichne, den es nicht geben könne und den selbst EG-Gegner nicht wollten. Da es vielmehr um den Ausbau der bestehenden Beziehungen gehe, um gewisse Vorteile zu behalten, wäre der Ausdruck Selbstannäherung eher angebracht.

Schwok stimmt zu, dass angesichts der harten Konditionen eines EG-Beitritts die Fortsetzung einer bilateralen, sektoriellen Zusammenarbeit aus Schweizer Sicht die beste Lösung wäre. Er zweifle aber, ob die EG weiterhin zu bilateralen Verhandlungen ausschliesslich über Themen, die die Schweiz interessieren, bereit sein werde. Denn zum einen stehe die Schweiz in der EFTA bald praktisch allein da, zum anderen habe die EG viele neue Probleme, wie die Vertiefung oder die Erweiterung nach Osten. Dazu komme intern die praktische Schwierigkeit, autonom auch nur einen Teil des Gemeinschaftsrechts zu übernehmen. Die Erkenntnis, dass ein dritter Weg nicht gangbar sei, habe den Bundesrat dazu gebracht, den EWR nicht zuletzt deshalb als Alternative zum EG-Beitritt zu

sehen, weil er die nötige interne Liberalisierung sofort herbeiführen würde. Allerdings müte auch der EWR der Schweiz einiges zu, wenn man an die Supranationalität in vielen Bereichen, den Zwang zum Sprechen mit einer einzigen Stimme ohne echtes Mitspracherecht und individuelles 'opting-out' denke.

Nagy glaubt auch, dass es sehr schwierig sein werde, mit der EG neue bilaterale Verträge im Rahmen des Freihandelsabkommens von 1972 zu schliessen, um so mehr als die drei bisherigen Verträge wenig substantiellen Inhalts seien.

Favre erinnert an die Aeusserungen Lübbes, wonach sich die Identität primär durch ihre historische Dimension auszeichne, und folgert, dass der von Schwok postulierte Identitätsschwund in der Schweiz durch einen EG-Beitritt somit einem Schwund des Geschichtsbewusstseins gleichkäme. Er sieht sodann die Gefahr eines solchen Identitätsdefizit während einer nicht abschätzbaren Uebergangszeit bis zur Herausbildung einer europäischen Identität.

Schwok verweist auf seine Bemerkungen zum unterschiedlichen Geschichtsverständnis, insbesondere bezüglich der Entstehung der Schweiz, das Deutschschweizer und Romands hätten und das einen Teil ihrer 'raison d'être ensemble' ausgemacht habe, der durch die Herausforderungen der Zukunft verschwinden werde. Es gelte nunmehr für das 21. Jh. neue, perspektiveneröffnende Gründe für ein Zusammenleben zu finden, um gewissermassen die "Wende der Geschichte" zu vollziehen.

Spillmann ergänzt, dass Geschichte keine gegebene Grösse, sondern ein steter Prozess der Identitätsfindung sei; entsprechend habe sich das Geschichtsbild, das nunmehr durch die europäischen Veränderungen besonders herausgefordert sei, schon immer gewandelt.

Favre stellt einen gewissen, in weiten Kreisen der Schweiz als beängstigend empfundenen Widerspruch der europäischen Integration fest: so sei einerseits, vor allem im Osten, ein Ansteigen der Nationalismen, ja geradezu eine Euphorie der Staatsindividualismen festzustellen, während in Westeuropa eine politische Union im Entstehen begriffen sei, die die Autonomie ihrer Mitgliedstaaten beschneidet.

Schwok hält diesen Widerspruch zwischen Vertiefung und Erweiterung, der die EG seit ihrer Gründung begleite, für unüberwindlich, und glaubt, dass auch die Gemeinschaft selbst daran sei, sich dieser Aporie bewusst zu werden. Die EG müsse aus politisch-ökonomischen wie psychologischen Gründen ihre Integration verstärken und zugleich die Länder der EFTA und Ostmitteleuropas einbeziehen. Wenn man politische Instabilität und soziale und nationalistische Spannungen im Osten vermeiden wolle, dann müsste mindestens den drei ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Ungarn und der CSFR der Zugang zum europäischen Markt gewährt, mithin wirtschaftliche Perspektiven eröffnet werden. Da eine Mitgliedschaft dieser Staaten vorerst aber nicht in Frage komme, biete sich als Mittelweg das EWR-Konzept an, bei dessen Mitgestaltung für einmal die Schweiz eine wichtige Rolle spielen könnte.

Heinzmann gibt bezüglich der von Schwok genannten Unterschiede in der Haltung der beiden grössten schweizerischen Sprachgruppen gegenüber Europa zu bedenken, dass Meinungsumfragen und Abstimmungsergebnisse, wie etwa die Uno-Vorlage gezeigt habe, oft weit auseinanderklaffen. Er fragt, wie die schweizerische Öffentlichkeit dazu zu bewegen sei, sich ernsthaft mit den Problemen EWR und EG-Beitritt auseinanderzusetzen.

Schwok unterstreicht, dass es der Information der Bevölkerung über die Folgen der europäischen Optionen und zugleich der Vermittlung von Kenntnis über das Funktionieren der Gemeinschaft, etwa in der Agrarpolitik, bedürfe.

Giesen verweist auf eine Theorie des Neofunktionalismus, der verschiedene historische Integrationsprozesse miteinander verglichen habe und dabei zur erstaunlichen Schlussfolgerung gelangt sei, dass die politische Integration stets von der politischen Elite gegen den Widerstand der Bevölkerung herbeigeführt werde. Zwar werde die europäische Integration von der politischen Elite in der ganzen Schweiz mehrheitlich befürwortet, doch stelle sich das praktische Problem des Entscheidungsfindungsprozesses, in welchem der Souverän bekanntlich die letzte Instanz darstellt. Ob das Volk, das sich an der Urne erfahrungsgemäss von wirtschaftlichen und politischen Ueberlegungen leiten lässt, einem Souveränitätstransfer an die EG zustimmen würde, halte er trotz der positiven Umfrageergebnisse für zweifelhaft.

Nagy ist mit Schwok einig, dass die Schweiz mit einem EG-Beitritt einen Teil ihrer verlorenen Identität wiedergewinnen könnte, und sucht nach einer

Erklärung für die auffälligen Unterschiede in der Wahrnehmung Europas in der schweizerischen und österreichischen Öffentlichkeit.

Schwok glaubt, dass die EG von vielen Durchschnittsschweizern als hegemonial und den traditionellen schweizerischen Werten entgegenstehend empfunden wird. Zu diesen Werten gehöre in besonderem Masse die Neutralität, die oft nur ein Mittel der Unterscheidung vom Ausland sei, ein Vorwand, um bei internationalen Konflikten nicht Stellung beziehen zu müssen, ein Deckmantel für das Misstrauen gegenüber einer Gemeinschaft von ehemaligen Hegemonialmächten. In Oesterreich dagegen sei eine Geisteshaltung festzustellen, die die Identität in "etwas Grossem" wiederzufinden suche. Diese unbewusste Sehnsucht habe bewirkt, dass der Gedanke eines EG-Beitritts vor allem in den Eliten sofort sehr populär war.

Giesen weist darauf hin, dass es EG-intern einen Gegensatz zwischen den grossen Vier und den kleinen Ländern gebe: so hätten gewisse Tendenzen der Grossen, gewissermassen ein Gemeinschaftsdirektorium zu bilden, verschiedentlich das Misstrauen der Kleinen hervorgerufen.

Schlumpf zweifelt nicht daran, dass die europäische Herausforderung in der Schweiz eine intensive, vielleicht aggressive innenpolitische Diskussion sowohl innerhalb wie zwischen den Sprachgruppen auslösen wird, und fragt Schwok, wie er das innenpolitische Szenario in der Schweiz einschätze, falls der EWR-Vertrag durch eine deutschsprachige Mehrheit zu Fall gebracht würde.

Schwok glaubt, dass dieses gemäss mehreren Meinungsumfragen durchaus realistische Szenario entscheidend von den wirtschaftlichen und damit sozialen Folgen abhängt. Falls die Schweiz reich bleibe und keine sozialen Konflikte entstünden, bliebe es bei einer gewissen Enttäuschung in der Westschweiz. Falls sich aber die wirtschaftliche Lage verschlechtere, was er persönlich befürchte, könnte es zu einer ernsthafteren Verstimmung bei den Romands führen.

Spillmann stellt fest, dass die Analysen führender Oekonomen über die Folgen der drei Integrationsszenarien für die Schweiz weit auseinanderklaffen, und fragt, worin die verschiedenen Schulen noch übereinstimmten.

Schwok glaubt, dass Oekonomen nie von vollkommen gesicherten Daten ausgehen können, und verweist auf den Cecchini-Bericht, der die

innergemeinschaftlichen Wachstumseffekte des Binnenmarktes über einen Zeitraum von zehn Jahren mit 4,5 bis 6 % beziffert. Führende Oekonomen hätten das Ergebnis dieses Berichtes, der auf der Grundlage von sieben EG-Ländern gemacht und auf sämtliche zwölf extrapoliert worden sei, als übertrieben, andere als unterschätzt bezeichnet. Dennoch hätten sämtliche Oekonomen in der Schweiz die Prämissen des Berichtes für ihre Untersuchungen übernommen. Umstritten sei in der Schweiz vor allem die Grundannahme des Berichtes Hauser, der den status quo mit dem EWR und dem EG-Beitritt vergleicht. Denn es sei sehr die Frage, ob die Schweiz, die heute wirtschaftlich völlig in die EG integriert ist, in einem vollendeten und erweiterten EG-Binnenmarkt selbstverständlich den status quo beibehalten könnte. Realistischer wäre es daher, mit einem status quo *minus* die absehbare Verlagerung der Produktion ins Ausland zu rechnen.

Giesen sieht vor allem zwei minimale Uebereinstimmungen, zunächst darin, dass der Bericht Hauser ebenso wie Brillard von nur drei Szenarien ausgeht, was freilich nur beschränkt eine erkenntnistheoretisch exakte Lageeinschätzung zulasse. Insbesondere wenn der EWR abgelehnt werde, sei von weiteren Uebergangsszenarien auszugehen. Zum zweiten stelle er fest, dass sämtliche Oekonomen der Notwendigkeit der Liberalisierung und Dekartellisierung der protektionistischen Sektoren in der Schweiz zustimmen, freilich mit dem Unterschied, dass Hauser es für möglich hält, dies durch ein internes Verfahren zu erreichen, während Brillard glaubt, dass es dazu des Anstosses von aussen, von Europa, bedürfe.

Borgeaud glaubt, dass die nur auf dem Freihandelsabkommen basierende Beziehung zur EG zur stetigen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingung der Schweiz geführt habe, die sich weiter fortsetzen werde, wenn es keine Zäsur gebe. Doch sei der Versuch des Bundesrates von 1988, den EWR als Sonderpaket zu behandeln, an dessen institutionellen Mängeln faktisch gescheitert. Weil es in Wirklichkeit um die europäische Integration gehe, bei der der EWR ein erster Schritt wäre, müsse man dem Volk die Problematik des Alleingangs aufzeigen, indem man die Wirkungsfelder der Emotionen reduziert. Das Auseinanderklaffen in den Umfrageergebnisse führe er weniger auf Mentalitätsunterschiede gegenüber der europäischen Idee zurück als mehr auf den unterschiedlichen Kenntnisstand in den Landesteilen bezüglich der Folgen der Integration.

Fritsch fragt Däniker, ob er Anzeichen dafür habe, dass sein Konzept in Ueberlegungen auf internationaler Ebene eingegangen wäre.

Däniker berichtet von unterschiedlichen Reaktionen von Skepsis beim neutralen Oesterreich und der WEU bis zu wiederholtem wohlwollendem Interesse in Deutschland, besonders auch bei Nato-Generalsekretär Wörner. Ohne sich Einfluss anmassen zu wollen, stelle er immerhin fest, dass man sich in der Nato gedanklich in ähnlichen Richtungen bewege, etwa was die Einbindung des Ostens betrifft. Auch die Ueberlegungen von Rühl über die KSZE interpretiere er so.

Spillmann zeigt sich überrascht von Schindlers These, dass die Armee bei der vorauszusehenden grundlegenden Wandlung der Neutralität ihre integrierende Funktion verlieren müsse.

Schindler bekennt, dass er bisher die Motivation der schweizerischen Armee vor allem im Neutralitätsschutz gesehen habe, nach Kenntnis der Konzeption Dänikers aber seine Aussage modifizieren würde.

Däniker unterstreicht, dass der Neutralitätsschutz nur eines der Symbole der Armee gewesen sei, neben dem Gedanken eigenständiger Verteidigung etwa oder der Erfahrung, mit dieser Haltung Aussicht auf Unversehrtheit zu haben. Er könne sich aber nicht vorstellen, dass sich die jüngere Generation, vor allem auch in der Romandie noch auf eine solche fragwürdige Doktrin einschwören liesse. Dagegen glaube er, dass sein Konzept des territorialen Schutzes, mit dem neuen grenzüberschreitenden Auftrag "Schützen, retten, helfen" eine neue Motivation biete, die auch bei der jüngeren Generation verfängt.

Näf bestätigt, dass besonders das mittlere Kader nicht mehr an das Feindbild der letzten vierzig Jahre glaube und eine Ausweitung der Fähigkeit zur Landesverteidigung über die Grenzen hinaus begrüßen würde.

Ostertag fragt Däniker, wo seines Erachtens das Schwergewicht der Armeekonzeption 95 liegen sollte, wenn diese neben Kampf- auch Sicherungs-, Friedens- und Hilfeinsätze enthalten soll.

Däniker sieht ein ideelles und ein materielles Schwergewicht. Das ideelle würde den Bereich der Hilfs-, Katastrophen- und Sicherungseinsätze im

europäischen Rahmen umfassen, während das materielle nach wie vor auf der ultima ratio des eventuell noch zu fechtenden Kampfes liegen müsse; dies wegen des grossen Zeitbedarfs für die Umstellung von Hardware und Ausbildung, aber auch wegen der begrenzten Einsicht unserer Nachrichtendienste in die Vorgänge im Osten, wie sie Rühl geschildert habe. Da der Kampfauftrag zur Zeit aber nicht im Vordergrund stehe, würde er der Armeespitze empfehlen, vermehrt Ueberlegungen über zukünftige Sicherungseinsätze zugunsten Europas anzustellen. Eine solche europäische Solidarität könnte Wehrmännern wie Politikern gewiss plausibel gemacht werden, auch wenn für einmal Schweizer an gefährlichen Einsätzen teilnehmen würden.

Landolt begrüsst ebenfalls die Ausweitung der Aufgaben der Armee als motivationsfördernd und fragt, ob das Milizsystem hierbei noch eine Zukunft habe.

Däniker bejaht diese Frage unter Hinweis auf die in der "Armee 95" vorgesehene doppelte Ausbildung von Infanterieverbänden für Bewachungs- und örtliche Kampfaufgaben. Er könne sich auch vorstellen, dass in diesem Rahmen taktische Reserven nach wie vor gebraucht würden.

Braun ist der Auffassung, dass in den Vorträgen und Voten zu sehr ausgegangen werde vom optimistischen Zukunftsbild einer Welt, die den Krieg überwunden hat, und erinnert an die langfristigen Trends - demographische Entwicklung, Umweltverschlechterung und Ressourcenverknappung - , welche alle auf eine sehr starke Zuspitzung der globalen Lage im nächsten Jahrhundert hindeuten.

Däniker glaubt, dass gerade die von ihm postulierte kontinentale Territorialstruktur mit ihrem aktiven *und* reaktiven Dispositiv zwar keine Ursachenbekämpfung leisten, aber am besten Schadenminimierung betreiben könne.

Ott ist wie Däniker der Meinung, dass es angesichts der Unvorhersagbarkeit unserer Welt des 'contingency planning' bedürfe, wobei gerade auch Konzepte gefragt seien, die an tabuisierte Zonen rühren.

Meyer-Marsilius stellt fest, dass der Bericht 90 ein künftiges europäisches Sicherheitssystem nur gerade als Möglichkeit erwähnt, und fragt sich, wie die

Schweiz mit Rücksicht auf ihr Selbstverständnis etwa von Neutralität in dieser Hinsicht agieren sollte: solle zugewartet werden, bis andere KSZE-Staaten ein solches System in Bewegung gesetzt haben, um dann - nach einer Neukonzeption der Neutralität - daran teilzunehmen, oder könnte nicht eine neuverstandene Neutralitätspolitik Ausgangspunkt für die Fortsetzung der Politik der Guten Dienste im Sinne eigener aktiver Schritte in dieser Entwicklung sein. Daran schliesst er die Frage an, ob für solche Vorstösse überhaupt die militärpolitischen Möglichkeiten im inneren und ein Interesse im Ausland vorhanden wären.

Schindler würde selbständige Vorstösse der Schweiz sehr begrüessen, auch wenn diese nicht mit der heutigen Neutralitätskonzeption übereinstimmen, da gerade solche Initiativen die angeschlagene Identität der Schweiz zu stärken vermöchten.

Däniker erwartet mit Spannung den Bericht der Neutralitätskommission. Militärpolitisch sei bereits jetzt das schweizerische KSZE-Engagement verstärkt worden, etwa am Doktrinenseminar. Er könne sich durchaus vorstellen, dass die schweizerische Diplomatie auch ein neues militärisches Konzept einbringt, immerhin habe sich auch die schweizerische Idee der Schiedsgerichtsbarkeit im KSZE-Denken durchgesetzt.

Nagy erinnert an die im Bericht 90 (auf S.39) genannten Mittel der Aussenpolitik (aktive Teilnahme am KSZE-Prozess, Mitwirkung an Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen und an deren Verifikation sowie Förderung von Methoden und Instrumenten zur friedlichen Konfliktbeilegung) und fragt sich, ob eine europäische Integration der Schweiz mit den genannten Mitteln vereinbar wäre.

Däniker glaubt, dass sich Neutralität und Mitarbeit auf diesen Ebenen durchaus nicht ausschliessen, und verweist auf das Beispiel Österreichs, das sich durch den beantragten EG-Beitritt nicht von Aktivitäten im Rahmen des Wiener Konfliktverhütungszentrums abhalten lasse.

Schindler pflichtet unter Hinweis auf sein Referat bei. In der heutigen EG könnten die Mitgliedstaaten ohne weiteres solche Aktivitäten ausüben, und da in einer zukünftigen politischen Union die Aussenpolitik nicht in die ausschliessliche Kompetenz der EG fallen dürfte, müsste dies auch in Zukunft möglich sein.

Ruch bezieht sich auf die verbreitete Meinung, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz weitgehend von der schweizerischen Neutralität profitiere, und fragt, ob dessen Tätigkeit durch eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz oder einen Verlust der Glaubwürdigkeit der Neutralität beeinträchtigt würde.

Schindler bestätigt, dass die Schweiz sehr wesentlich dank ihrer Neutralität zum Depositarstaat der Genfer Konventionen geworden war. Seit dem Zweiten Weltkrieg habe sich das IKRK, das juristisch gesehen ein privatrechtlicher Verein nach schweizerischem ZGB sei, durch zahlreiche Akte immer stärker zu einer eigenständigen Einheit, im Grunde zu einer internationalen Organisation gewandelt und werde, wie die etwa fünfzig Sitzabkommen zeigten, gemeinhin als Völkerrechtssubjekt betrachtet. Daher habe sich auch in der Schweiz immer mehr die Auffassung durchgesetzt, dass die Tätigkeit des IKRK heute längst nicht mehr in demselben Masse von der schweizerischen Neutralität abhängen und entsprechend auch von einem Wandel nicht beeinflusst würde.

Hächler bittet **Däniker** um Konkretisierung von Aufgaben, Kräften, Ausrüstung und vor allem des Feindbildes der skizzierten Territorialarmee.

Däniker betont, dass die Armee in Zukunft kein Feindbild mehr brauche, sondern nurmehr einen Auftrag, der die Grundbereitschaft für verschiedene 'contingencies' umfasst. Entsprechend der Eskalationsleiter rangierten die Aufgaben von Kampf über Sicherungseinsätze bis zu Hilfeleistung, wie dies die "Armee 95" ja vorsehe. Dazu komme die Aufgabe, das Polizeikorps bei der Bekämpfung der 'low-level-violence', wie dem organisierten Verbrechen oder dem Drogenhandel, zu verstärken. Sodann gäbe es über dieser Ebene der Territorialarmeen noch längere Zeit Eingreiftruppen, die personell und vor allem finanziell zu unterstützen wären.

Favre fragt **Däniker**, wie er die Chancen für eine Ausweitung der politischen Nord-Süd-Beziehungen, etwa für den Mittelmeerraum im Rahmen der vorgeschlagenen KSZM, beurteile.

Däniker gibt zu bedenken, dass eine KSZM von der Realisierung noch weit entfernt sei. Falls es aber dazu käme, sollte sich die Schweiz ebenso engagieren

wie im Falle einer kontinentübergreifenden Konfrontation. Einer schweizerischen Vorreiterrolle steht er allerdings eher skeptisch gegenüber.

Ruch teilt diese Meinung weitgehend, schätzt aber angesichts der aussichtsreichen Friedensbemühungen im westlichen Mittelmeerraum die Chancen für eine KSZM positiver ein. Er glaubt überdies, dass die Prinzipien der KSZE ein geeignetes Instrument zur Konfliktbeilegung auch in anderen Regionen, z.B. im Nahen Osten oder auf dem indischen Subkontinent, sein könnten.

Däniker erinnert daran, dass die KSZE zunächst von der Sowjetunion als Forum für Truppenreduktionsgespräche vorgeschlagen worden war. Die westliche Forderung nach Einbeziehung der Menschenrechtsfrage habe alsdann den Kalten Krieg auf eine neue Ebene verlagert. Er sehe aber in keiner Region der Welt eine vergleichbare Bereitschaft zur Kooperation auf dieser Ebene.

Schindler verweist dagegen auf die Streitschlichtungsverfahren der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) und der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) auf Ebene der Staatschefs oder Aussenminister, welche ungleich wirksamer als jene der KSZE seien und in der Regel zur Beilegung der Konflikte führten.

Spillmann betont abschliessend den Begriff Wandel im neuen Bericht zur schweizerischen Sicherheitspolitik, der alle Facetten der Diskussion zusammenfasse. Es bestehe eine Diskrepanz zwischen der Erkenntnis dieses vielfältigen Wandels und dem Willen, vielleicht auch der Fähigkeit zu entschlossenem, zukunftsgerichtetem Handeln. Angesichts der Irreversibilität des Wandels sei es aber verfehlt, eine Schildkrötenpolitik des Abwartens auf die Wiederkehr vertrauter Zustände zu betreiben. Die dringend erforderliche geistige Auseinandersetzung werde an einer Tagung zu einem verwandten Thema 1992 fortgesetzt werden.

Michael Fajnor

Sicherheit durch Integration

(Zusammenfassende Auswertung des ersten Tages)

Sicherheit durch Integration? In den Referaten von Hermann Lübke, Hanns W. Maull, Ernst-Otto Czempel und Lothar Rühl wurde diese grundsätzliche Frage aus vier verschiedenen Perspektiven beleuchtet und einhellig positiv beantwortet. Auf den folgenden Seiten soll versucht werden, die wichtigsten Gedankengänge aus diesen Vorträgen und den anschliessenden Diskussionsvoten zusammenzufassen und aufzuzeigen, wo nach der Auffassung von Referenten und Tagungsteilnehmern die Gründe für diese grundsätzlich positive Wertung des europäischen Integrationsprozesses zu finden sind, welche Probleme auf dem Weg der Vertiefung und Erweiterung dieses Prozesses zu bewältigen sein werden, und wie nach den Vorstellungen der Votanten eine erfolgversprechende, den völlig neuen Verhältnissen nach dem Zusammenbruch der Ost-West-Konfrontation angemessene Integrations- und Sicherheitspolitik aussehen könnte.¹

Der Regionalismus - Konstruktive Kraft im europäischen Integrationsprozess

Zu den Konstanten der schweizerischen Europadebatte gehört die immer wieder beschworene Gefahr einer Fremdbestimmung durch "Brüssel", durch den bürokratischen Apparat einer zentralistischen, die Gesamtheit der Nationalstaaten und Regionen zu einem europäischen Einheitsbrei nivellierenden Gemeinschaft.²

1 Die Darstellung folgt dabei der Reihenfolge der Referate. In der Aneinanderreihung der nachfolgenden acht Themenschwerpunkte ist also keine Gewichtung, sondern nur eine primär am chronologischen Ablauf der Tagung orientierte Gliederung zu sehen.

2 So ist namentlich von Vertretern der "Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS) immer wieder zu hören, die EG brächte der Schweiz die "Zerstörung der Kantons- und Gemeindeautonomie" und damit das Ende des Föderalismus (vgl. die unter dem Titel "Die Schweiz und ihr Verhältnis zu Europa" veröffentlichte Broschüre der AUNS vom Februar 1990). Es sei, so beispielsweise *Otto Fischer* (Die selbständige Schweiz vor der EG, AUNS, August 1991), angesichts einer unterschiedlichen historischen Entwicklung und anderer politischer Wertvorstellungen unserer europäischen Nachbarn eine Illusion, auf eine föderalistische Entwicklung der EG zu hoffen. Vgl. demgegenüber die Analysen prominenter Staats- und Völkerrechtler wie *Dietrich Schindler* (z.B. in: Schindler et al. (ed.), Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts, Zürich 1990, S.21ff, insbes. S.33: "Von einer Infragestellung des schweizerischen Föderalismus kann aber nicht die Rede sein.") oder *Olivier Jacot-Guillarmod* (Conséquences sur le fédéralisme suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, in: Jacot-Guillarmod/Schindler/Cottier, EG-Recht und

Befürchtungen dieser Art, die angesichts der enormen ethnischen und kulturellen Vielfalt der in EG und EFTA zusammengeschlossenen Staaten eher als Schreckgespenst denn als realistische Erwartung erscheinen,³ waren weder in den Referaten noch in der Diskussion zu spüren. Hermann Lübke trat ihnen zunächst mit grundsätzlichen Ueberlegungen zur Entwicklung moderner Industriegesellschaften entgegen: Die Annahme, durch die Industrialisierung werde eine auf unterem Niveau homogen gemachte Massengesellschaft hervorgebracht, sei durch die tatsächliche Entwicklung inzwischen vollendet falsifiziert worden: Noch nie habe es eine Gesellschaft gegeben, in der sich die Kultur mannigfaltiger ausdifferenziert hätte als in der unsrigen. Statt Vermassung erkenne man Individualisierung und Pluralisierung: Die sogenannte Massengesellschaft sei in Tat und Wahrheit die Gesellschaft der massenhaft freigesetzten Individualismen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung der regionalistischen Bewegung in Europa⁴ zu betrachten: In einer Bevölkerung, die sich mit stetig wachsenden Informations-, Waren-, Dienstleistungs-, und Touristenströmen konfrontiert sieht, wächst das Bedürfnis nach emotionaler Geborgenheit in der eigenen engeren Heimat: Die Dynamik der Modernisierungsprozesse mit ihrer über immer grössere Räume hinweg herkunftsendifferent verbindenden Wirkung wecke, so Hermann Lübke, das Bedürfnis nach der Erhaltung herkunftsgeprägter kultureller und politischer Vielfalt.⁵ Dabei suche der Regionalismus gerade in der europäischen Politik Rückhalt: In der ihrerseits nach der Schwächung nationalstaatlichen Einflusses strebenden europäischen Bewegung erkenne der für Autonomie im Nationalstaat kämpfende Regionalismus einen natürlichen Verbündeten.⁶

schweizerische Rechtsordnung - Föderalismus, Demokratie, Neutralität, GATT und europäische Integration, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S.7-38).

- 3 Die Ergebnisse des Maastrichter EG-Gipfels haben klar bestätigt, dass der Weg nicht in Richtung Zentralismus geht: So enthalten die revidierten EG-Verträge namentlich eine strenge Formulierung des Subsidiaritätsprinzips und sehen überdies einen (vorläufig allerdings nur mit beratenden Befugnissen ausgestatteten) Ausschuss der Regionen vor. (vgl. NZZ vom 12.12.1991).
- 4 Bis heute haben sich mehr als 110 Regionen (darunter beispielsweise auch die Regio Basiliensis sowie die Kantone Genf, Jura, Tessin und Wallis) in der *Versammlung der Regionen Europas (VRE)* zusammengeschlossen, und neben der VRE besteht mit der *Konferenz der Regionen Europas* eine zweite Vereinigung mit über 50 Mitgliedsregionen.
- 5 So spricht beispielsweise auch *Dietrich Schindler* (Auswirkungen der EG auf die schweizerische Staatsstruktur, Wirtschaftspolitische Mitteilungen Nr.2/1990, Zürich (Wirtschaftsförderung)) vom "Bedürfnis nach Identifikation mit den kleineren lokalen und regionalen Einheiten", das "sicher nicht zuletzt als Folge der Bildung grosser überstaatlicher Einheiten" gewachsen sei (op.cit., S.7).
- 6 Vgl. zu alledem auch *Hermann Lübke*, Die Aufdringlichkeit der Geschichte, Graz/Wien/Köln, 1989, S.30-45 ("Die grosse und die kleine Welt - Regionalismus als europäische Bewegung").

Hermann Lübke sieht in dieser Allianz von Regionalismus und "Europäismus" freilich mehr als eine bloße Interessengemeinschaft in Opposition zum Nationalstaat. Letztlich müsse gerade in der gegenseitigen Anerkennung des Rechts auf die Bewahrung kultureller Besonderheiten eine völkerverbindende und integrierende Kraft gesehen werden. Der Respekt vor den Besonderheiten des Anderen erlaube es den Menschen, sich in ihrer über alle Unterschiede hinweg verbindenden Humanität zu erkennen.

Im Lichte dieser Ausführungen erscheint der Regionalismus in doppeltem Sinne als positive Kraft im europäischen Integrationsprozess: Einerseits in der gerade erwähnten verbindenden Wirkung der wechselseitigen Anerkennung kultureller Eigenständigkeit, andererseits im Widerstand gegen nivellierende zentralistische Bestrebungen. Folgt man dieser positiven Einschätzung und geht man mit Hermann Lübke von zunehmender Stärke der regionalistischen Bewegung aus, so kann es kaum einen Zweifel am föderalistischen Charakter einer zukünftigen europäischen Gemeinschaft geben. Der Subsidiaritätsgedanke⁷ wird zum zentralen Gestaltungsprinzip der europäischen Integration: So viel Einheit wie nötig, so viel Bürgernähe und Verschiedenheit wie möglich!

Destruktiver Nationalismus - die Schattenseite der ethnischen und kulturellen Vielfalt Europas

Herrschte einerseits weitgehender Konsens in der Prognose, dass zentralistischen Bestrebungen im europäischen Integrationsprozess angesichts der ungeheuren kulturellen und politischen Vielfalt Europas kein Erfolg beschieden sein könne, so waren andererseits divergierende Meinungen in der Wertung des Strebens nach ethnischer und kultureller Abgrenzung nicht zu übersehen: Dem positiven Bild des konstruktiven Regionalismus in einer pluralistischen, auf ethnischer und kultureller Vielfalt bauenden demokratischen und föderalen Ordnung Europas wurde in verschiedenen Diskussionsvoten die Schreckensvision eines von destruktiven nationalistischen Kräften zerrissenen Kontinents entgegenge-

7 "Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Massnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen." Mit dieser Formulierung sollte, so die Regierungschefs der deutschen Bundesländer in einer Entschliessung des Bundesrates vom 24.8.1990 (vgl. Bundesrats-Drucksache 550/90) das Subsidiaritätsprinzip in den EG-Verträgen verankert werden.

stellt.⁸ Angesichts der jüngsten Entwicklungen in Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion war vor allem die Angst vor den gesamteuropäisch wirkenden Folgen nationaler Konflikte in Ost- und Südosteuropa zu spüren. Während in Westeuropa die Einbindung in eine marktorientierte Wohlstandsgesellschaft den Nationalismus gewissermassen gezähmt habe, seien im wirtschaftlich zurückgebliebenen Osteuropa nach dem Zusammenbruch des Kommunismus beunruhigende Anzeichen einer Renaissance des "vormodernen", "politreligiösen" Nationalismus zu erkennen.

Bei aller Einsicht in das explosive Potential dieser Entwicklungen warnte Hermann Lübke vor einer allzu pessimistischen Betrachtung: In ihrer überwiegenden Mehrzahl handle es sich auch bei den neu aufkeimenden Nationalismen Osteuropas nicht um aggressive, mit Sendungsbewusstsein verbundene Bewegungen, sondern vielmehr um das Streben von Minderheiten nach Selbstbefreiung aus der Abhängigkeit von grossen, als identitätsgefährdend empfundenen Staatsgebilden. Vereinzelt - so namentlich in Serbien, das bis ins 19. Jahrhundert unter osmanischer Herrschaft stand und daher keine Westeuropa vergleichbare Prägung durch die Aufklärung erfahren habe - seien freilich antimodernistische, angstmotivierte und aggressive Fundamentalismen zu erkennen. Diesen Erscheinungen könne am ehesten durch eine möglichst schnelle und weitgehende Einbindung in die wohlfahrtsstiftende moderne Industriegesellschaft begegnet werden.

Dieser grundsätzlich positiven Sicht der Dinge wurde freilich nicht nur eine gewisse Skepsis bezüglich der Chancen einer wirtschaftlichen Entschärfung nationaler Konflikte entgegengehalten⁹, sondern darüber hinaus auch die Befürchtung, aus den grenzüberschreitend, ja global wirkenden Negativerscheinungen der Industriegesellschaft (insbesondere ökologischen Fehlentwicklungen) könne ein neues Spannungspotential entstehen und sich schliesslich in Konflikten zwischen Nationen und Regionen entladen¹⁰, welche möglicherweise den Nationalismus des 19. Jahrhunderts weit in den Schatten stellten. Auch dieser Einwand vermochte freilich die Zuversicht Hermann Lübkes nicht zu erschüttern: Die

8 Zu diesem Szenario vgl. die eindrückliche Darstellung von *John J. Mearsheimer* (*Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*) in: *International Security*, Summer 1990, S.5-56.

9 Dazu mehr in den beiden folgenden Abschnitten.

10 Als Illustration für diese wachsende Einsicht in das Gefährdungspotential ökologischer Fehlentwicklungen sei auch auf entsprechende Ausführungen im *Bericht 90* verwiesen. (Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel - Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, S.17f).

ständig abnehmende Fähigkeit des souveränen Nationalstaates zur autarken Existenz in einem Netz von immer grossräumiger wirkenden Abhängigkeiten lasse auch die Erkenntnis wachsen, dass diese Autarkie nur auf einer höheren Ebene, eben der integrierter und überstaatlicher Gemeinwesen, wiedergewonnen werden könne.

Damit wurde auch in dieser Diskussion ein Gegensatz deutlich, der in integrationspolitischen Debatten immer wieder zu erkennen ist: Auf der einen Seite die Optimisten, die auf die Fähigkeit des Menschen zur rationalen Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamer Reaktion auf grenzüberschreitende Probleme und Abhängigkeiten vertrauen und daraus eine positive Prognose für den Aufbau demokratisch und föderal verfasster Integrationsstrukturen ableiten. Auf der anderen Seite die Pessimisten, die das Potential des Menschen zu irrationaler Gewalt betonen: Sie sehen die sehr reale Möglichkeit, dass sich die Neigung des Menschen, auf Probleme und Notlagen mit gewaltsamen Uebergriffen auf den Andersartigen, auf fremde ethnische Gruppen und Nationen zu reagieren, wider alle Vernunft durchsetzen könnte.

Anreize und Kosten: Zur wirtschaftlichen Beeinflussung politischer Entwicklungen

Die Diskussion um Fragen der wirtschaftlichen Kooperation und Integration stand ganz im Zeichen der Frage, inwieweit der Gefahr eines chaotischen, von gewaltsamen Auseinandersetzungen, wirtschaftlichem Niedergang und grossen Migrationsbewegungen begleiteten Zerfalls der osteuropäischen Staatenwelt mit ökonomischen Instrumenten begegnet werden könnte. Dabei war zwar die Notwendigkeit grosser wirtschaftlicher Anstrengungen des Westens unumstritten, zugleich aber auch eine deutliche Skepsis gegenüber den Chancen für eine schnelle wirtschaftliche Stabilisierung des Ostens unübersehbar.

Zunächst legte Hanns W. Maull mit einer grundsätzlichen Analyse der politischen Wirksamkeit wirtschaftlicher Ueberlegungen das Fundament für die Diskussion. In vereinfachender Zusammenfassung seiner Ausführungen kann festgehalten werden, dass auch in politischen Entscheidungsprozessen Kosten-Nutzen-Ueberlegungen wirksam werden und dass folglich wirtschaftliche Anreize das Verhalten politischer Entscheidungsträger ebenso beeinflussen können wie die Aussicht wirtschaftlicher Kosten.

Dies wird zunächst in der Betrachtung wirtschaftlicher Anreize sichtbar. Sie entfalten ihre sicherheitspolitische Wirkung, indem sie durch die Schaffung eines gewissen Wohlstandes saturieren und die aussenpolitische Abenteuerlust dämpfen: Wer viel hat, hat auch viel zu verlieren.¹¹ Andererseits kann wirtschaftliches Wachstum auch durch seinen positiven Einfluss auf demokratische Reformprozesse sicherheitsfördernd wirken: Da echte Demokratien miteinander keine Kriege führen, drängt sich - so Hanns W. Maull in Uebereinstimmung mit den später von Ernst-Otto Czempiel noch ausführlicher dargelegten Gedanken - die Förderung demokratischer Prozesse durch wirtschaftliche Massnahmen als sicherheitspolitische Strategie geradezu auf.

Betrachtet man die andere Seite der Rechnung, so wird auch der Einfluss wirtschaftlicher Kosten auf aussenpolitische Entscheidungen deutlich: Theoretisch wird ein Entscheidungsträger immer dann auf aggressives Verhalten verzichten, wenn die wirtschaftlichen Kosten dieses Verhaltens den möglichen Nutzen in seinen subjektiven Wertmassstäben übertreffen. Hier wird freilich zugleich die Grenze wirtschaftlichen Einflusses auf politische Entscheidungen sichtbar. Ueberall dort, wo wirtschaftliche Ueberlegungen einen relativ niedrigen Stellenwert in der Wertskala der Entscheidungsträger haben, wird auch die politische Wirkung wirtschaftlicher Massnahmen beschränkt bleiben: So beispielsweise dann, wenn in den Kosten-Nutzen-Ueberlegungen statt der "Logik der westlichen Interdependenz-Rationalität" die "(Ideo-)Logik...eines virulenten Nationalismus oder eines religiösen Fundamentalismus" dominiert.

Dieser Gedanke war auch in der Diskussion immer wieder zu spüren, zeigten sich doch verschiedene Votanten skeptisch gegenüber der politischen Wirksamkeit wirtschaftlicher Massnahmen: So wurde insbesondere auf die weitgehende Erfolglosigkeit von Boykottmassnahmen (beispielsweise der COCOM-Handelsbeschränkungen gegen den Warschauer Pakt oder des Boykottes gegen den Irak nach dessen Einmarsch in Kuwait) hingewiesen. Hanns W. Maull konnte sich mit dieser skeptischen Beurteilung durchaus einverstanden erklären, wies aber zugleich darauf hin, dass man nicht mit unrealistischen Erwartungen an wirtschaftliche Massnahmen herangehen dürfe: So hätten beispielsweise die Handelsbeschränkungen der Uno gegen den Irak zu einer weitgehenden Lähmung des wirtschaftlichen Lebens geführt und seien in diesem Sinne äusserst wir-

11 Zu den Ursprüngen dieser Theorie von der friedensfördernden Wirkung materiellen Wohlstandes vgl. die anschauliche Darstellung bei *Ernst-Otto Czempiel*, *Friedensstrategien*, Paderborn 1986 (utb 1397), S.144ff ("Friede und Wohlstand", mit zahlreichen Zitaten und Quellenangaben).

kungsvoll gewesen. Dass sie dennoch nicht die gewünschten Ergebnisse gezeitigt hätten, sei eben auf den relativ niedrigen Stellenwert wirtschaftlicher Kostenüberlegungen in den Entscheidungen der irakischen Führung während des Konfliktes zurückzuführen. Im übrigen seien die Ziele der anti-irakischen Koalition ja auch durch den massiven Einsatz militärischer Mittel nur zum Teil erreicht worden.

Der Einsatz wirtschaftlicher Mittel beim Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung

Im Gegensatz zur weit verbreiteten Auffassung, wonach ein immer dichteres Netz wirtschaftlicher Abhängigkeiten und Sachzwänge über die wirtschaftspolitische Kooperation und Integration schliesslich fast zwangsläufig auch zur politischen und sicherheitspolitischen Integration führen werde,¹² ging Hanns W. Maull von der Priorität sicherheitspolitischer Integration aus: Die naheliegende Erkenntnis, dass Staaten nur dann bereit seien, sich durch wirtschaftliche Verflechtung voneinander abhängig zu machen, wenn eine sicherheitspolitische Gefährdung durch die Partner ausgeschlossen werden könne, liefert ein überzeugendes Argument für diese These. Es kann daher nicht überraschen, dass Hanns W. Maull in der Schaffung der Nato die grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche wirtschaftliche Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft sah und auch in der jüngsten europäischen Entwicklung Anzeichen für diesen Zusammenhang zu erkennen glaubte: In den Bemühungen der jungen ostmitteleuropäischen Demokratien um den Ausbau ihrer Beziehungen zum Westen habe heute nicht mehr die EG, sondern die Nato Priorität: In ihr suchten die Reformstaaten den nötigen sicherheitspolitischen Rückhalt für eine dauerhafte Stabilisierung ihrer demokratischen Ordnung.¹³

12 Vgl. dazu die funktionalistischen Integrationstheorien, beispielsweise bei *David Mitrany*, *The Functional Theory of Politics*, London 1975. In seiner Skepsis gegenüber den funktionalistischen Integrationstheorien wurde *Hanns W. Maull* auch von *Ernst-Otto Czempiel* unterstützt: Politische Entscheidungen seien trotz aller Sachzwänge für weitere Integrationsfortschritte unerlässlich: Die "Logik der Sachen" könne diese politischen Entscheidungen lediglich fördern, sie aber nicht ersetzen. Vgl. auch die Kritik am klassischen Funktionalismus bei *Daniel Frei*, *Integrationsprozesse*, in: *Werner Weidenfeld (Hrsg.)*, *Die Identität Europas*, Bonn 1985, S.113-131, insbesondere S.122ff.

13 Die Nato ist diesen Beitrittswünschen (namentlich der CSFR, Polens und Ungarns) bis anhin freilich sehr vorsichtig begegnet, wird doch eine negative Beeinflussung der politischen Entwicklung in der Sowjetunion (bzw. in einer "Union Souveräner Staaten Eurasiens" oder einer "Union der Slawischen Republiken" oder in einem die zerfallende Union dominierenden russischen Nationalstaat) befürchtet: Man will eine von "konservativen" Kräften als Bedrohung empfundene Ausdehnung der Nato nach Osten vermeiden, um die auf Abwehr oder gar Konfrontation bedachten Elemente in Armee, Partei und Geheimdienst nicht zu stärken und so die demokratischen Reformprozesse zu gefährden. Vgl. die vorsichtigen Formulierungen in

Ganz im Sinne der oben angedeuteten Skepsis gegenüber der Möglichkeit einer schnellen Beeinflussung politischer Prozesse durch wirtschaftliche Massnahmen warnte Hanns W. Maull auch vor einer Ueberschätzung der Wirksamkeit wirtschaftlicher Kooperation¹⁴ bei der Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung. In den osteuropäischen Staaten fehle es vorläufig an den nötigen politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zur wirksamen Aufnahme massiver westlicher Unterstützung,¹⁵ und zugleich müsse angesichts der hochgesteckten Erwartungshorizonte damit gerechnet werden, dass die oft weit unterschätzten Anpassungslasten und Uebergangszeiträume politisch nur schwer bewältigt werden könnten.¹⁶ Seine eher pessimistische Einschätzung der Chancen einer erfolgreichen wirtschaftlichen Eingliederung Osteuropas in der näheren Zukunft gründete Hanns W. Maull auch auf die Beurteilung der westlichen Hilfsbereitschaft: Es sei ein klarer Mangel an Solidarität und Opferbereitschaft festzustellen¹⁷, und vor der politischen Durchsetzbarkeit der erforderlichen Stützungsmaßnahmen werde zumindest noch ein hohes Mass an Ueberzeugungsarbeit zu leisten sein. Einstweilen bleibe nur die Hoffnung, dass die Perspektive einer wirtschaftlichen Integration genug sei, um die osteuropäischen Entscheidungsträger vom Rückgriff auf riskante politische oder gar militärische Strategien abzuhalten.¹⁸

der Römer Erklärung vom 8. November 1991 (insbesondere S.4f. im Communiqué S-1 (91) 86, Nato Press Service)

- 14 *Hanns W. Maull* nannte insbesondere die folgenden Instrumente wirtschaftlicher Zusammenarbeit: Hilfe durch Warenlieferungen, finanzielle Unterstützung (Kredite, Bürgschaften etc.), Investitionen, Know-How- und Technologietransfer, sowie das als besonders wirksam beurteilte Mittel der Marktöffnung.
- 15 Besonders akut ist dieses Problem sicherlich in der zerfallenden Sowjetunion: Vgl. dazu den (noch vor dem Hintergrund der relativ intakten politischen Machtstrukturen in der Sowjetunion des Jahres 1990 verfassten) Beitrag von *Axel Lebahn*: Kann der Westen der Perestrojka wirtschaftlich helfen?, in: *Europa-Archiv* 1990, S.581-592 (insbesondere S.587ff).
- 16 Vgl. zu diesem "Zusammenprall von Wünschen und Vorstellungen mit der postkommunistischen Realität" beispielsweise auch die Ausführungen von *Anna Wolff-Poweska* (Die Zukunft Osteuropas - Herausforderungen, Probleme, Strategien) in *Europa-Archiv* 1991, Folge 19, S.567-572, insbesondere 568f.
- 17 Ein besonders instruktives Beispiel hierfür liefert die jüngste Diskussion um eine beschränkte Oeffnung der EG-Märkte für Frischfleischimporte aus den osteuropäischen Staaten: Selbst dieser äusserst bescheidene Schritt der Marktöffnung war heftig umstritten und stiess vor allem auf den hartnäckigen Widerstand der von der Agrarlobby heftig bedrängten Regierung Frankreichs.
- 18 In das von *Hanns W. Maull* in eher düsteren Farben gemalte Bild der näheren Zukunft Europas passte auch seine in der Diskussion geäusserte Befürchtung, der Druck grosser Migrationsbewegungen aus dem Mittelmeerraum und aus Osteuropa könnte in Westeuropa zu einer Renaissance nationalistischer Bewegungen führen. Die bis in gemässigte Parteien hineinreichenden Forderungen nach einer strikten Abgrenzung gegenüber Immigranten und die bis anhin glücklicherweise auf Randgruppierungen des politischen Spektrums beschränkten extremeren Erscheinungen (Front national in Frankreich, Republikaner und gewalttätige Skinheads in Deutschland, etc.) scheinen diese Befürchtungen zu bestätigen.

Bei aller Skepsis in der Beurteilung der kurz- und mittelfristigen Chancen wirtschaftlicher Kooperation und Integration führt aber wohl kein Weg an der überragenden Bedeutung einer gesamteuropäischen wirtschaftlichen Kooperation und Integration für die dauerhafte Einbindung der osteuropäischen Staaten in die Gemeinschaft der Demokratien Europas vorbei. Der Versuch einer wirtschaftlichen Abgrenzung gegenüber dem Osten erscheint wenig erfolgversprechend¹⁹ und wäre wohl auch aus sicherheitspolitischer Sicht höchst gefährlich, müsste er doch auf Dauer zu einer neuen, von den Spannungen zwischen einem prosperierenden und einem verfallenden Teil Europas genährten Konfrontation führen. Hanns W. Maull warnte daher auch vor den in der Diskussion erwähnten Modellen eines parallelen Aufbaus zweier weitgehend voneinander getrennter Wirtschaftsräume in West und Ost. Derartige Vorstellungen seien fatal und unrealistisch, würden doch damit nur die maroden Wirtschaftsstrukturen im Osten zementiert und ein wirtschaftlich gespaltenes Europa geschaffen.²⁰

Folgt man der von Hanns W. Maull so überzeugend dargelegten Interdependenzlogik, so wird der Widerspruch einer derartigen ökonomischen Zweiteilung Europas zu den Erfordernissen einer sicherheitsfördernden Wirtschaftspolitik evident: Statt Abgrenzung braucht Europa möglichst weitgehende Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit, ist doch gerade die auf dem Boden wirtschaftlicher Bindungen wachsende Erkenntnis, dass ein hohes Mass an Wohlstand auf die Dauer nur durch die friedliche Eingliederung in das gemeinsame System

19 An den Erfolgchancen einer derartigen Strategie darf überdies mit Fug und Recht gezweifelt werden: So betont beispielsweise auch *Uwe Nerlich* (Einige nichtmilitärische Bedingungen europäischer Sicherheit, in *Europa-Archiv* 1991, 19. Folge, S.547-557, insbesondere S.551) die Unvorstellbarkeit einer auch langfristig prosperierenden westeuropäischen Gemeinschaft bei gleichzeitigem wirtschaftlichem Niedergang Osteuropas: Nach dem Zerfall des kommunistischen Systems und dem Fall des Eisernen Vorhanges werde es "keine Eilande der Freiheit und des Wohlstands in einem Meer von Armut geben: Dies war paradoxerweise nur möglich unter den Bedingungen politischer Teilung, die wiederum nicht wirksam gewesen wäre ohne die militärische Konfrontation." *Hanns W. Maull* warnte im übrigen auch vor den Gefahren einer Abschottung gegenüber Wanderungsbewegungen aus dem Osten: Erfolg könnte eine derartige Politik nur mit massiven polizeilichen Massnahmen haben, und damit könnte letzten Endes auch der liberale Charakter unserer politischen Ordnung gefährdet werden.

20 Geht man freilich von einer pessimistischen Prognose für die Zukunft Osteuropas und die Chancen einer positiven Beeinflussung der Entwicklung durch den Westen aus, so wird der Gedanke an eine "Quarantänestrategie" sicher an politischer Attraktivität gewinnen. Vgl. zu diesem Versuch, die vertraute bipolare Welt auch nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems zu erhalten: *Jack Snyder*, *Averting Anarchy in the New Europe*, in: *International Security*, Spring 1990, S.5-41; insbes. S.13f und 38ff (mit kritischer Beurteilung dieser Strategie). Vgl. auch *Hanns W. Maull/Achim von Heynitz*, *Osteuropa: Durchbruch in die Postmoderne?*, in: *Europa-Archiv*, 1990, S.441-452, insbes. S.445ff.

wirtschaftlicher Arbeitsteilung zu erreichen ist, am ehesten geeignet, dauerhafte Sicherheit zu gewährleisten.²¹

Demokratisierung - Patentrezept zum Abbau zwischenstaatlicher Gewalt?

Nach der von Ernst-Otto Czempiel vertretenen und in der Diskussion praktisch unumstrittenen Auffassung muss in der Demokratisierung der Herrschaftssysteme die wichtigste Strategie zur Schaffung dauerhafter Sicherheit in Europa gesehen werden. Die Verankerung demokratischer Verfahren für den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse ist demnach nicht nur geeignet, das gewaltfreie Zusammenleben der Bürger im Inneren demokratischer Staaten sicherzustellen, sondern erscheint darüber hinaus auch als erfolgversprechender Weg zum Abbau zwischenstaatlicher Gewaltpotentiale. Zur Illustration dieser sicherheitsfördernden Wirkung der Demokratisierung konnte Ernst-Otto Czempiel auf den Zusammenbruch des Ost-West-Konflikts verweisen: Das Ende dieser jahrzehntelangen Konfrontation fiel genau mit der Ueberwindung des kommunistischen Systems durch die demokratischen Oppositionsbewegungen Osteuropas zusammen.

Wie auch durch verschiedene Diskussionsvoten deutlich wurde, steht und fällt der Erfolg der Demokratisierungsstrategien mit der richtigen Definition des Begriffes Demokratie. Folgt man den Ueberlegungen Czempiels, so hat der klassische europäische Nationalstaat den für einen dauerhaften Abbau zwischenstaatlicher Gewalt erforderlichen Demokratisierungsstand noch nicht erreicht. Man habe es hier vielmehr mit einem "stark ausgeprägten Herrschaftsinstrument" zu tun, das von einer durch ausgewählte Gruppen²² kontrollierten und in der Kapitale konzentrierten Machtausübung bestimmt werde. Demgegenüber wäre eine voll ausgebildete Demokratie von der strikten Durchführung des Subsidiaritätsgedankens und damit von einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung der staatlichen Funktionen und einer möglichst unmittelbaren Partizipation der

21 "So wie die Natur weislich die Völker trennt,..., so vereinigt sie auch andererseits Völker,..., durch den wechselseitigen Eigennutz. Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann, und der früher oder später sich jedes Volks bemächtigt. Weil nämlich unter allen der Staatsmacht untergeordneten Mächten (Mitteln) die Geldmacht wohl die zuverlässigste sein möchte, so sehen sich die Staaten ... gedrungen, den edlen Frieden zu befördern...(*Immanuel Kant*, Immanuel, Zum Ewigen Frieden, Erster Zusatz, Ziffer 3, zitiert nach Reclam (Universal-Bibliothek Nr.1501), Stuttgart 1984, S.33.

22 So beispielsweise dem für die zwischenstaatliche Gewaltanwendung besonders bedeutsamen, von Präsident *Dwight D. Eisenhower* in seiner Abschiedsrede bei der Amtsübergabe an John F. Kennedy am 17.1.1961 so eindrücklich beschworenen "militärisch-industriellen Komplex".

Bürger an der Entscheidungsfindung und Entscheidungskontrolle geprägt. Dabei müsste insbesondere auch ein hoher Grad an Partizipation der Bürger in den aussenpolitischen Entscheidungsprozessen sichergestellt werden.²³

Aus dieser Definition des Begriffes Demokratie leitete Ernst-Otto Czempel auch klare Forderungen an eine zukünftige Politische Union in Westeuropa ab: Nur eine möglichst dezentral und föderal organisierte Union könne die Bildung gefährlicher Machtkonzentrationen verhindern und in diesem Sinne die gewaltreduzierende Funktion der Demokratie sicherstellen.²⁴ Beim Aufbau einer an diesem Gedanken orientierten demokratischen Gemeinschaft könnte die Schweiz zweifelsohne einen wichtigen Beitrag leisten: Wie auch in den Ausführungen Czempels deutlich wurde, wird das politische System der Schweiz bei ihren europäischen Nachbarn in dieser Hinsicht durchaus als vorbildlich betrachtet. Vielleicht wäre die gerade im vergangenen Jubiläumsjahr so hartnäckig gesuchte Therapie für das helvetische Malaise in einem aktiven Einsatz der Eidgenossenschaft für den Aufbau eines föderalistischen Europas und für den Abbau des so gerne kritisierten Demokratiedefizits in der EG zu finden.²⁵

Stimmt man der beispielsweise von Lothar Rühl vertretenen Ansicht zu, dass der spektakuläre Erfolg osteuropäischer Demokratiebewegungen nicht zuletzt auch eine Folge des unermüdlichen Einsatzes westlicher Staaten für die Menschenrechte und den Minderheitenschutz im Rahmen des KSZE-Prozesses ist, so ist mit dem fortdauernden Engagement in diesem gesamteuropäischen Forum - und selbstverständlich auch in den Institutionen des Europarates - bereits ein wesentlicher Teil erfolgversprechender Demokratisierungsbemühungen vorgegeben. Ohne grosszügige Massnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation wird dieser Einsatz für Menschenrechte und Demokratie freilich auf unsicheren Beinen stehen. Der von Hanns W. Maull beklagte Mangel an ökonomischer Solidarität und Hilfsbereitschaft in den Staaten des Westens muss daher wohl als

23 Die geschickte Beeinflussung der öffentlichen Meinung und des Kongresses durch die Administration Bush im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung für die Anwendung militärischer Gewalt im Golfkonflikt wählte *Ernst-Otto Czempel* als Beispiel für den bisher ungenügenden Grad an Demokratisierung der aussenpolitischen Entscheidungsprozesse in den westlichen Demokratien.

24 Wie ein derartiges Unionsgebilde freilich verfasst sein sollte, ist im Moment nur schwer zu erkennen: Die europäischen Verfassungsjuristen und Verfassungspolitiker stehen, wie *Hermann Lübke* in seinem Referat betonte, bei der Gestaltung dieses "nach Verfassung und Zuständigkeiten noch nie dagewesenen Gemeinwesens" vor einer grossen, ein hohes Mass an kreativer Phantasie erfordernden Aufgabe.

25 Ganz in diesem Sinne: *Franz Blankart*, Die Zukunft heisst Europa (Rede an der Feierstunde der Gesellschaft zur Constaffel und der Zünfte Zürichs zum 700jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Zürich am 15. Januar 1991), S.10.

eines der gefährlichsten Hindernisse auf dem Weg zu einer dauerhaften Demokratisierung Osteuropas gesehen werden.

Die Ueberwindung der anarchischen Struktur des internationalen Systems durch den Aufbau internationaler Organisationen

Neben der in mehr oder weniger grossem Ausmass den Anforderungen einer friedensstiftenden Demokratie widersprechenden Gestaltung des Herrschaftsystems der einzelnen Staaten sieht Ernst-Otto Czempiel in der anarchischen Struktur des internationalen Systems die zweite wichtige Gewaltursache: Es ist demnach gerade das unkoordinierte Streben der einzelnen Staaten nach Sicherheit, das - ähnlich der Konkurrenz der Firmen auf einem unregulierten Markt - zum Konflikt mit anderen Staaten und damit zur Unsicherheit im internationalen System führt.²⁶ Will man dieses Sicherheitsdilemma²⁷ beseitigen, so muss man logischerweise versuchen, die Anarchie der im Streben nach Sicherheit konkurrierenden Staaten durch geeignete Kooperations- und Integrationsstrategien zu überwinden. Am Schluss dieses Prozesses ständig fortschreitender Verdichtung des Beziehungsnetzes zwischen den europäischen Staaten stünde mit dem Aufbau eines eigentlichen europäischen Regionalstaates die Ueberführung des internationalen Systems Europa in ein Binnensystem.²⁸

Da wir freilich selbst in der europäischen Staatenwelt mit ihren vielfältigen Kooperations- und Integrationsstrukturen noch weit von diesem Idealzustand entfernt sind, stellt sich die Frage, ob nicht schon ein wesentlich niedrigeres Mass an Verbindung und Zusammenarbeit die Anarchie in den Strukturen des internationalen Systems so weit reduzieren kann, dass sie als Gewaltursache weitgehend ausser Betracht fällt. Ernst-Otto Czempiel bejaht diese Frage und sieht im Aufbau internationaler Organisationen, in denen durch kontinuierliche und institutionalisierte Kooperation die Unsicherheit über Intentionen und Potentiale der Mitglieder beseitigt wird, ein geeignetes Mittel zur Ueberwindung des Sicherheitsdilemmas. Damit wird die verlässliche Information aller Mitglieder und die Gewährleistung des Gespräches zwischen ihnen zur wichtigsten Funktion der internationalen Organisation: Es geht nicht etwa um gemeinsame

26 Vgl. dazu *Ernst-Otto Czempiel, Friedensstrategien*, Paderborn 1986, insbesondere S.85ff.

27 Vgl. zu diesem Begriff *John H. Herz, Idealism, Internationalism and the Security Dilemma*, in: *World Politics II*, 1950, S.157ff.

28 Auf globaler Ebene ein "Weltstaat" bzw. eine "staatsähnliche Weltorganisation", in der sich jegliche Form von Aussenpolitik zur "Weltinnenpolitik" wandeln würde: vgl. *Carl Friedrich von Weizsäcker, Wege in der Gefahr, Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung*, München 1979, insbesondere S.243f.

Verteidigung oder kollektive Sicherheit²⁹, sondern in erster Linie um die Schaffung eines geeigneten Instrumentariums zum Abbau von Misstrauen und zur Verhinderung von Missverständnissen.³⁰

Kombiniert man eine diesen Anforderungen genügende internationale Organisation der europäischen Staaten³¹ mit dem aktiven Einsatz für die Demokratisierung aller Mitgliedstaaten, so scheinen in der Tat die wichtigsten Instrumente einer erfolgsversprechenden Sicherheitsstrategie für Europa gefunden zu sein: Kann die Gefahr bewusst ausgelöster Kriege zwischen echten Demokratien praktisch ausgeschlossen werden, so liefert nun die internationale Organisation auch das Mittel zur Vermeidung unbeabsichtigter, auf Missverständnissen über Potentiale und Intentionen anderer Staaten beruhender bewaffneter Konflikte.

Geht man mit Ernst-Otto Czempiel davon aus, dass damit ein tragfähiges Fundament für die Sicherheit in Europa gelegt ist, so erscheint jeder weitere Schritt der *gesamteuropäischen* Kooperation oder gar Integration im Grunde nur noch als Zugabe: Er kann das bereits Erreichte festigen und ist in diesem Sinne durchaus wünschenswert, muss aber nicht zu den Voraussetzungen für eine dauerhafte gesamteuropäische Friedensordnung gerechnet werden: Vor der "Sicherheit durch Integration" steht also die "Sicherheit durch Demokratisierung und Kooperation", und in ihrer Verwirklichung muss die zentrale Aufgabe einer realistischen europäischen Sicherheitspolitik gesehen werden.

Sicherheit durch militärische Integration: Ueberholtes Rezept oder auch in Zukunft Fundament europäischer Sicherheit?

Neben zahlreichen Plädoyers für eine innovative, über das tief verwurzelte Verteidigungsdenken hinausgehende Politik waren an diesem ersten Tag freilich

29 Dem Konzept der kollektiven Sicherheit steht *Ernst-Otto Czempiel* ohnehin äusserst skeptisch gegenüber: Sie funktioniere nur bei Uebereinstimmung aller Teilnehmer des internationalen Systems, werde dann aber gerade durch diese Uebereinstimmung überflüssig: vgl. dazu Czempiel, op.cit. (Anm.26), S.94ff, insbes. S.96.

30 Für den sicheren Abbau der Anarchie im internationalen System Europa bedarf es nach der Auffassung *Ernst-Otto Czempiels* auch in Zukunft einer gewissen Machtsymmetrie zwischen den ehemaligen Gegnern des Kalten Krieges: Im Interesse der Stabilität einer gesamteuropäischen internationalen Organisation sollte daher durch den Aufbau einer Europäischen Politischen Union im Rahmen der EG und einer ihr gegenüberstehenden Nachfolgeunion der ehemaligen Sowjetrepubliken (beide im föderalistischen Sinne stark dezentral organisiert) eine gewisse Machtsymmetrie sichergestellt werden.

31 *Ernst-Otto Czempiel* denkt hier an die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und vertritt die Auffassung, dass die KSZE über diese zentrale Funktion der institutionalisierten Kooperation hinaus auf absehbare Zeit nicht mit anderen Aufgaben überladen werden sollte.

auch vorsichtigere, vor einer übereilten Abkehr von den bewährten Grundlagen westlicher Sicherheitspolitik warnende Stimmen zu hören.

So verwies insbesondere Lothar Rühl auf die in den langen Jahrzehnten des Kalten Krieges erprobte Wirkung verteidigungspolitischer und militärischer Kooperation und Integration im Rahmen der Nato³² und trat folgerichtig dafür ein, diese Strukturen auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten des unsicheren und risikoreichen Uebergangs zu bewahren. Diese "Rückversicherungsfunktion" des Atlantischen Bündnisses war im übrigen weitgehend unumstritten, betonte doch z.B. auch Ernst-Otto Czempiel die Notwendigkeit einer (allerdings in ihrer etatmässigen Ausstattung stark reduzierten) Nato.

Die Akzente wurden freilich anders gesetzt: Während Ernst-Otto Czempiel vor allem auf die sicherheitsfördernde Dynamik des Demokratisierungsprozesses und der Kooperation in gesamteuropäischen internationalen Organisationen setzte, betonte Lothar Rühl bei aller Anerkennung der Bedeutung dieser Anstrengungen die stabilisierende Wirkung militärischer Verteidigung und ihrer Integration im Rahmen des Atlantischen Bündnisses. Es sei zwar im Moment keine mit den Zeiten des Kalten Krieges vergleichbare Bedrohung aus dem Osten zu erkennen, doch könne heute nicht vorhergesagt werden, wie sich die ehemalige Sowjetunion in den nächsten Jahrzehnten entwickeln werde und mit welchen Machtkonstellationen sich die westlichen Staaten in zwanzig Jahren konfrontiert sehen werden. Ein gewisses Mass an militärischer Verteidigung sei daher nach wie vor erforderlich, und nur die Koordination der Verteidigungsanstrengungen in gemeinsamen Integrationsstrukturen erlaube eine effiziente Nutzung der begrenzten Ressourcen und den Aufbau eines glaubwürdigen Sicherheitsdispositivs mit stark reduzierten Beständen.

Eine an den Grundsätzen rationalen "contingency-plannings" orientierte Sicherheitspolitik muss also danach trachten, bei den im gegenwärtigen Umfeld zweifelsohne angebrachten Reduktionen der bisherigen Verteidigungsanstrengungen nicht über das Ziel hinauszuschiessen. Dass der Krieg im heutigen Europa nicht mehr Mittel der Politik sei³³, ist, wie Lothar Rühl angesichts der jüngsten Ereig-

32 Zu den positiven Wirkungen militärischer Integration zählte *Lothar Rühl* vor allem auch die gegenseitige und gemeinsame Kontrolle der Streitkräfte der Partnerländer: ein für die Prävention zukünftiger militärischer Konflikte zweifelsohne besonders wichtiger Anreiz zur Schaffung militärischer Integrationsstrukturen.

33 Vgl. dazu beispielsweise *John Mueller*, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York, 1989, und die kritische Analyse von *Carl Kaysen* (*Is War Obsolete?*, in: *International Security*, Spring 1990, S.42-64).

nisse sicher richtig feststellte, eine unbewiesene und unbeweisbare Behauptung, und es wäre daher verfehlt, angesichts der zum Wiederaufbau leistungsfähiger Streitkräfte erforderlichen Jahrzehnte alles auf die Karte einer friedlichen Entwicklung zu setzen und die Notwendigkeit substantieller Verteidigungsanstrengungen im Rahmen bewährter militärischer Integrationsstrukturen zu negieren.³⁴

Die Transatlantische Zusammenarbeit: notwendige Ergänzung der europäischen Integration

Bei allen Differenzen über die Prioritäten einer für die kommenden Jahrzehnte des Uebergangs tauglichen Sicherheitspolitik war in einem Punkt breiter Konsens festzustellen: Alle Referenten und Diskussionsteilnehmer traten für eine Fortsetzung der Kooperations- und Integrationsbestrebungen sowohl in Westeuropa als auch auf den übergeordneten Ebenen Gesamteuropas sowie des Atlantischen Bündnisses ein. In dieser breiten Uebereinstimmung spiegelte sich nicht nur die grundsätzliche Bejahung der sicherheitsfördernden Wirkung von Kooperation und Integration, sondern vor allem auch die Ueberzeugung, dass es dem Geist der Integrationsbemühungen widersprechen würde, wollte man verschiedene Ebenen der internationalen Zusammenarbeit und Organisation gegeneinander ausspielen.

Betrachtet man die immer wieder mit grossem Einsatz geführte Diskussion, ob sich weitere Bemühungen um eine sicherheitspolitische Integration eher auf die Nato oder statt dessen auf die WEU und die Politische Union im Rahmen der EG konzentrieren sollten, so scheint also bereits die Fragestellung falsch zu sein. Aus der Sicht einer umfassend verstandenen Integrationspolitik muss jede Diskussion um die Wahl zwischen einer westeuropäischen und einer transatlantischen Alternative gefährlich erscheinen. Richtig wäre statt dessen die Frage, wie man die sicherheitspolitische Integration Europas voranbringen könnte, ohne dabei die bewährte Zusammenarbeit in der Atlantischen Allianz aufs Spiel zu setzen und weitere Fortschritte bei der Festigung der transatlantischen Bindungen zu vereiteln. Beim Versuch, der Europäischen Gemeinschaft (bzw. einer eng mit ihr verbundenen Westeuropäischen Union) eine sicherheitspolitische Identität zu geben, kann es also nicht um den Aufbau einer Konkurrenz- oder gar

³⁴ *Lothar Rühl* betonte in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung leistungsfähiger Nachrichtendienste: Nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes habe man erkennen müssen, dass die Bedrohung aus dem Osten noch bis ins Jahr 1990 hinein wesentlich grösser war, als die Nato in ihren worst-case-scenarios angenommen hatte.

Nachfolgeorganisation zur Nato gehen, sondern nur um eine Stärkung des Europäischen Pfeilers in einer als Bündnis zweier gleichwertiger Partner verstandenen Atlantischen Allianz.³⁵

So betonte neben Lothar Rühl auch Ernst-Otto Czempel, man dürfe bei allen Bemühungen um Fortschritte in der europäischen Integration die Vertiefung der Zusammenarbeit mit den nordamerikanischen Partnern nicht vernachlässigen. Es bestehe die Gefahr, dass nach dem Wegfall des einigenden Drucks einer massiven militärischen Bedrohung aus dem Osten die Differenzen zwischen den atlantischen Partnern zunehmen und sich zu einer eigentlichen Gefährdung der Beziehungen weitem könnten. Betrachtet man die schon in den beiden vergangenen Jahrzehnten immer wieder auftretenden Konflikte über die gerechte Verteilung der Lasten militärischer Verteidigung³⁶ sowie die oft emotional geführten handelspolitischen Auseinandersetzungen³⁷, so sind diese Befürchtungen sicher nicht von der Hand zu weisen.³⁸ Wurde bisher ein Zerfall der Nato vor

35 Diese in der EG vor allem von der britischen Regierung mit Nachdruck vertretene Auffassung scheint sich nun am Maastrichter Gipfeltreffen durchgesetzt zu haben: Zwar soll im Rahmen der WEU eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik formuliert werden. Zugleich wird aber auf eine Unterstellung der WEU unter die EG verzichtet und in einer Erklärung ihrer neun Mitgliedstaaten die WEU ausdrücklich als europäischer Pfeiler der Atlantischen Allianz bezeichnet (vgl. NZZ vom 12.12.1991 (S.1)).

36 Dazu beispielsweise *Ian Gambles*, *Prospects for West European Security Co-operation*, Adelphi Papers 244, London (IISS), Herbst 1989, S.9ff. Vgl. auch die Diskussionen um den auf amerikanischer Seite als völlig ungenügend kritisierten militärischen Beitrag der meisten europäischen Bündnispartner im Golfkrieg.

37 Vgl. insbesondere die v.a. von protektionistisch gestimmten Kongressabgeordneten wie dem Vorsitzenden des Repräsentantenhauses, *Richard Gephardt* immer wieder vorgebrachten amerikanischen Klagen über tatsächliche und angebliche Handelsbeschränkungen und andere unfaire Handelspraktiken der EG (z.B. in den Bereichen Agrarhandel, Telekommunikation und Flugzeugbau) und die Angst vor dem Aufbau einer mit Importbarrieren abgeschirmten "Fortress Europe" nach der Verwirklichung des Binnenmarktprogrammes 1992. Nach Meinungsumfragen aus dem Jahre 1990 (European Community Survey 1990, in: *European Affairs*, Nr. 3/1990, S.37-41) halten freilich 40% der Amerikaner die EG für einen fairen und nur 22% für einen unfairen Handelspartner, 71% haben eine gute oder sehr gute Meinung über die EG, 75% befürworten eine "special relationship" mit der EG und 61% erwarten von "EG 1992" eine Verbesserung der amerikanisch-europäischen Beziehungen. Die Wandlung des amerikanischen Handelsbilanzdefizits gegenüber der EG in milliarden schwere Ueberschüsse dürfte (ebenso wie die Konzentration der amerikanischen Protektionisten auf das "Japan Bashing") das Ihre dazu beitragen, die handelspolitisch bedingten Spannungen zwischen den Nato-Partnern zu entschärfen. Vgl. dazu auch: *Günther van Well*, Die europäische Einigung und die USA, in: *Europa-Archiv*, 1991, S.527-536, insbesondere S.530ff zur amerikanischen Haltung gegenüber "Europe 1992".

38 Die Gefahr neuer Spannungen zwischen Europa und den USA wird freilich meist geringer eingeschätzt als die die Möglichkeit einer primär durch ökonomische Ungleichgewichte bedingten Neuaufgabe des Konflikts zwischen den USA und Japan: Zur Belastung des amerikanisch-japanischen Verhältnisses vgl. beispielsweise das von *I.M. Destler* und *Michael Nacht* entwickelte Konfrontationsszenario (*Beyond Mutual Recrimination - Building a Solid US-Japan Relationship in the 1990s*, in: *International Security*, Winter 1990/91, S.92-119, insbes.S.109ff). Vgl. auch den von der CIA finanzierten, auf ein Seminar prominenter

allem im Hinblick auf den mit einem amerikanischen Rückzug verbundenen Verlust an militärischer Abwehrkraft gegen mögliche Bedrohungen aus dem Osten diskutiert, so gewinnt er mit der Perspektive aufkommender Spannungen zwischen den atlantischen Bündnispartnern eine ganz neue, potentiell gefährliche Dimension.

Das Rezept für die langfristige Erhaltung der Atlantischen Gemeinschaft sah Ernst-Otto Czempel in einer Entwicklung weg von der blossen Militärallianz und hin zu einer umfassender verstandenen Regionalen Organisation, in der Europa³⁹ und Nordamerika⁴⁰ als zwei gleichberechtigte Partner nicht nur auf der Grundlage eines Verteidigungsvertrages, sondern vor allem auch auf den Ebenen einer Handels- und Währungsorganisation miteinander kooperieren. Die transatlantische Zusammenarbeit gewinnt damit eine ganz neue Qualität: War sie bisher vor allem eine Allianz zur Abwehr äusserer Bedrohungen, so wird nun (neben der aus westeuropäischer Sicht nach wie vor wichtigen Rückversicherung gegen unliebsame Ueberraschungen in Osteuropa) die Prävention eines inneren Konfliktes zwischen den Wirtschaftsblöcken an beiden Ufern des Atlantiks zur zentralen Aufgabe einer weiterentwickelten Nato.

amerikanischer Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zurückgehenden und von *Andrew J. Dougherty* verfassten Report "Japan 2000". Uebrigens sehen nach einer im Sommer 1991 durchgeführten Meinungsumfrage die befragten Japaner in den USA noch vor der UdSSR und China die grösste Bedrohung der nationalen Sicherheit ihres Landes (vgl. *International Herald Tribune* vom 5.7.1991, S.6).

39 Im Interesse der *Symmetrie* zwischen den beiden Partnern eine möglichst stark integrierte, zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und einer Politischen Union weiterentwickelte Europäische Gemeinschaft.

40 Nicht nur die USA, sondern eine auch Kanada und Mexico und möglicherweise weitere latein-amerikanische Staaten umfassende Nordamerikanische Freihandelszone.

Mauro Mantovani

Europa und die Schweiz - Konsequenzen der europäischen Integration für die schweizerische Sicherheitspolitik

(Zusammenfassende Auswertung des zweiten Tages)

Die Auswirkungen des westeuropäischen Einigungsprozesses auf die Schweiz und deren Partizipationsmöglichkeiten an diesem historischen Vorgang standen auf dem Programm des zweiten Teils der Tagung. In den Referaten von Philippe Braillard, René Schwok, Dietrich Schindler und Gustav Däniker artikuliert sich das immer breitere Kreise erfassende Bewusstsein, dass die europäische Herausforderung alle Bereiche des öffentlichen Lebens betrifft und dabei an die Grundfesten der staatlichen Existenz der Schweiz rührt. Die nachfolgenden acht Themenbereiche versuchen die Schwerpunkte der in den Referaten und Voten vorgebrachten Thesen wiederzugeben.

"Unabhängigkeit" und "Handlungsfreiheit" vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verflechtung

Die beiden ersten Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik lauten bekanntlich "Friede in Freiheit und Unabhängigkeit" und "Wahrung der Handlungsfreiheit".¹ Gleichzeitig soll die Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik durch Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft "wesentlich zum Wohlstand des Landes beitragen".²

Braillard kritisierte diese Doppelstrategie, indem er an die irreversible wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Schweiz und der EG in sämtlichen Bereichen erinnerte, die auch Heinz Hauser veranlasste, von einer "nicht-institutionalisierten Schicksalsgemeinschaft" zu sprechen.³ Indem die Schweiz schon seit Jahren eine autonome Angleichung der Rechtsvorschriften praktiziert, um die schweren ökonomischen Nachteile einer Isolation zu vermeiden, habe sie diese

1 Vgl. den Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1.10.90, S.30.

2 Vgl. den Bericht 90, S.44.

3 Vgl. *Heinz Hauser*, EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang - Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz, Kurzfassung des Gutachtens zu Handen des Bundesrates, Bern 1991. Gemäss den im Oktober 1991 publizierten neuesten Zahlen betrug der Anteil der Einfuhren aus der EG am gesamten Gütertausch 1990 71,6 %, jener der Ausfuhren 57,8 %, womit er sich gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % bzw. 1,2 % weiter erhöht hat. Vgl. das statistische Jahrbuch der Schweiz 1991 bzw. 1992, jeweils auf S.141.

Abhängigkeit faktisch eingestanden.⁴ Wirtschaftlich sei damit ein EG-Beitritt der Schweiz bereits antizipiert. Der Genfer Politologe kommt zum Schluss, dass im Grunde nur die Alternative zwischen Scheinsouveränität ausserhalb und echter Mitbestimmung innerhalb der EG bestehe. Führt man diesen Gedanken weiter, so wird natürlich auch die Zielsetzung fragwürdig, "staatspolitische Entschiede", zu denen ein EG-Beitritt zu zählen wäre, "möglichst frei von äusserem Druck"⁵ zu treffen. Brailard zufolge liegt letztlich ein inhärenter Widerspruch in der Sicherheitspolitik vor⁶, die noch immer von einer Bedrohungswahrnehmung ausgehe, welche die feindliche Absicht ins Zentrum stellt. Nötig sei demgegenüber eine Optik, die der multidimensionalen Natur der Verwundbarkeit von modernen Gesellschaften Rechnung trägt.

EWR und autonome Annäherung an die EG als valable Optionen ?

Unter führenden Oekonomen ist es unbestritten, dass die starke Kartellisierung, unter der die schweizerischen Binnenwirtschaftssektoren leiden, beseitigt werden muss.⁷ Zu den Meinungsverschiedenheiten in dieser Frage zählt lediglich, wie schnell und schmerzhaft sich eine unterlassene interne Liberalisierung auswirken würde. Die beiden Welschschweizer Referenten Brailard und Schwok warnten übereinstimmend vor einem dramatischen Attraktivitätsverlust für den Wirtschaftsstandort Schweiz, der *bereits kurzfristig* drohe, weil eine Fortsetzung der Beziehungen zur EG auf der Basis des Freihandelsabkommens von 1972 mit bilateralen, sektoriellen Verträgen schwerlich möglich sei.⁸ Dagegen spreche zum einen, dass die EG ihren Binnenmarkt kaum auf Drittländer ausdehnen werde, ohne dafür Reziprozität zu verlangen, zum anderen, dass sie angesichts ihrer ungleich grösseren zukünftigen Herausforderungen wohl auch kaum mehr bereit sein werde, mit der Schweiz nur über Traktanden zu verhandeln, die diese interessieren. Selbst wenn es nicht zu offenen Retorsionsmassnahmen seitens der EG käme, so könnte die schweizerische Wirtschaft jedenfalls nicht an den Vorteilen

4 In diesem Sinne auch *Alois Riklin*, Die Schweiz im europäischen Dilemma, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St.Gallen, 150/1990. Vgl. weiter *Michael Fajnor*, Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr.17, S.31-33.

5 Bericht 90, S.10.

6 Zu diesem Schluss gelangen auch *Jürg Martin Gabriel*, Für eine Sicherheitspolitik mit schärferen Konturen, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St.Gallen, Nr.154/1991, S.14, und *Michael Fajnor*, Wirtschaft und Sicherheitspolitik, in: ETH-Bulletin 1991 der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, S.71-79.

7 Auch der Bericht *Hauser* hält einen Alleingang nur dann für gangbar, sofern dabei eine konsequent marktwirtschaftlich orientierte Ordnungspolitik verfolgt wird; vgl. S.60ff.

8 Vgl. *Michael Fajnor*, Die europäische Integration etc. (s. Anm. 4), S.58-60.

des Binnenmarktes teilhaben, käme damit auch nicht in den Genuss des Skalen- und Konkurrenzeffektes und der innergemeinschaftlichen Integrationsdynamik.

Einen Alleingang beurteilt Schwok aber auch aus internen Gründen skeptisch: Die Tatsache, dass die notwendige binnenwirtschaftliche Liberalisierung bisher gerade von den Repräsentanten der am meisten protektionierten Sektoren postuliert wurde, lasse solche autonomen Anpassungen wenig chancenreich erscheinen. Die Oeffnung der schweizerischen Märkte für ausländische Anbieter, z.B. etwa die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, würde seiner Meinung nach auf politisch kaum zu überwindende Widerstände stossen.

Die unausweichliche wirtschaftliche Marginalisierung der Schweiz im Falle eines Alleingangs wäre darüber hinaus nicht nur gegenüber der EG, sondern auch gegenüber den am Binnenmarkt partizipierenden, verbleibenden EFTA-Partnern zu gewärtigen. Die für diesen Fall absehbare Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz wiederum hätte eine starke Abwanderung von Unternehmen und Arbeitskräften zur Folge. Die negativen dynamischen Effekte wären dabei weit grösser als von Hauser prognostiziert.⁹

Von verschiedenen Referenten wie Votanten wurden mehrfach die bekannten Vorteile des EWR-Vertrages¹⁰ für die schweizerische Wirtschaft, aber auch seine institutionellen Defizite in Erinnerung gerufen: Teilnahme am Binnenmarkt mit den vier Freiheiten sowie an sämtlichen Technologie-, Umwelt- und universitären Programmen der EG, ohne dass die aus der Sicht der Eigenstaatlichkeit sensiblen Bereiche wie die gemeinschaftliche Landwirtschafts-, die Fiskal- sowie die Aussen- und Sicherheitspolitik mitgetragen werden müssten. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der internen Liberalisierung sei, so Schwok, die Uebernahme des *Acquis communautaire* sehr zu begrüßen.

Andererseits stellt die Verpflichtung zur Uebernahme des EG-Rechts und die Beschränkung der EFTA-Mitwirkung an der Fortentwicklung dieser Normen auf blosse Konsultativrechte für die Schweiz eine massive Einschränkung ihrer Souveränität dar. Dazu kommen die gravierenden Folgen eines "opting out": das den EFTA-Staaten zustehende kollektive Vetorecht für den eigenen Bereich setzt bekanntlich den gesamten betreffenden Passus im EWR-Vertrag ausser Kraft.

9 Der Bericht Hauser (S.4) beziffert die Steigerung des Bruttoinlandproduktes durch den EWR oder einen EG-Beitritt mit 0,4 % - 0,6 % jährlich.

10 Die Aeusserungen zum EWR sind insofern zu relativieren, als sie vom paraphierten EWR-Vertrag ausgehen, dessen Zustandekommen durch den Einspruch des Europäischen Gerichtshofs gegen den gemischten EWR-Gerichtshof mittlerweile in Frage gestellt ist.

Zudem verlieren für Schwok mit dem Uebertritt der wichtigsten EFTA-Partner zur EG nicht nur die EFTA, sondern auch der EWR an Bedeutung. Aus diesen Gründen folgert er, dass die Schweiz so bald wie möglich die volle EG-Mitgliedschaft anstreben sollte, um so mehr, als ein späterer Beitritt mit dem Anwachsen des *Acquis communautaire* für die Schweiz mit noch weit schwerzlicheren Anpassungen verbunden wäre.

Eine Erweiterung der EFTA um ostmitteleuropäische Staaten hielt Schwok angesichts der unterschiedlichen Anliegen und dem Zwang, mit einer Stimme zu sprechen, aus Schweizer Sicht für völlig unannehmbar, doch erwähnte er in der Diskussion die Möglichkeit, das EWR-Konzept auf die drei entsozialisierten Länder Polen, Tschechoslowakei und Ungarn auszuweiten, um sie an die EG heranzuführen.

Die Herausforderung für die direkte Demokratie und den Föderalismus durch die EG

Als vorrangigste institutionelle Besonderheiten des schweizerischen Staatswesens dürfen die direkte Demokratie und der Föderalismus gelten. Ihre tiefe Verankerung im schweizerischen Selbstverständnis macht die Furcht vor einer Preisgabe zu einer der wirkungsvollsten Waffen im Arsenal der EG-Gegner.¹¹ Entsprechend waren bezüglich der Aussichten auf eine baldige Integration auch pessimistische Stimmen zu hören.¹² Ein Abbau der direktdemokratischen Mechanismen wäre bei einem EG-Beitritt tatsächlich unvermeidlich; er würde praktisch nur auf Bundesebene wirksam und da besonders das Referendum betreffen.¹³

Schwok erinnerte daran, dass der Spielraum für die direkte Demokratie angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und dem faktischen Zwang zum Nachvollzug von Gemeinschaftsrecht ohnehin stark eingeschränkt

11 Die im Mai 1990 redigierte Broschüre der AUNS resümiert auf S.10, ein "Beitritt der Schweiz zur EG mit ihrer politischen Zielsetzung würde mittelfristig den Verzicht auf unsere staatliche Unabhängigkeit und die Neutralität sowie den weitgehenden Abbau der Volksrechte und des föderalistischen Systems bedeuten. Wir würden mit einem wirkungslosen Mitspracherecht Teil einer grossen Europäischen Politischen Union, eines übergeordneten Bundesstaates".

12 Schindler etwa befürchtet, dass eine politische Oeffnung beim Schweizer Volk angesichts starker Abwehrreflexe gegen internationale Bindungen erst eine Chance haben wird, wenn die Nachteile eines Alleingangs spürbar geworden sind.

13 Zu den Folgen eines EG-Beitritts für die halbdirekte Demokratie vgl. *Olivier Jacot-Guillarmod*, *Conséquences, sur la démocratie suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, in: Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, 1990, S.62-68.

werden müsse. Unter diesen Vorzeichen sei richtigerweise von einem relativen Souveränitätsgewinn durch eine EG-Mitgliedschaft und die dadurch ermöglichte politische Partizipation auf höherer Ebene zu sprechen.

Den Befürchtungen hinsichtlich des Föderalismus, die bis zur Auflösung der Schweiz in ihre Sprachregionen reichen, hielt Schwok die Ueberrepräsentation der Kleinstaaten in allen EG-Gremien¹⁴, die Bestrebungen zur Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und zur Errichtung eines Regionalparlamentes entgegen.¹⁵ Insbesondere eine konsequente Durchführung des Subsidiaritätsprinzips könnte sogar zu einer Stärkung des Föderalismus auf Kantons- und Gemeindeebene führen.¹⁶ Das Beispiel Belgiens etwa, das intern noch schärfer geteilt sei als die Schweiz, zeige, dass die Integration in ein föderales Europa die Einheit von Staaten - freilich auf einer funktionalen Ebene - durchaus festigen könne. Ergänzend darf darauf verwiesen werden, dass sich auch die mehrsprachigen Kantone nach der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates 1848 nicht in ihre Sprachregionen aufgelöst haben.¹⁷

Bezüglich des Voranschreitens des Integrationsprozesses stellte Klaus-Gerd Giesen unter Berufung auf historische Beispiele allgemein fest, dass dieser stets von politischen Eliten initiiert und getragen werde. Entsprechend könnte die klare Zielvorgabe des Bundesrates im Anschluss an die EWR-Verhandlungen eine integrationspolitische Dynamik entfalten, die es angesichts der institutionellen Hürden in der Schweiz unbedingt auszunützen gelte. Verschiedene Votanten wiesen auf den Stellenwert emotionaler Momente in Volksabstimmungen hin und auf die Notwendigkeit, den Souverän sachlich über die Folgen eines Beitritts zu informieren und ihm das Funktionieren der EG näherzubringen.

14 Diese Ueberrepräsentation wird allerdings zunehmend zur Zielscheibe EG-interner Kritik, die im Hinblick auf die anstehende Erweiterungsrunde eine Dominanz der Kleinstaaten in der Gemeinschaft befürchtet. Dies könnte längerfristig zu einer Neuverteilung der Gewichte der Mitgliedstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen und demographischen Bedeutung führen. Vgl. in diesem Sinne die jüngste Rede des Vizepräsidenten der EG-Kommission *Leon Brittan*, NZZ vom 22.1.92, S.33.

15 Der Maastrichter EG-Gipfel vom 11. Dezember 1991 hat in der Zwischenzeit dieses Subsidiaritätsprinzip verbindlich formuliert und der Regionalkammer das Recht zugestanden, vom Ministerrat und der Kommission angehört werden zu müssen. Dazu kommt eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments (etwa das Vetorecht in Teilbereichen des EG-Rechts) sowie das aktive und passive Wahlrecht von EG-Bürgern ausserhalb ihres Heimatstaates auf Gemeindeebene. Vgl. NZZ vom 12.12.91, S.1.

16 Vgl. *Olivier Jacot-Guillarmod*, a.a.O. (A.12), S.31. So auch *Michael Fajnor*, Die europäische Integration etc. (s. Anm.4), S.19.

17 Vgl. zu dieser Frage den Aufsatz von *Dietrich Schindler*, Schweiz und EG: Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz, europä 9 vom Oktober 1989, S.8-11.

Zu den Unterschieden in der Europaperzeption bei Deutschschweizern und Romands

Meinungsumfragen zufolge liegt die Zustimmungsrate zu EWR und EG in der französischsprachigen Schweiz markant höher als in der Deutschschweiz.¹⁸ Gegenüber Pierre Borgeaud, der dieses auffällige Faktum weitgehend als Reflex des unterschiedlichen Kenntnisstandes über die Folgen einer EG-Mitgliedschaft deutet, geht die Interpretation Schwoks von einem unterschiedlichen Selbstverständnis aus, das sich historisch, national, politisch und ökonomisch begründen lasse:

Nach dem Geschichtsverständnis der breiten Masse der Deutschschweizer habe die Emanzipation vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation den Existenzgrund für die Alte Eidgenossenschaft geliefert¹⁹, so dass für viele eine EG-Mitgliedschaft einer Wiedervereinnahmung durch ein als ähnlich bedrohlich empfundenenes Staatengebilde gleichkomme. Eine Mehrheit der Westschweizer beziehe sich demgegenüber lieber auf die Gründung des Bundesstaates und tue sich entsprechend schwer, deutschschweizerische Abwehrreflexe gegen Europa zu begreifen. Die von Roland Favre in die Diskussion eingebrachten Bedenken, dass ein EG-Beitritt eine Erosion der Identität und damit, gemäss Hermann Lübke, eine Erosion des Geschichtsbewusstseins darstelle, sieht Schwok eher als Chance, sich von diesem vereinfachenden Geschichtsbild zu befreien.

Bedenklich ist gewiss auch die Einschätzung einer angeblichen Mehrheit der Romands, die Deutschschweiz befinde sich gegenüber Deutschland in einer Identitätskrise, die sie den Weg der Herausbildung einer eigenen Nation beschreiten und eine politisch-kulturelle Hegemonie in der übrigen Schweiz anstreben lasse. Schwok geht so weit zu fordern, die Deutschschweiz müsse sich offen zu ihrer Kultur und Eigenart bekennen und folgerichtig einen harmonisierten Dialekt zur Standardsprache erheben, um so mehr als der Gebrauch des Hochdeutschen mehr und mehr zur Fiktion geworden sei. Demgegenüber zeichne sich die Hal-

18 Eine Meinungsumfrage vom 7./8.11.91 unter 649 Schweizern bestätigt diese Diskrepanz zwischen Deutsch- und Welschschweiz gegenüber EWR und EG ein weiteres Mal: Danach sprechen sich 78,2 % Romands - gegenüber 61,9 % der Deutschschweizer - für den EWR aus, beim EG-Beitritt lautet das Verhältnis 75 % gegenüber 53,4 %. Vgl. *SonntagsZeitung* vom 17.11.91, S.9.

19 Trifft diese von Staatssekretär Blankart geäußerte Erklärung zu, so handelt es sich dabei um eine jüngere Erscheinung, da noch im 19. Jh. auch in den romanischen Landesteilen die historische Brücke zur mythologischen Frühzeit der Eidgenossenschaft geschlagen wurde. Vgl. *Ulrich Im Hof*, *Mythos Schweiz*, Zürich 1991, bes. das Kapitel 4.4.3. 'Mehrsprachigkeit im restaurativ-föderalistischen System: "Souvenons-nous bien que nous sommes des compatriotes de Tell"', S.148-151.

tung der Westschweizer gegenüber "Europa" - von politischen Vorbehalten abgesehen - grundsätzlich durch kulturelle Anziehung aus.²⁰

Schliesslich besteht Schwok zufolge eine zunehmende Dominanz von Deutschschweizern in den wirtschaftlichen und politischen Schlüsselpositionen.²¹ Dies habe bewirkt, dass manche Romands einen EG-Beitritt nicht zuletzt aus einer gewissen Verbitterung über diese Majorisierung befürworteten.

Diese angeblich hegemonialen Tendenzen der Deutschschweiz, die durch einen Alleingang noch verstärkt würden, gefährden nach Auffassung Schwoks die nationale Kohäsion bereits jetzt. Entsprechend könnte eine Ablehnung des EWR durch die Deutschschweiz mit der zu befürchtenden Folge der Rezession zu ernsthaften Spannungen zwischen den Sprachregionen bis hin zu Sezessionstendenzen führen. Umgekehrt biete sich der EG-Beitritt als Chance an, die im Umgang mit der kulturellen Vielfalt gesammelten Erfahrungen in Europa einzubringen²², um so eine neue, diesmal gemeinsame schweizerische Identität zu stiften, die dereinst in einer europäischen aufgehen könnte.²³

Die Funktionen der Neutralität einst und jetzt

Dem Neutralitätsstatus kommt nicht nur im politischen, sondern auch im geistigen Leben der Schweiz seit Jahrhunderten ein besonderer Stellenwert zu. Schindler betonte in seinem Referat den signifikanten Bedeutungsschwund, den besonders die kriegsbezogenen Funktionen der Neutralität durch die in Europa eingetretenen Wandlungen bereits erfahren hätten: So sei die Neutralität zur *Erhaltung der Unabhängigkeit* angesichts der nach den jüngsten Umwälzungen in Osteuropa relativ geringen Wahrscheinlichkeit militärischer Grossangriffe auf Europa und der schweizerischen Binnenlage kaum mehr von Bedeutung. Dahingefallen sei mit dem Zerfall des östlichen Militärblocks auch die strategische

20 Es wäre allerdings wohl zu fragen, ob sich diese kulturelle Anziehungskraft nicht vor allem auf Frankreich richtet. So stellt etwa *Ulrich Im Hof*, a.a.O. (A.16), S.262 fest, dass durch die Aufgabe der Dialekte für viele Westschweizer "Paris ... zum geistigen Zentrum" geworden sei.

21 Gemäss einer Ende Januar 1992 durchgeführten Meinungsumfrage glauben 66,9 % bzw. 73,9 % der Welschen, dass die Westschweiz von der Deutschschweiz politisch bzw. wirtschaftlich dominiert werde. Vgl. *SonntagsZeitung* vom 26.1.92, S.4.

22 Auch Lübke und Schindler sind der Meinung, dass die Schweiz durchaus eine Vorbildrolle bei der Ausgestaltung eines föderalen Europa spielen und damit im Grunde ein überproportionales Gewicht erlangen könnte. Vgl. auch *Franz Blankart* in jener oben S. 186, A.25 zitierten Rede im Januar 1991.

23 Dieser Gedanke scheint zum erstenmal vom konservativen Staatsmann und Universitätsprofessor *Johann Caspar Bluntschli* 1875 geäussert worden zu sein: "Wenn dereinst das Ideal der Zukunft verwirklicht sein wird, dann mag die internationale Schweizernationalität in der grösseren europäischen Gemeinschaft aufgelöst werden." Vgl. *Bluntschli*, Die schweizerische Nationalität, in: *Gesammelte kleine Schriften*, Band 2, Zürich 1881.

Bedeutung der Neutralen als *Gleichgewichtszonen*. Ferner sei die *Freihandelsfunktion* bereits in den Weltkriegen und im Kalten Krieg weitgehend aufgehoben worden und werde mit fortschreitender wirtschaftlicher Integration Europas wohl gänzlich verschwinden.

Die gegenwärtig wichtigste äussere Funktion sieht Schindler in den bekannten *Guten Diensten* zu Gunsten der Völkergemeinschaft. Da die wenigsten von ihnen an den Neutralitätsstatus gebunden sind und entsprechend auch von Nicht-Neutrallen, zum Teil in nicht geringerem Ausmass, geleistet werden, erstaunt es wenig, wenn aus der Sicht integrationsorientierter Europäer die Neutralität unter den veränderten strategischen Rahmenbedingungen ihre Daseinsberechtigung weitgehend eingebüsst hat.²⁴ Die vom Bericht 90 geforderte "Anpassung der Neutralität an neue internationale Gegebenheiten"²⁵ sollte gemäss Schindler in einer Betonung dieser friedensbezogenen Ausrichtung liegen. Andererseits sollte die Schweiz bei ihren Vorstössen weder eine Neuformulierung der Neutralitätskonzeption noch klarere Konturen des europäischen Sicherheitssystems abwarten.²⁶ Dabei verspricht sich der Völkerrechtler gerade auch von unkonventionellen Initiativen eine positive Rückwirkung auf die angeschlagene schweizerische Identität.²⁷ Konkret auf die Uebertragung des KSZE-Prozesses auf andere Regionen angesprochen, äusserte sich Schindler aber unter Hinweis auf die scharfen Interessengegensätze generell skeptisch und sieht im besonderen auch keine Vorreiterrolle der Schweiz darin.

Die *Integrationsfunktion* schliesslich, jene zweite friedensbezogene Funktion der Neutralität, schätzt Schindler als das grösste Hindernis für die anstehende Neudefinition der Neutralität ein. Er erinnerte daran, dass die historischen internen Gegensätze der Alten Eidgenossenschaft ein Abseitsstehen von Konflikten zwischen europäischen Mächten notwendig gemacht hätten, da sonst der innere Zusammenhalt zerbrochen wäre. Dies habe den Staat zwar nach aussen weitgehend handlungsunfähig gemacht, andererseits aber die Ausgestaltung eines Regierungssystems ermöglicht, das ganz auf Ausgleich dieser inneren Gegensätze ausgerichtet ist. Da diese Gegensätze noch immer, freilich in abgeschwächter Form

24 So bezeichnete Lothar Rühl in der Diskussion die Neutralität nach dem Wegfall klassischer Mächtekonstellationen als sinnentleert.

25 Vgl. den Bericht 90, S.56.

26 Vgl. den Vorsatz im Bericht 90, S.33, beim "Aufbau einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung mitwirken" zu wollen.

27 Nachdem der Maastrichter EG-Gipfel einen Vertrag zur Europäischen Union verabschiedet hat, der eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (mit Mehrheitsentscheidungen) u.a. in KSZE-Belangen vorsieht (vgl. NZZ vom 12.12.91, S.1), könnten solche Initiativen wohl nur noch von einem Nicht-EG-Mitglied Schweiz selbständig eingebracht werden.

vorhanden seien, sollte die Schweiz in Friedenszeiten - insbesondere gegenüber Kriegen ausserhalb Westeuropas - einen auf den militärischen Kern reduzierten Neutralitätsstatus beibehalten. Auch Schwok hält die Neutralität in ihrer Kohäsionsfunktion innenpolitisch weiterhin für nützlich, wies in der Diskussion jedoch darauf hin, dass die Neutralität vom Durchschnittsschweizer oft als *Ziel* der Aussenpolitik missverstanden werde: entsprechend habe man diese identitätsstiftende Wirkung der Neutralität vielfach in der Abgrenzung vom Ausland, in misstrauischem Abseitsstehen gesucht.

Neutralitätspolitik in der EG ?

Neben der Landwirtschaftspolitik²⁸ ist die Neutralitätspolitik ein zweiter sicherheitspolitischer Kernbereich, der durch einen EG-Beitritt betroffen wäre. Nach der von Schindler vertretenen und in der Diskussion nicht angefochtenen Meinung wird bei einem Voranschreiten des europäischen Integrationsprozesses die schweizerische Neutralitätspolitik²⁹ weitere Änderungen erfahren, unabhängig davon, ob die Schweiz der EG beitrifft oder nicht.

Wie weit verträge sich nun eine EG-Mitgliedschaft mit der traditionellen Neutralitätspolitik, deren Grundsatz es ist, "durch ihre Berechenbarkeit die Glaubwürdigkeit des Neutralitätsstatuts zu belegen"³⁰

Gemäss Schindler ergäbe sich in wirtschaftlicher Hinsicht insofern ein neutralitätsrechtlicher Widerspruch, als die Schweiz formell gezwungen wäre, den EG-Partnern im Kriegsfall eine gewisse Unterstützung zu gewähren und sich an gemeinsamen Handelssanktionen zu beteiligen. Andererseits sei zu bedenken, dass die wirtschaftliche Verflechtung mit der EG und die geographische Lage der Schweiz eine strikte Erfüllung der Neutralitätspflichten bereits heute erschwere:

28 In der Frage der Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft wurde daran erinnert, dass der Druck zur Beseitigung des Protektionismus vor allem von Seiten der Cairns-Gruppe und von der Uruguay-Runde des GATT ausgehe. Gemäss dem Bericht *Hauser* (S.71) ergäben sich durch einen EG-Beitritt zwar eine graduelle Anpassung an das bedeutend tiefere EG-Preisniveau und eine Modifizierung oder gar Abschaffung des Paritätslohnprinzips, andererseits aber auch verbesserte Exportmöglichkeiten für qualitativ hochstehende Agrarprodukte sowie Kosteneinsparungen bei den landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren, insbesondere bei den Futtermitteln. Insgesamt könnten die Produktionskosten um etwa 30-35 % gesenkt werden. Schwok verspricht sich von der Teilzeitbeschäftigung in der Landwirtschaft darüber hinaus positive Impulse für das regionale Gewerbe.

29 Zur Neutralitätsdiskussion der letzten Jahre vgl. die Uebersicht bei *Dominique Wisler*, Neutralität, in: *ETH-Bulletin* 1991 der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, S.12-23.

30 Vgl. *Dietrich Schindler* in: *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9, Bern/Stuttgart 1984, S.24.

es ergäbe sich eine ähnliche Situation wie anlässlich der Uno-Sanktionen gegen den Irak, die mitzutragen das Nicht-Mitglied Schweiz de jure ebensowenig verpflichtet gewesen wäre.

In politischer Hinsicht wäre dagegen eine Mitgliedschaft in der heutigen EG streng neutralitätsrechtlich gesehen möglich, da die intergouvernementale Zusammenarbeit in der EPZ keine verbindlichen Beschlüsse fasst. Allerdings würden gemeinsame Stellungnahmen, denen sich die Schweiz nicht auf Dauer entziehen könnte, die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik stark beeinträchtigen: Namentlich dürften die Guten Dienste eines EG-Mitglieds Schweiz wohl kaum mehr gefragt sein, wenn die EG in einer Auseinandersetzung Partei ist oder klar Position bezogen hat. In allen übrigen Fällen aber könnte die Schweiz als Kleinstaat, dem keine machtpolitischen Interessen zugeschrieben werden, in Zukunft sogar besonders berufen sein, diesen Aspekt der Neutralitätspolitik weiterzuverfolgen.³¹

Bekanntlich hat die EG eine politische Finalität, die langfristig auch eine gemeinsame Verteidigung einschliesst und die ein Beitrittskandidat anerkennen muss. Für den Neutralen bedeute dies, dass er sich bereit erklärt, die aus dieser Zielsetzung erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und die Neutralität nach Massgabe der Vertiefung dieser gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik abzubauen.

Wie weit sich eine auf den militärischen Kern reduzierte Neutralität innerhalb der EG behaupten liesse, hängt natürlich entscheidend von der Gestalt ab, die die in Maastricht beschlossene Politische Union annimmt: Geht man davon aus, dass die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik ohne integrale, für alle Teilnehmer verbindliche Verteidigungsidentität bleibt, so kann man mit Schindler und Lothar Rühl annehmen, dass die Schweiz eine differentielle Neutralität in der EG nach irischem Muster³² aufrechterhalten könnte.³³ Anders fällt das

31 Geht man davon aus, dass die EG in Zukunft vermehrt eine gemeinsame Haltung in internationalen Konflikten einnehmen wird - wofür manches, etwa das Vorgehen gegenüber Jugoslawien, spricht - so kann mit dem hohen Stellenwert der Guten Dienste auch ein Beitritt zu EG und Uno abgelehnt werden. Vgl. die soeben erschienene Studie des Basler Historikers Wolfgang von Wartburg über die Neutralität, NZZ vom 14.1.92, S.19.

32 Das neutrale Irland erklärte sich auf der Aussenministerkonferenz der EG in London vom 13.10.1981 bereit zur Abstimmung in Fragen der politischen Sicherheit, brachte aber einen Vorbehalt für den Bereich der Verteidigungspolitik an. Vgl. Archiv der Gegenwart (1981), S.24981 A.

33 Lothar Rühl ist namentlich der Auffassung, dass sich eine "deklaratorische" Neutralitätspolitik sogar mit allfälligen Beiträgen an militärischen Strukturen und Aktionen etwa der KSZE vereinbaren liesse.

Urteil für den Fall aus, dass es zur besagten Verteidigungsidentität kommt, wovon Däniker implizit ausgeht.³⁴

Einig sind sich die beiden Schweizer dagegen darin, dass die Rechtfertigung der Landesverteidigung nicht mehr im Neutralitätsschutz liegen könne³⁵ und dass eine aktive Mitarbeit an einer integralen Verteidigungspolitik der EG dereinst möglicherweise die Sicherheit der Schweiz ebenso gut gewährleisten könnte, wie es bisher die Neutralität getan hat.

Der 'miles protector': Veränderte Geisteshaltung und Auftrag der Streitkräfte

Aufgrund seines Studiums des Golfkrieges kommt Däniker zur Ueberzeugung, dass in den Heeren demokratischer Staaten ein Wertewandel festzustellen sei. Einerseits habe die Allgegenwart der Medien, die ja auch Lüste für die Individualisierung der modernen Gesellschaften verantwortlich macht, Barrieren gegen das Kriegshandwerk geschaffen, andererseits vermöchten zusätzliche Aufgaben wie humanitäre oder ökologische Einsätze die Moral der Truppe entscheidend zu heben. Da alle Gegner ein langfristiges Interesse miteinander verbinde, habe jede Operationsplanung neben militärischen Ueberlegungen auch die menschliche Komponente ins Kalkül zu ziehen. Entscheidend sei dabei, dass die Notwendigkeit der Polyvalenz von Streitkräften und die Gleichwertigkeit von Kampfeinsatz und Hilfeleistung im modernen strategischen Denken anerkannt würden.

Entsprechend müsse ein neuer Auftrag nach dem Motto "schützen, retten, helfen" das traditionelle Feindbild der Armeen, auch der Schweizer Armee, ablösen.³⁶ Eine solche Armee, die sich an einem integralen 'contingency planning' orientiere, könnte laut Däniker gerade angesichts zunehmender Gefahren- und Konfliktpotentiale eine umfassende Schadenminimierung betreiben.

Das Projekt "Armee 95" der Schweizerischen Armee hat gemäss Däniker nur dann einen Sinn, wenn es alle diese Aufgabenbereiche abdeckt, also über die ur-

34 Zu einem entscheidenden Jahr in dieser Frage könnte 1998 werden, wenn der WEU-Vertrag ausläuft und der Status der WEU zwischen der Nato und der EG neu auszuhandeln sein wird. Um an diesen Verhandlungen beteiligt zu sein, müsste die Schweiz allerdings an der nächsten Erweiterungsrunde der EG Mitte der neunziger Jahre teilnehmen.

35 So auch *Hans Bachofner*, Militärische Aspekte der Neutralität, in: *Bewaffnete Neutralität heute*, Beilage zur ASMZ 1992, S.26-34.

36 Die von der Kommission für militärische Landesverteidigung (KML) entworfene neue Einsatzdoktrin scheint sich nun tatsächlich in dieser Richtung zu entwickeln; so lautet etwa das Motto "retten, schützen, unterstützen". Vgl. *Bruno Lezzi*, Antworten auf das neue strategische Umfeld. Die Arbeiten am Armeeleitbild 95, NZZ vom 15.11.91, S.22.

sprünglich vorgesehene "dynamische Raumverteidigung" hinausgeht. Entsprechend der Vordringlichkeit der Aufgaben müsse die zukünftige Armee auch ihrem Umfang nach flexibel sein, grundsätzlich aber ein ideelles und ein materielles Schwergewicht enthalten: Der ideale Akzent würde auf Aufgaben liegen, wie sie der Bericht 90 unter der Überschrift "Friedensförderung" und "Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung" umschreibt.³⁷ Darüber hinaus könnte sich Däniker als weitere, möglicherweise zukünftige *Haupt*-Aufgabe für die Armee "Sicherungseinsätze", das heisst die Unterstützung des Polizeikorps bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens oder des Drogenhandels sowie bei Bewachungsaufgaben, vorstellen. Das materielle Schwergewicht habe sich dagegen nach wie vor am momentan freilich unwahrscheinlichen Fall eines Angriffs auf Europa zu orientieren. Der ehemalige Stabschef operative Schulung ging von der Notwendigkeit ausreichender Reserven für alle diese Aufgaben aus und bejahte entsprechend die Frage nach Beibehaltung des Milizsystems, wobei ihm offenbar langfristig eine allgemeine Dienstpflicht mit Wahlmöglichkeit vorschwebt.³⁸ In der Diskussion wurde Däniker von verschiedener Seite darin beipflichtet, dass sich ein breiter Fächer von Aufgaben auch zu Gunsten Europas sowohl armeeintern sehr motivationsfördernd auswirken als auch die politisch-soziale Akzeptanz der Armee wieder stärken könnte.³⁹

Eine europäische Integration der Schweizer Armee ?

Als Haupthindernis für eine militärische Integration der Schweiz in Friedenszeiten gilt die Neutralität.⁴⁰ Einzig im Katastrophenschutz ist eine europäische Kooperation vorgesehen.⁴¹ Däniker plädierte für eine Verlängerung dieser Linie,

37 Vgl. Bericht 90, S.39f. Gemeint sind einerseits etwa friedensfördernde Aktivitäten im Rahmen der Uno, der Schutz von Konferenzen, etc., andererseits der Einsatz bei Grosskatastrophen und Notlagen sowie bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen.

38 Zu den verschiedenen Vorstössen in Richtung einer allgemeinen Dienstpflicht vgl. die Uebersicht bei *Jacques Hürlimann*, *Armee*, in: *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Jahrgang 1991, hg. von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, S.47-50.

39 Dies korrespondiert mit einer anfangs Dezember 1991 gesamtschweizerisch durchgeführten Meinungsumfrage zu einem Aufgabenkatalog der Armee. Danach stimmten von den 665 Befragten, die maximal zwei Antworten geben konnten, 62,7 % allgemeinnützlichen Aufgaben, 60,2 % Hilfeinsätzen, 40,4 % dem klassischen Verteidigungsauftrag zu. Vgl. *Le Nouveau Quotidien*, 15.12.91, S.9.

40 Vgl. den Bericht 90, S.40: "Als neutraler Staat kennt die Schweiz keine operative Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden und fällt somit ihre Neutralität dahin, kann eine solche Kooperation in Betracht gezogen werden. ... Die eigenen Vorbereitungen für (diesen) Fall ... müssen sich aus Neutralitätsgründen auf das Studium von Möglichkeiten beschränken."

41 Vgl. den Bericht 90, S.33. Zur bisherigen bilateralen Kooperation des Zivilschutzes vgl. *Curt Gasteyer*, *Madeleine Hösli*, Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizeri-

insbesondere für die Verknüpfung des sicherheitspolitischen Ziels "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa" mit dem Aufgabenkatalog der Armee. Die postulierte *Europanützlichkei*t der Armee sieht sein Konzept in grenzüberschreitenden Friedens-, Hilfs- und Sicherungseinsätzen etwa durch Sanitäts- oder Luftschutztruppen in Zeiten "relativen Friedens". Da die schweizerische Militärstrategie in der Nachkriegszeit unausgesprochen die Hilfe einer Koalition (der Nato) als zusätzlichen Dissuasionsfaktor habe einberechnen können, sei europäische Solidarität auch militärisch geboten: Diese könnte sich über den Schutz des eigenen Territoriums und Luftraums hinaus auch in personeller Teilnahme an der Abwehr militärischer Aggression manifestieren, allerdings eher in Form logistischer Unterstützung denn in der Stellung kombattanter Truppen, wozu Lothar Rühl die Schweiz ermunterte.

Zu den bedenkenswerten sicherheitspolitischen Szenarien gehöre letztlich auch die Integration der Schweizer Armee in ein gesamteuropäisches Militärbündnis, dessen Zustandekommen Däniker aus politischen, strategischen, wirtschaftlichen, finanziellen und psychologischen Gründen für zwingend hält. Dabei könne man - trotz aller konzeptionellen Unklarheiten - davon ausgehen, dass sich jede zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur auf Territorialarmeen unter nationalem Kommando abstützen wird. Die von Däniker vorgeschlagene europäische Sicherheitspyramide postuliert über den Territorialtruppen gemeinsame europäische Verfügungs- und Friedenstruppen (zum Zwecke des 'peace enforcing' bzw. 'peace keeping') sowie eine kollektive Luftverteidigung. Auch auf diesen Ebenen könnte sich die Schweiz mit den genannten mobilen Einheiten und Luftstreitkräften *teilweise* integrieren.

Bei den von verschiedener Seite erhobenen Bedenken, ob die Armee nach dem Beitritt zu einem Militärbündnis ihre staatstragende und integrierende Funktion noch erfüllen könnte, dürfte es entscheidend sein, ob das Milizsystem langfristig Bestand hat. Die Pflege von Traditionen - jener von Däniker hervorgehobene Aspekt dieser Funktion - liesse sich jedenfalls in einer Territorialarmee gewiss aufrechterhalten.

Teilnehmerliste

Prof. Dr. Franz M. **Aebi**, Hilterfingen

Prof. Dr. Pierre **Allan**, Politische Wissenschaften, Universität Genf

Dipl. Polit. Günther **Bächler**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich

Jürg E. **Bartlome**, Energieforum Schweiz, Bern

Gisela **Blau**, Journalistin, Zürich

Pierre **Borgeaud**, Präsident des *Vorort* und des Verwaltungsrates Gebrüder Sulzer AG, Winterthur

Dr. Dr.h.c. Margrit **Bohren-Hoerni**, Kuratorium Schweizerisches Institut für Auslandsforschung, Zürich

Dr. Herbert **Braun**, Chef Sektion Grundlagenstudien ZGV, Bern

Giancarlo **Buletti**, Chef Abteilung Armeebelange DMV, Bern

Dr. Felix **Christ**, Informationschef ZGV, Bern

Hansheiri **Dahinden**, Direktor ZGV, Bern

Dr.iur. Jens **Drolshammer**, Advokaturbüro Homburger & Partner, Zürich

Dr. Michel **Dufour**, Fachstellen & Forschung GRD, Thun

Andreas **Eggenberg**, Europa-Union Schweiz, Bern

Dr.iur. Michael **Fajnor**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich

Dipl.Ing. ETH Roland **Favre**, Stv. Direktor ZGV, Bern

Prof. Dr. Josef **Feldmann**, Vizepräsident Sicherheitspolit. Forum HSG, St. Gallen, Kkdt z D

Dr. Rudolf **Friedrich**, alt Bundesrat, Winterthur

Prof. Dr. Bruno **Fritsch**, Institut für Wirtschaftsforschung, ETH Zürich

Divisionär Jean-Pierre **Gass**, Kommandant Felddivision 8, Luzern

Dr.sc.pol. Klaus-Gerd **Giesen**, Privatdozent für Politologie, Lausanne

Willy **Graf**, Präsident Sicherheitspol. Forum HSG, St. Gallen

Markus **Hächler**, Inlandredaktor Schweiz. Politische Korrespondenz, Bern

Dr. Karl **Haltiner**, Dozent Militärische Führungsschulen, ETH Zürich, Au

Hildebert **Heinzmann**, Vizedirektor Bundesamt für Zivilschutz, Bern

Dipl.Ing. Bruno **Heiz**, Vizedirektor Fachstellen & Forschung GRD, Thun

Markus **Herzig**, Stiftung für Demokratie, Bern

Dr. Jacques **Hürlimann**, Leiter Kernstudiengruppe Schweizerische Sicherheitspolitik, ETH Zürich

Nationalrat Dr. Anton **Keller**, Untersiggenthal

Stefan **Klötzli**, Dipl. Geograph, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich

PD Dr. Georg **Kohler**, Philosophisches Seminar Universität Zürich

Andreas **Lamparter**, Stv. Direktor Bundesamt für Genie und Festungen, Bern

Thomas **Landolt**, Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, Agir pour demain, Zürich

Prof. Dr. Martin **Lendi**, Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich

Dr.phil. Bruno **Lezzi**, Inlandredaktor NZZ, Zürich

Prof. Dr. Willy **Linder**, Delegierter des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Zürich

Manfred **Linke**, Institut für Politikwissenschaft HSG, St. Gallen

Kaspar **Loeb**, Redaktion Politik und Wirtschaft, Glattbrugg

Dr. Christian **Lutz**, Direktor Gottlieb-Duttweiler-Institut, Rüschlikon

Dr.phil. Mauro **Mantovani**, Kernstudiengruppe Schweizerische Sicherheitspolitik, ETH Zürich

Dr.iur. Hans-Joachim **Meyer-Marsilius**, Direktor a.D., Horgen

Divisionär Peter **Näf**, Kommandant Gebirgsdivision 12, Chur

lic.iur. Nicolas **Nagy**, Abteilungschef Freihandelsländer, Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bern

Divisionär Hans-Ruedi **Ostertag**, Kommandant Territorialzone 4, Zürich

Prof. Dr.theol. Heinrich **Ott**, alt Nationalrat, Basel

Jean-Marc **Pasche**, Vizedirektor BA für wirtschaftliche Landesversorgung, Bern

Korpskommandant Kurt **Portmann**, Kommandant Feldarmeeekorps 2, Kriens

Horst **Raguss**, Stv. Generalkonsul Bundesrepublik Deutschland, Zürich

Ständerat Prof. Dr. René **Rhinow**, Professor für Rechtswissenschaft, Uni Basel

Dr. Iwan **Rickenbacher**, Generalsekretär CVP, Bern

Jean-Daniel **Ruch**, Sekretär Lagekonferenz, ZGV, Bern

Roger **Schärer**, Assistent Dr. Spälti, Winterthur-Versicherungen, Winterthur

Dr. Viktor **Schlumpf**, Journalist, Zürich

Judith Schmidt, Fürsprecher, Inst. Universitaire de Hautes Etudes Internat., Genf

lic.phil. **Thomas Schöttli**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich

Dr.iur. **Manfred Schuler**, Contor Treuhand AG, Zürich

Divisionär zD **Dr. Frank Seethaler**, Gümligen

Rita Seethaler, Gümligen

Prof. Dr. **Kurt R. Spillmann**, Leiter Forschungsstelle für Sicherheitspolitik,
ETH Zürich

Oberstleutnant i Gst **Willi Staubli**, Kommandant Leichte Truppen Schulen 27/227

Walter Streit, Generalsekretariat SVP, Bern

Dr. **Peter Studer**, Chefredaktor Fernsehen DRS, Zürich

Dr. **Peter Sutter**, EDA, Bern

Irène Thomann-Baur, Rat für Gesamtverteidigung, Winterthur

Generalkonsulin **Ruth van Heuven**, American Consulate General, Zürich

Johannes Vollmer, Redaktor St. Galler Tagblatt, St. Gallen

Regula Zoller, Institut für Politikwissenschaft HSG, St. Gallen

Referenten

Prof. Dr. Philippe Braillard

Professor für internationale Beziehungen am Institut Universitaire d'Etudes Européennes und Direktor des Centre d'Analyse Politique et Economique Européenne in Genf. Forschungsschwerpunkte: wirtschaftliche, finanzielle und wissenschaftliche Aspekte der schweizerischen Integration in Europa.

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel

Seit 1970 Professor für internationale Politik an der Universität Frankfurt am Main und Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Forschung im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, vornehmlich der USA, sowie der Friedenspolitik.

Divisionär Dr. Gustav Däniker

Bis 1989 Stabschef Operative Schulung der Schweizer Armee und bekannter Militär- und Strategiepublizist. Hauptautor der Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik von 1973 und Berater bei der Nachfolgekonzeption von 1990 (Bericht 90).

Prof. Dr. Hermann Lübke

Seit 1971 Ordinarius für Philosophie und Politische Theorie an der Universität Zürich. Mitglied mehrerer wissenschaftlicher Gesellschaften des In- und Auslandes, darunter des Deutschen P.E.N. Zahlreiche Publikationen im Bereich der politischen und wissenschaftlichen Ethik, des Verhältnisses von Philosophie und Religion, der Geschichte der Philosophie sowie der Geschichtsphilosophie.

Prof. Dr. Hanns W. Maull

Bis 1991 Professor für internationale Beziehungen an der Universität Eichstätt, seither an der Universität Trier. Mitglied mehrerer wissenschaftlicher Organisationen, darunter des IISS, des Royal Institute of International Affairs und der Trilateral Commission. Vize-Direktor am Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, externer Berater des Forschungsinstituts der Stiftung für Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Forschungsschwerpunkte: sicherheitspolitische Aspekte der globalen Rohstoffversorgung sowie Politik und Wirtschaft Südafrikas.

PD Dr. Lothar Rühl

Staatssekretär a.D., Privatdozent an der Universität Köln und internationaler Korrespondent der Redaktion DIE WELT. Forschungsschwerpunkt: Strategiefragen, vornehmlich in Europa.

Prof. Dr. Dietrich Schindler

Bis 1989 Ordinarius für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich. Mitglied des IKRK, des Ständigen Schiedshofs und bis 1988 des Taba-Schiedsgerichts. Forschungsgebiete: das Verhältnis von Föderalismus und Bundesstaat, das Recht bewaffneter Konflikte und Menschenrechtsfragen, die Neutralität und die europäische Integration der Schweiz.

Dr. René Schwok

Dozent am Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (IUHEI) in Genf. Forschungsgebiete: die Aussenpolitik des Nationalsozialismus und die Integration der Schweiz in der EG.

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987)
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der "Flexible Response" und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie - Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1991 (1991)
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991)

Die Hefte können zu SFr. 10.-- je Exemplar bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich, Tel. 01 / 256 40 25, Fax: 01 / 363 91 96 bezogen werden