

ZÜRCHER BEITRÄGE

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr. 28

Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hg.)

Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz

*Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung
vom 26. Oktober 1992*

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

© 1993 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum,
8092 Zürich, Schweiz
e-mail (internet) postmaster@sipo.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische oder elektronische 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 3-905641-29-1

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Teil I: Bericht der Tagung	3
Begrüßungsworte von Prof. Dr. Ralf Hütter, Vizepräsident der ETH Zürich	3
Bundesrat Kaspar Villiger Schweizerische Überlegungen zur europäischen Sicherheitspolitik	5
Michael Stürmer Sicherheitspolitische Herausforderungen der neunziger Jahre - worauf haben wir uns vorzubereiten?	13
Willem van Eekelen Die Westeuropäische Union und die europäische Sicherheit	20
1. Diskussion	27
Hans-Henning von Sandrart Die Nato nach der Rom-Erklärung. Perspektiven für die neunziger Jahre	32
2. Diskussion	47
Rolf Hüttel Die Haltung Deutschlands zur sicherheitspolitischen Integration Europas und zur zukünftigen Rolle der Schweiz	54
Hanspeter Neuhold Europäische Sicherheit und sicherheitspolitische Integration aus österreichischer Sicht	66
Stefano Silvestri Die europäische Sicherheitspolitik aus italienischer Sicht	84
3. Diskussion	90
Teil II: Auswertung	99
Referenten	114
Teilnehmerliste	117
Abkürzungsverzeichnis	120
Executive Summary	121

Vorwort

Die sicherheitspolitische Lage der Schweiz hat sich durch das Ende des Kalten Krieges fundamental geändert. War unser Land früher ein potentieller Frontstaat, so ist er inzwischen zum Binnenstaat geworden, umgeben von befreundeten Demokratien und durch ein breites Glacis von der verbleibenden Militärmacht der GUS-Staaten getrennt. Auch war der Begriff der Sicherheit seither sowohl im Bewusstsein der Bevölkerung wie in der offiziellen Politik einem beschleunigten Prozess der Ausweitung unterworfen. Wir haben uns gleichzeitig mit sehr verschiedenartigen, die Sicherheit betreffenden Phänomenen auseinanderzusetzen, nicht nur mit dem Ende der bipolaren Weltordnung und mit der drastischen Reduktion der Gefahr eines grossen nuklearen Krieges in Europa, sondern auch mit der Auftürrnung gigantischer Finanzierungsbedürfnisse zur Sanierung der Volkswirtschaften, Sozialordnungen und Ökologien der ehemals marxistischen Länder und mit der neuerlichen Eruption längst überwunden geglaubter ethnisch-nationalistischer Konflikte, mit der gewalttätigen Äusserung des Fremdenhasses und entsprechend mit drohenden Migrationen aus Kriegsgebieten oder aus einer wachsenden Zahl von Regionen, in denen aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder anderen Gründen das Überleben gefährdet ist. Im Hintergrund steht das Problem des weiter zunehmenden Wachstums der Weltbevölkerung, vor allem in unserer Nachbarregion des südlichen Mittelmeers. Wir haben uns auch mit den möglichen Folgen der anhaltenden Proliferation von modernen Rüstungsgütern des konventionellen und nuklearen Bereichs auseinanderzusetzen, gerade in Ländern geringer Stabilität und offener Gegnerschaft zur Menschenrechtstradition der Uno.

Vor dem Hintergrund dieser "neuen Gefahren" war die bundesrätliche Absicht zu sehen, die Schweiz als Mitglied in die Europäische Gemeinschaft zu führen, die am 26. Mai 1992 mit der Überreichung des Gesuchs um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in Brüssel in die Tat umgesetzt wurde. Dies war die Ausgangslage der siebten Arbeitstagung unserer Forschungsstelle zu sicherheitspolitischen Problemen.

Die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sollte in dieser Optik des Bundesrates eine Etappe zur vollen Integration der Schweiz in die EG sein, doch wurde sie an jenem denkwürdigen 6. Dezember 1992 von einer Mehrheit von Volk und Ständen abgelehnt. Mit diesem Entscheid hat die Mehrheit des Schweizer Volkes den Integrationskurs des Bundesrates abgeblockt und das sicherheitspolitische Ziel "Beitrag an die internationale Stabili-

tät, vornehmlich in Europa", wie es der Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz formuliert, in Frage gestellt.

Am 6. Dezember hat eine knappe Mehrheit unseres Volkes zum Ausdruck gebracht, dass sie die Notwendigkeit verstärkter Kooperation mit unseren Nachbarn nicht akzeptiert und/oder unzureichend über unser europäisches Umfeld orientiert ist. Unsere Forschungsstelle leitet daraus für sich den Auftrag ab, mit ihren Arbeiten und Veranstaltungen in Zukunft *verstärkt* einen Beitrag zur dringend nötigen Aufklärung unserer Öffentlichkeit zu leisten.

Die Tagung vom 26. Oktober 1992 hatte zum Ziel, die sicherheitspolitischen Perspektiven unseres Kontinents aus schweizerischer und aus der Sicht der grossen europäischen Institutionen und unserer Nachbarländer zu diskutieren und gleichzeitig auch eine Vorstellung davon zu gewinnen, was für sicherheitspolitische Erwartungen unsere Nachbarn gegenüber der Schweiz hegen. Trotz des Ausgangs der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 glauben wir, dass die Ergebnisse dieser Tagung von bleibendem Interesse sind. Wir werden uns aus dieser Überzeugung heraus auch künftig mit der Frage nach den Wechselwirkungen zwischen europäischer und schweizerischer Sicherheitspolitik befassen.

Ich möchte an dieser Stelle besonders Herrn Dr. Mauro Mantovani, der das vorbereitende Grundlagenpapier verfasst hat, in dessen Hand die organisatorischen Fäden der Tagung zusammenliefen und der die Auswertung der Tagung besorgt hat, herzlich danken.

Eine letzte Bemerkung betrifft die Gestaltung dieses Heftes: Der Text der Referate folgt grundsätzlich dem schriftlichen Manuskript, wenn ein solches vorhanden war. Interessante Abweichungen im Vortrag werden erwähnt und als solche (durch "...") gekennzeichnet. Ist das Manuskript nicht vorhanden (wie im Falle der Herren Hütter, Stürmer und Silvestri), so basiert der Text auf einer lesbar gemachten Fassung des Tonbandtranskriptes. Auf englisch gehaltene Referate (Silvestri, zum Teil van Eekelen) wurden übersetzt, die Diskussionsvoten zudem auf die Kernaussagen gekürzt wiedergegeben.

Zürich, den 20. Januar 1993

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann
Leiter der Forschungsstelle
für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Teil I: Bericht der Tagung

Begrüßungsworte von Prof. Dr. Ralf Hütter, Vizepräsident der ETH Zürich

Sehr geehrte Herren Bundesräte, sehr geehrter Herr Bundesrat Villiger, meine Damen und Herren,

ich möchte Sie herzlich begrüßen im Namen der Schulleitung der ETH Zürich - Herr Prof. Nüesch ist heute leider unabhkömmlich und ich spreche an seiner Stelle. Wir sind geehrt und es freut uns ausserordentlich, dass wir Gelegenheit haben, diese erlauchte Gesellschaft zu diesem sehr wichtigen Thema hier in unseren Hallen begrüßen zu dürfen und hier auch diese Veranstaltung durchzuführen. Ich möchte insbesondere Herrn Prof. Spillmann herzlich danken, der mir das Lob ausgesprochen hat, ihn tatkräftig zu unterstützen. Wenn er allerdings zu mir ins Büro kommt, sagt er immer, er möchte mehr, als was er bekommt. Das ist ja gut so, denn es zeigt, dass man ein ungefähres Gleichgewicht zwischen der Dissuasion und dem eigentlichen Anliegen hat: er will mehr und ich gebe ihm ein bisschen, womit das Gleichgewicht der Kräfte gewahrt ist.

Zum Thema der heutigen Tagung werden Sie, die Redner, kompetent sprechen und Sie, die Zuhörer, kompetent zuhören. Gestatten Sie mir, aus der Sicht des Bürgers und Wissenschaftlers ein paar kleine Bemerkungen zu machen, die mich in diesem Zusammenhang bewegen. Wir stellen fest, dass es sehr grosse konvergierende, integrierende Tendenzen gibt, EWR, EG, NAFTA, bald ein fernöstlicher Wirtschaftsraum. Wir haben multinationale Konzerne, es heisst, dass es bald nur noch zehn bis zwanzig Pharmakonzerne gebe, etwa gleich viele Lebensmittelkonzerne, die das Geschehen auf dieser Welt beherrschen. Aber auf der anderen Seite beobachten wir auch eine sehr starke desintegrierende Aktivität. Sie äussert sich in einer Verstärkung des Nord-Süd-Gefälles, in einer verstärkten Differenz zwischen arm und reich, zwischen Wissenden und Nichtwissenden, zwischen verschiedenen ethnischen und nationalistischen Tendenzen; dazu kommen soziale Unterschiede. Diese desintegrierenden, zu einer Zersplitterung führenden Tendenzen laufen diesen Integrationsbewegungen entgegen. Auch in der Wissenschaft ist das so: Es gibt Nationen und Hochschulen, die in diesem wissenschaftlich-technologischen Wettlauf mitzuhalten vermögen und andere, die dies nicht mehr können, weil die Mittel und auch die geistigen Kapazitäten nicht oder nicht mehr vorhanden sind. Mir scheint, dass die Desintegrations- oder Entflechtungsbewegungen immer mehr zunehmen, je stärker die Integrationsbewegungen werden - auch hier ein Gleichgewicht der Kräfte.

Die vergrösserten Spannungen artikulieren sich unter anderem auch in sicherheitspolitischen Herausforderungen, doch geht es nicht nur um eine sicherheitspolitische Herausforderung, sondern letztlich um eine Herausforderung viel allgemeinerer Natur. Es geht um das Überleben unseres Planeten zwischen ganzen Gesellschaftskreisen von Nord und Süd, arm und reich, Wissenden und Nichtwissenden, was natürlich immer auch eine sicherheitspolitische Komponente hat. Wir leben in der friedlichsten aller Zeiten mit wahrscheinlich den meisten Kriegen. Wesentliche Teile auch Europas sind vom Krieg zerstört. Leute, mit denen wir noch während des kommunistisch-totalitären Systems wissenschaftlich und technisch zusammengearbeitet haben, sind nicht mehr verfügbar. Andere sind es nicht mehr, weil ihnen die Mittel fehlen. Wenn wir 20000 Fr. an Forschungssubventionen nach Russland schicken, bewirkt dies gleich viel, wie wenn wir eine halbe Million in der Schweiz ausgeben. Auch hier gibt es also eine integrative und eine gegenläufige Tendenz. Das ist etwas, was mich bewegt, und ich möchte Sie bitten, auch diesen Gedanken im Hinterkopf zu behalten, wenn Sie über die sicherheitspolitische Integration und ihre Herausforderung sprechen. Mir liegt daran, dass die gesellschaftlichen, ökologischen und wissenschaftlichen Unterschiede nicht verstärkt, sondern nach Möglichkeit reduziert werden.

Meine Narrenfreiheit in diesen Hallen sei mir entschuldigt, wenn ich das Wort jetzt in dieser Weise ergriffen habe, aber ich hatte das Gefühl, es gehe nicht nur darum, Sie zu begrüßen, sondern vielleicht auch darum, Ihnen ein paar Gedanken mitzuteilen. Die ETH soll, wie jede Universität, eine gewisse Narrenfreiheit gestatten. Nachdem nun die Narrenfreiheiten für heute erledigt wären, könnten wir zum seriösen Teil übergehen.

Bundesrat Kaspar Villiger

Schweizerische Überlegungen zur europäischen Sicherheitspolitik

Fundamentale politische Veränderungen in Europa haben ein Überdenken unserer Sicherheitspolitik nötig gemacht. Der Bundesrat hat im Bericht zur Sicherheitspolitik vom Oktober 1990 seine Überlegungen dargelegt. Sie sind nach wie vor gültig. Dies ist in einer so bewegten Zeit nicht selbstverständlich.

Das Ende des Kalten Krieges hat für die Sicherheit Europas ungeahnte Chancen eröffnet. Trotzdem ist Europa noch keineswegs ein Hort des Friedens. Im ehemaligen Jugoslawien wird ein Eroberungskrieg geführt, wie er seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ohne Beispiel ist. Die Politik der ethnischen Säuberung erinnert an die dunkelste Epoche Kontinents. Ein Ende der Waffengewalt ist noch nicht abzusehen. Wenn es nicht gelingt, die serbische Aggressionspolitik einzudämmen, wenn sich mit anderen Worten Aggression lohnt, könnte das Beispiel Jugoslawien zum gefährlichen Präzedenzfall werden und anderswo Nachahmung finden. Zahlreiche latente Krisenherde in Mittel- und Osteuropa könnten dann zu akuten Konfliktgebieten werden.

Westeuropa ist heute von einem Bogen der Instabilität umgeben, der das Handeln der Völkergemeinschaft erfordert. Zwar sind die direkten militärischen Risiken für Westeuropa deutlich geringer geworden. Gerade wegen der Ungewissheit über die Zukunft sind vorsorgliche Massnahmen nötig, die die Stabilität des Kontinents erhöhen und damit zur Sicherheit aller beitragen. Dieser Aufgabe dürfen auch wir uns nicht entziehen.

Die Pfeiler der schweizerischen Sicherheitspolitik

Die schweizerische Sicherheitspolitik ist auf dieses Ziel hin angelegt. Sie baut auf zwei Pfeilern auf: auf der Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung und auf der Kriegsverhinderung durch Beibehaltung einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit.

Weil die Sicherheit der Schweiz von der Sicherheit unserer Umgebung abhängt, wollen wir dazu beitragen, dass diese Umgebung sicherer wird. Dies ist gewissermassen unsere erste Verteidigungslinie. Dazu gehören unsere Beiträge zu friedenserhaltenden Aktionen, unsere Unterstützung des friedlichen demokratischen Wandels in Mittel- und Osteuropa durch politische und wirtschaftliche Kooperation, unsere konstruktive Mitarbeit im Rahmen der KSZE und des Europarates und unsere traditionelle Politik der Guten Dienste, um nur die

Hauptkomponenten zu nennen. Das sind politische Aufgaben, bei denen die Armee in der Regel nur eine subsidiäre, aber durchaus konstruktive Rolle spielt. Ich denke etwa an die Einsätze in friedenserhaltenden Aktionen oder bei Beobachtermissionen der Uno.

Der zweite Schwerpunkt unserer Sicherheitspolitik ist die Erhaltung einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit. Hier liegt das Schwergewicht der Verantwortung bei der Armee. Gerade weil Europa wegen des wirtschaftlichen und politischen Gefälles von Instabilität geprägt ist, haben auch Armeen noch eine wichtige Rolle zu spielen. Sie sichern das Gleichgewicht, indem sie verhindern, dass aggressive Kräfte dieses Gleichgewicht verletzen können. Die Armeen sind somit die Stützmauern des Wandels, die dafür sorgen müssen, dass niemand in Versuchung gerät, seine Streitkräfte zur Bedrohung und Unterdrückung anderer Länder einzusetzen. Weil diese Streitkräfte stabilisierende und nicht bedrohliche Faktoren sein sollen, müssen sie defensiv ausgestaltet und auf eine hinreichende Verteidigungsfähigkeit begrenzt sein. Auch die Schweiz braucht ein solches Instrument der Stabilität.

Die Elemente einer europäischen Sicherheitsstruktur

Seit einigen Jahren spricht jedermann von einer europäischen Sicherheitsarchitektur, Sicherheitsstruktur oder Sicherheitsordnung. Eine solche Ordnung ist aber noch nicht verwirklicht. Ihre architektonische Gestaltung ist noch Gegenstand interessenbedingter Auseinandersetzungen. Daran ändert auch die Verabschiedung der Charta von Paris im November 1990 nichts, in der sich die KSZE-Mitgliedstaaten zu Demokratie, Menschenrechten und Schutz der nationalen Minderheiten verpflichten. Nicht in allen Unterzeichnerstaaten werden diese Werte auch wirklich respektiert. Und darum hat auch nicht jedes KSZE-Mitglied das gleiche Interesse daran, dass wirksame Mechanismen geschaffen werden, um die Nachachtung dieser Prinzipien notfalls zu erzwingen.

Der Weg zu einer europäischen Sicherheitsordnung ist noch weit. Fortschritte sind aber zweifellos spürbar. Es ist mittlerweile erkannt worden, dass die europäische Sicherheitsarchitektur nicht einfach - ohne Bezug zu Bestehendem - auf dem Reissbrett entworfen werden kann. Vielmehr muss auf Bestehendem aufgebaut werden. Eine Sicherheitsordnung muss darauf gründen, dass sich die vorhandenen Institutionen kompatibel entwickeln und komplementär, sich ergänzend, die gleichen Ziele anstreben. Für engstirnige Rivalitäten darf kein Platz sein. Dafür geht es um das Wichtigste: um Frieden und Stabilität auf diesem Kontinent.

Die Schweiz darf hier nicht abseits stehen. Sie muss am Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung teilnehmen, wie es ihren aussenpolitischen Leitlinien der Solidarität und Disponibilität entspricht.

Die Nato, die EG, die Westeuropäische Union (WEU), die KSZE und der Europarat sind die wesentlichen Elemente einer europäischen Sicherheitsstruktur. Bilaterale Vereinbarungen und regionale Gruppierungen, wie zum Beispiel die Visegrad-Gruppe oder der Baltische Rat, können diese Organisationen ergänzen. Es wird nicht leicht sein, aus dieser Vielzahl von Elementen eine wirklich handlungsfähige Struktur zu formen. Aber die Aufgabe ist gestellt.

Die Nato hat sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Sie behält zwar weiterhin ihre traditionelle Funktion einer Verteidigungsallianz. Gleichzeitig hat sie sich aber rasch der neuen Aufgabe zugewandt, mit den früheren Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes zur Erhöhung der Stabilität in Europa intensive Kontakte aufzubauen. Und obwohl sich unsere Aufmerksamkeit zur Zeit stärker auf die Probleme in Europa und weniger auf das Verhältnis der Supermächte konzentriert, darf nicht vergessen werden, dass es primär die Nato ist, welche den "transatlantischen Link", das amerikanische Engagement für Sicherheit und Stabilität in Europa, sicherstellt.

Die Nato ist mit Sicherheit eine zentrale Institution in der gegenwärtigen und in der künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur. Es ist deshalb auch für uns Neutrale von Bedeutung, was in dieser Organisation gedacht und besprochen wird. Die Nato hat im Rahmen des Nordatlantik-Kooperationsrates (NACC) formelle Beziehungen mit allen ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes aufgenommen. Mit Finnland ist ein europäischer Neutraler als Beobachter dem NACC beigetreten. Wir werden deshalb auch auf Schweizer Seite prüfen müssen, in welcher Form wir unsere Beziehungen zur Nato, einer der Kerninstitutionen der europäischen Sicherheitsarchitektur der Zukunft, gestalten können. Es darf nicht sein, dass sich diese Architektur in völliger Abwesenheit oder gar unter Ausschluss der Neutralen formt.

Auch die Beziehungen zwischen den Neutralen und der WEU müssen zur Diskussion gestellt werden. Einige der neutralen EG-Beitrittskandidaten scheinen eine Annäherung an die WEU anzustreben. Am EG-Gipfeltreffen von Maastricht im Dezember 1991 wurde als Fernziel der Europäischen Union (EU) beschlossen, eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu formulieren, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Die WEU soll gleichzeitig als Verteidigungskomponente der EU und als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Nato entwickelt werden. Das entspricht der Absicht, dass sich der

Aufbau neuer Strukturen auf die bereits bewährten Institutionen abstützt. Es wird für die europäische Sicherheitsarchitektur von Bedeutung sein, wie die WEU die beiden Rollen miteinander vereinen wird.

Das Schweizer Volk wird am 6. Dezember über die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum abstimmen. Dieser EWR wird unsere Sicherheitspolitik nicht beeinflussen. Sie wissen aber, dass sich der Bundesrat längerfristig den Beitritt zur EG zum Ziel gesetzt hat. Im Blick auf die Finalität der Maastrichter Beschlüsse würde ein allfälliger EG-Beitritt auch für die schweizerische Sicherheitspolitik eine Wende bedeuten.

Die Perspektiven einer gemeinschaftlichen europäischen Verteidigungspolitik sind zwar erst in unscharfen Konturen ersichtlich. Deshalb ist auch die Frage nach dem Verhältnis eines Neutralen zur EU noch offen. Es wäre allerdings eine Illusion zu glauben, die Maastrichter Finalität sei mit unserer herkömmlichen Neutralität vereinbar. Der Bundesrat geht aber davon aus, dass von einem neutralen Beitrittskandidaten in bezug auf die Akzeptierung der Maastrichter Finalität keine verbindlicheren Zusicherungen verlangt werden können als von den EG-Mitgliedstaaten selbst, unter denen auch eine Neutraler figuriert.

Die KSZE ist gegenwärtig die einzige sicherheitspolitische Institution in Europa, in der alle europäischen Staaten mitwirken. Sie hat massgeblich zum Wandel in Mittel- und Osteuropa beigetragen. Am Gipfeltreffen von Helsinki im Juni dieses Jahres haben die Mitgliedstaaten der KSZE neue, wegweisende Beschlüsse gefasst, die Mechanismen zur Erhaltung und Sicherung des Friedens auszubauen. Als eine regionale Sicherheitsorganisation im Sinne der Uno-Charta soll die KSZE bei der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur eine wichtige Rolle spielen.

Der Krieg in Jugoslawien hat die Grenzen der KSZE allerdings deutlich aufgezeigt. So wichtig sie für den Umbruch im Osten war, so unwirksam hat sie sich zur Bewältigung einer akuten Krisensituation erwiesen. Mechanismen zur politischen Konfliktlösung drohen dann zu versagen, wenn sie durch Interessengegensätze ihrer Mitglieder lahmgelegt werden. Und die internationale Friedenssicherung muss so lange scheitern, als sie über keine Ordnungsorgane verfügt, die der Gewaltanwendung durch einen skrupellosen Aggressor wirksam entgegentreten können.

Politische Organisationen, so gut sie auch sein mögen, verlieren an Prestige, wenn man Erwartungen weckt, die sie nicht erfüllen können. Die KSZE ist als gesamteuropäische Organisation dieser Gefahr möglicherweise in besonderem Mass ausgesetzt.

Ihre Entwicklung zeigt aber doch einige Fortschritte auf. Die Schweiz hat sich im Rahmen der KSZE schon lange für die Einrichtung eines obligatorischen Mechanismus zur friedlichen Beilegung von Konflikten eingesetzt. Diese Idee findet immer mehr Unterstützung. Die Schweiz hat auch auf dem Gebiet der nationalen Minoritäten besondere Erfahrungen einzubringen. Deshalb begrüßen wir nachdrücklich die Einrichtung eines Hochkommissariats für nationale Minderheitenfragen. Im Blick auf die vielerorts in Europa vorhandenen latenten ethnischen Spannungen kommt der politischen Lösung der Minderheitenprobleme höchste Priorität zu.

Die Verlagerung der Schwerpunktaktivitäten der KSZE von der Rüstungskontrolle zur Konfliktverhütung und zum Konfliktmanagement kommt an sich den Stärken und Interessen der Schweiz entgegen. Die Schweiz plant, sich nicht nur an den Peacekeeping-Mechanismen der Uno, sondern auch an den geplanten der KSZE aktiv zu beteiligen. Wir sind im Augenblick daran, die gesetzlichen Grundlagen für schweizerische Blauhelm-Truppen zu schaffen.

Als weitere europäische Organisation spielt auch der Europarat bei der Integration Mittel- und Osteuropas eine wesentliche Rolle. Er ist der klassische Hort der Menschenrechte und der Rechtsvereinheitlichung. Er trägt zur Verbreitung und Verankerung demokratischen Gedankengutes bei, zur Herstellung einer Gemeinschaft, die auf gemeinsamen Werten basiert.

Kollektive Sicherheit versus kollektive Verteidigung

Trotz dieser Vielzahl von Institutionen ist die europäische Sicherheitsstruktur, wie gesagt, erst dabei, sich herauszubilden. Ihre endgültige Entwicklung wird wohl noch Jahre dauern. Vieles ist heute noch umstritten oder erst schemenhaft erkennbar. Ausserdem ist, so scheint mir, *eine* zentrale Frage noch offen, bei der grössere Klarheit der Diskussion gut täte.

Es geht um die vor allem aus der Sicht unserer Neutralitätspolitik wichtige Frage, ob das Ziel einer europäischen Sicherheitsordnung kollektive Sicherheit, kollektive Verteidigung oder beides zugleich sein soll.

Ein System kollektiver Sicherheit ist eine Struktur, in der sich die teilnehmenden Staaten verpflichten, untereinander auf die Androhung und Anwendung von Gewalt zu verzichten, und welche die Machtmittel hat, diese Verpflichtung notfalls auch durchzusetzen. Es geht also nicht um die Verteidigung einer Staatengruppe gegen Angriffe von aussen, sondern darum, das friedliche Verhältnis der Mitglieder untereinander zu garantieren. Dass ein solches System kollektiver Sicherheit nur unter gewissen, keineswegs selbstverständlichen

Voraussetzungen funktionieren und die Sicherheit der Mitglieder gewährleisten kann, zeigt das Beispiel der Uno. Sie wurde von den Mitgliedstaaten erst in den letzten Jahren in die Lage versetzt, diese Aufgabe wahrnehmen zu können, und noch immer sind ihre Mittel der Grösse der Aufgabe nicht wirklich angemessen. Sollten je wieder Antagonismen im Sicherheitsrat zu Vetosituationen führen, würde die Handlungsfreiheit der Uno sofort wieder massiv eingeschränkt.

Dem System der kollektiven Sicherheit steht das System der kollektiven Verteidigung gegenüber. Das ist eine Allianz wie die Nato, in der sich Staaten zusammenschliessen, um einen potentiellen Angriff von aussen gegen eines oder mehrere Bündnismitglieder abzuschrecken oder notfalls abzuwehren. Eine solche Allianz ist also eher nach aussen gerichtet. Sie setzt eine enge Übereinstimmung ihrer Mitglieder voraus, ebenso wie die Bereitschaft, gegenseitige Sicherheitsgarantien zu übernehmen.

Vorläufig scheint offen, in welche Richtung die Weiterentwicklung einer europäischen Sicherheitsordnung gehen wird. Während die Maastrichter Beschlüsse auf eine gemeinsame Verteidigung hinzielen, steht für die KSZE die kollektive Sicherheit im Vordergrund.

Eine Teilnahme der Schweiz an einem System kollektiver Sicherheit ist neutralitätspolitisch durchaus möglich. Lassen Sie mich daran erinnern, dass die Schweiz - obwohl nicht Mitglied der Uno - die Sanktionen gegen den Irak autonom vollzogen hat und auch an den Sanktionen gegen Serbien teilnimmt. Wir sind in Konflikten zwischen einzelnen Ländern oder Staatengruppen neutral. Wir sind aber nicht neutral, wenn die ganze Welt Massnahmen gegen einen flagranten Bruch des Völkerrechts ergreift. Hier geht es um die Solidarität mit der internationalen Staatengemeinschaft und um die Verteidigung von Werten, die auch die unseren sind.

Allerdings, und dies ist eine wichtige Bedingung, müssen Sanktionsmassnahmen, an denen wir uns beteiligen, einwandfrei legitimiert sein. Es muss ausgeschlossen werden können, dass die Berufung auf internationale Solidarität dazu missbraucht wird, Partikulärinteressen durchzusetzen. Gerade darum ist es zum Beispiel von überragender Bedeutung, wie der entsprechende Beschlussfassungsmechanismus der KSZE ausgestaltet wird. Es ist klar, dass das Beharren auf einem vollständigen Konsens die Beschlussfassung und damit die Institution lahmlegen kann, weil der Friedensbrecher dann ein Vetorecht hätte. Gleichzeitig aber ist es im Interesse der Legitimität solcher Aktionen wünschbar, möglichst nahe beim Konsensprinzip zu bleiben.

Für einen neutralen Staat, der bislang den Einsatz seiner Streitkräfte auf die Selbstverteidigung beschränkt hat, bedeutet die Teilnahme an einem System kollektiver Sicherheit einen grossen Schritt. Er erfordert die Überwindung beträchtlicher innenpolitischer Widerstände. Für mich steht deshalb ein Auslandeinsatz von Schweizer Truppen für andere als 'peace-keeping'-Missionen nicht zur Diskussion.

Während die Beteiligung der Schweiz an einem System kollektiver Sicherheit mit der Neutralität vereinbar wäre, würde der Anschluss an eine europäische Verteidigungsgemeinschaft die Aufgabe unserer heutigen Neutralität erfordern. Man mag über die Wünschbarkeit eines solchen Schrittes unterschiedlicher Meinung sein. Man darf sich aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein solcher Schritt den Kern unserer Neutralitätspolitik berühren würde. Aus der Optik des Verteidigungsministers gäbe es möglicherweise einige Gründe für den Beitritt der Schweiz zu einer europäischen Verteidigungsorganisation, aber als Mitglied des Bundesrates - und als Staatsbürger - bin ich mir darüber im klaren, dass die politische Bedeutung eines solchen Schrittes immens wäre, und dass er deshalb reiflich überlegt werden müsste. Die Zeit für einen solchen Schritt ist nicht reif, und wir werden auch von den Entwicklungen in unserem Umfeld nicht dazu gedrängt. Um eine breite Diskussion der Neutralität werden wir indessen in den nächsten Jahren nicht herumkommen und zwar unabhängig von unserem institutionellen Verhältnis zu Europa.

Wer sich Überlegungen macht zur Sicherheitspolitik, der kommt nicht umhin, auch auf die neue Rolle von Streitkräften einzugehen. Ich will meine Überlegungen mit einem Blick darauf und auf die innenpolitischen Aspekte unserer Sicherheitspolitik schliessen.

Die Funktionen der Streitkräfte haben sich durch die politisch-militärischen Umwälzungen erweitert und sind vielfältiger geworden. Stichworte für die neu hinzugekommenen Aufgaben sind "Schützen, Helfen, Retten". Die Operation "Provide Comfort" im nördlichen Irak und die Durchsetzung des Flugverbotes für die irakische Luftwaffe im südlichen Irak sind Beispiele für solche Schutzaufträge. Und in Bosnien-Herzegowina versuchen die der Uno unterstellten Truppen der Bevölkerung zu helfen, indem sie unter schwierigsten Umständen Versorgungslinien offenhalten. Auch die Schweiz hat ihre Beiträge an friedenserhaltende Aktionen in den vergangenen Jahren intensiviert. Sie wird dies auch in Zukunft tun müssen. Es liegt dies letztlich auch in ihrem eigenen Interesse. Erstens leisten wir damit Beiträge an die Sicherheit Europas, und zwei-

tens würde die Völkergemeinschaft für eine nicht solidarische Schweiz immer weniger Verständnis aufbringen.

Die Zunahme der Aufgaben versetzt aber die Streitkräfte in eine schwierige Lage. Einerseits wächst die Vielfalt der potentiellen Einsätze, für die sie als rasch einsetzbare und straff organisierte Instrumente am besten geeignet sind. Andererseits verlangt die Öffentlichkeit nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation eine immer höhere Dividende und die schwierige Lage von Wirtschaft und Staatsfinanzen verstärkt noch die Tendenz, die Verteidigungsbudgets als frei verfügbare Reservemasse zu betrachten.

Die schweizerische Sicherheitspolitik ist durch diese Kluft zwischen den Ansprüchen an die Armee und dem Widerstand, ihr die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zukommen zu lassen, ebenfalls betroffen, gerade weil wir in dieser Zeit die kostenintensiven Missionen zugunsten der internationalen Solidarität weiter ausbauen wollen. Auf die traditionellen Aufgaben der Armee - Kriegsverhinderung durch glaubwürdige und angemessene Verteidigungsfähigkeit, - können und wollen wir daneben nicht verzichten.

Auch der traditionelle Auftrag unserer Armee wird übrigens in Zukunft vermehrt auf europäische Interessen auszurichten sein: Wenn es zu einem bewaffneten Konflikt in unserem Teil Europas kommen sollte, können wir sowohl als neutrales Land wie auch im Rahmen eines kooperativen Sicherheitssystems einen Beitrag zugunsten Europas leisten, indem wir zum Beispiel die Alpentransversalen auf der Strasse und auf der Schiene offenhalten. Auch im Verteidigungsfall sind solidarische Leistungen der Schweiz für Europa ohne eine Bündnismitgliedschaft denkbar.

In der innenpolitischen Auseinandersetzung über die Zukunft unserer Armee werden Wunschdenken und Realität häufig miteinander vermischt. Unsere Haltung kann nicht sein, das Friedensparadies in Europa für erreicht und alle verteidigungspolitischen Anstrengungen als unnötig zu betrachten. Eine Armee kann nicht kurzfristig, nach den scheinbaren Erfordernissen des Zeitgeistes und ohne Rücksicht auf die Unwägbarkeiten der künftigen Entwicklung, abgebaut und dann wieder aufgebaut werden.

Deshalb wird der Bundesrat auch weiterhin für die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen und angemessenen Verteidigungsfähigkeit besorgt sein, im Interesse unseres Landes und im Interesse Europas.

Michael Stürmer

Sicherheitspolitische Herausforderungen der neunziger Jahre - worauf haben wir uns vorzubereiten?

Meine Damen, meine Herren,

der Begriff der sicherheitspolitischen Herausforderung meint Dinge, die zunächst jenseits des Militärischen liegen. Dabei bedarf es aber nur einer geringen Phantasie, sich aus der sowjetischen Erbfolge, dem islamischen Krisenbogen, der Proliferation, der Bevölkerungsexplosion und der neuen Völkerwanderung eine Fülle von kleinen und grossen, regulären und irregulären Konflikten mit tiefer, gefährlicher, unkontrollierbarer militärischer Dimension vorzustellen. Sie brauchen eine in die Zukunft gewandte historische Phantasie. Ich weiss, dass diese Phantasie pessimistisch sein muss. Die Welt bleibt ein gefährlicher Platz. Man denkt heute, zwar nicht mit Nostalgie, aber doch wie an eine abgeschlossene Epoche zurück an den Kalten Krieg, der eine surrealistische Kombination von langfristiger Angst und kurzfristiger Beruhigung bot. Wir waren gesichert im globalen bipolaren nuklearen System, von dem Raymond Aron einst sagte: "paix impossible, guerre improbable". Kleine Kriege an der Peripherie waren immer möglich, doch waren sie der Preis dafür, dass an der zentralen Front, wie auch an der Nord- und Südflanke, die Dinge extrem stabil waren. Die Welt des Kalten Krieges war so etwas wie Schach: es bestand eine ungefähre Balance, eine "rough balance" und beide Seiten konnten einander wenig verbergen. Das Spielfeld war festgelegt und jedes einzelne Teilfeld war von grosser Bedeutung, Satellitenstaaten oder auch Protegé-Länder wurden unter enger Kontrolle gehalten. Es gab Testfälle, Prüfungen des politischen Willens oder auch der militärischen Projektionsstärke, doch wurden grössere Tests nach der Berlin- und Kubakrise vor dreissig Jahren vorsichtig vermieden. Der politische Test der Raketenkrise vor zehn Jahren mag den Fachleuten war noch im Gedächtnis haften, der grossen Öffentlichkeit allerdings ist er entfallen. Wie gross auch immer die Schmerzen der Wiedervereinigung sein mögen, kaum ein Mensch erwähnt, dass dadurch immerhin die grösste Armee, die je in Mitteleuropa stand, wenn man ihre Atomwaffen einbezieht, auf friedlichste Weise nach Hause speditiert wurde.

Die Spielregeln der Vergangenheit umschlossen nicht nur Konfrontation, sondern auch Kooperation, vom Heissen Draht zum Nonproliferationsvertrag, zu SALT I und II. Am wichtigsten aber war der ABM-Vertrag, der philosophisch die eigene Bevölkerung der anderen Seite als Geisel des Wohlverhaltens darbot.

Dazu gehörten die zentraleuropäischen Abkommen, das Berlin-Abkommen von 1971, der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag von 1973, die Schlussakte von Helsinki von 1975 und seither der KSZE-Prozess. Die übergreifenden Strukturen, wie die KSZE und auch die Rüstungskontrollprozesse, haben dazu beigetragen, das System zu überwinden, aus dem sie entstanden waren. Nun hängen sie gewissermassen in der Luft. Sie haben ihre Verankerung, vielfach sogar ihren Sinn verloren. Sie sind noch komplizierte Bündel geduldigen Papiers. Was sie noch taugen, etwa die Verifikationsanhänge zu dem Abkommen über konventionelle Stabilität in Europa, wird sich erst noch weisen. Über die KSZE hat Herr Bundesrat Villiger bereits alles Notwendige gesagt.

Dieser Wandel ist bestimmt durch drei definatorische Momente. Erstes Moment war der Fall der Berliner Mauer und der unaufhaltsame Prozess der deutschen Wiedervereinigung, der strategisch und logisch mit dem Zerfall des äusseren Imperiums der Sowjetunion zusammentraf.

Das zweite liegt im Niedergang und Fall der Sowjetunion. Russland findet sich heute, sieht man einmal von Sibirien ab, wieder in den Grenzen Peters des Grossen, der 1709 die Ukraine inkorporierte. Die Sowjetunion hinterlässt ein unüberschaubares, wahrscheinlich nicht kontrollierbares Arsenal von Waffen jeder Art. Sie hinterlässt auch eine Fülle von Grenzen, die nur noch auf der Landkarte bestehen, in den Köpfen der Menschen ihre Gültigkeit aber längst verloren haben. Sie hinterlässt ethnische, nationale und religiöse Konfliktslagen, eine unvorstellbare Massenarmut und Massenverzweiflung und politische Hilflosigkeit, ein riesiges Land, das dem ökologischen Ruin sehr nahe ist, dem Zusammenbruch der Ordnung und dem Verlust jeder moralischen und politischen Richtung. Es ist eine chaotische und unvorhersehbare Situation. Je näher man diesem Gefahrenherd ist, desto realistischer wird man: die Polen sind sehr viel realistischer als die Deutschen, diese sind immer noch realistischer als Franzosen und Briten.

Das dritte definatorische Moment sind schliesslich die Krisen und Konflikte nach dem Kalten Krieg, der Golfkrieg und das blutige Schlachtfeld, wo siebenzig Jahre lang Jugoslawien zu sein schien. Vielleicht hat es Jugoslawien nie gegeben, sondern nur einen Staat, der aus der Konvenienz amerikanischer politologischer Phantasie, aus dem französischen Interesse an der Einbindung Deutschlands und Österreichs und aus der Romantik des Panslawismus entstanden ist, und immer nur durch Gewalt zusammengehalten wurde. Im Zweiten Weltkrieg wurde ein innerjugoslawischer Bürgerkrieg von den Weltkriegsereignissen - mit Italien und Deutschland als Invasoren - überlagert. Diese aktuellen Ereignisse

signalisieren einen dramatischen Verlust an Kontrolle des Weltgeschehens durch die Supermächte. Sie signalisieren eine wachsende Unsicherheit, ein 'spill-over' in viele benachbarte Regionen mit weitreichenden Implikationen. Ich neige dazu, den düsteren Voraussagen von George Kenney (früher Acting Chief of Yugoslav Affairs im amerikanischen State Departement) zuzustimmen, der im wütenden Konflikt mit seiner Regierung (im August 1992) aus seinem Amt ausschied: ein europäischer Krieg ist in der gegenwärtigen Situation nicht auszuschliessen. Die in den Hauptstädten Europas bisher propagierte Vorstellung, man könne Jugoslawien durch ein wenig Blutübertragung und Bereitstellung von Verbandsmaterial bewältigen, ist nicht von dieser Welt. Ich fürchte, dass wird viel schlimmer werden. Die Jugoslawienkrise erinnert wie die Golfkrise daran, dass die Friedensstifter von 1919 flüchtig und oberflächlich waren. Beide Staaten stammen aus der Erbmasse des Osmanischen Reiches und nichts ist an die Stelle der Osmanen und der Habsburger gesetzt worden, was auch nur entfernt jene Stabilität verspricht, die dort über Jahrhunderte bestand.

Diese Krisen zu bewältigen, erfordert gewaltige Führung. Die USA haben sie am Golf militärisch gegeben. Ich sehe aber keine politische Führung mehr. Die Situation widersetzt sich jeder einfachen Lösung. In Jugoslawien haben die USA von vornherein gesagt, dies sei nicht ihr Geschäft, "let it burn out". Als ob solche Krisen einfach sozusagen zu Asche verbrennen, wie ein Stück Holz, das in einem Ofen, sauber isoliert, verbrennt und am nächsten Morgen nur noch als weisses Häufchen zu sehen ist. Genau dies passiert natürlich nicht. Die unheimliche Bedeutung des Wortes Sarajewo für unseren Kontinent wurde in Europa und Amerika nur flüchtig wahrgenommen.

Die Amerikaner werden mindestens für die Dauer der nächsten Administration weitgehend mit sich selbst beschäftigt sein. Sie befinden sich geistig, moralisch und finanziell in einem langandauernden strategischen Rückzug, ähnlich wie 1945, der erst 1949 - mit Hilfe Stalins - umgedreht wurde. Ein "Weltgrossteufel" wie Stalin ist auf absehbare Zeit nicht in Sicht, wenngleich es eine Fülle von "Kleinteufeln" geben wird. Mithin dürfen wir auch nicht darauf rechnen, dass die Amerikaner jenen Sinn für die Mission, "to make the world save for democracy", in absehbarer Zeit noch einmal entwickeln werden. Das heisst, auf Amerika ist nur begrenzt zu rechnen. Die gegenwärtige mangelnde Pflege des Verhältnisses zu Amerika lässt dazu weitere Bedenken aufkommen.

Der Feind ist, wie Präsident Bush treffend sagte, "insecurity" und "instability" und ich fürchte, dass die "new world order" noch einige Zeit auf sich warten lassen wird.

Ich möchte drei Risikodimensionen unterscheiden, wobei ich bewusst nicht das Wort Drohung verwende:

Erste Risikodimension: Die sowjetische Erbfolge

Keiner der Nachfolgestaaten der Sowjetunion verspricht sehr viel innere Stabilität. Dieser "Commonwealth" hat, wie die Financial Times schrieb, "little in common and no wealth". Was die Sowjeterben 1991 verband, war der dringende Wunsch, nicht ein nukleares Jugoslawien zu werden, und natürlich auch die imperiale Ermüdung der Russen. Was sie ebenfalls verbindet, ist eine ungeheure Liste von Problemen ohne Lösung, umstrittene Grenzen, die Schwäche aller administrativen Strukturen und Routinen, eine Währung, die längst ins Bodenlose gestürzt ist, ein Banksystem, das durch Inkompetenz geleitet wird, eine entweder völlig veraltete, oder aber zivilen Bedürfnissen gänzlich unangemessene Industrierausstattung, in der aber noch immer die Masse der politischen Macht sitzt. Was wir in diesen Tagen erleben, ist etwas, was in den Kreisen der "think-tanks" seit mindestens einem halben Jahr vorausgesagt wurde: zwar kein Coup, aber ein langsames, unaufhaltsames Rutschen in die nationalbolschewistische, oder wie es die Russen nennen, rot-braune Ecke. Es gibt ein eisernes Dreieck von militärisch-industriellem Komplex, Apparat und Nationalismus, dem der Gedanke nicht fremd ist, dass erstens das Hauptkonfliktproblem das Schicksal von 25 Millionen Russen ist, die neuerdings ausserhalb Russlands leben, und dass zweitens die Grenzen nach vorne zu verschieben sind, wenn sie gegenwärtig nicht stimmen. Viele Spatzen pfeifen heute eine Art 'roll-back'-Ideologie von den Dächern Moskaus. Der gestoppte Rückzug aus dem Baltikum hat wahrscheinlich auch damit zu tun. Er hat natürlich auch eminent technische Gründe: niemand würde einem einzigen Soldaten im Westen zumuten, in jene Quartiere einzurücken, in denen die Russen ihre Elitedivisionen unterbringen. Man muss hier die Ambivalenz sehen: dies ist ein tiefverwundetes, tragisches Volk in einer verzweifelten Lage. "A riddle inside an enigma wrapped in mystery"¹, wie es Churchill nannte. Um das Mass des Pessimismus voll zu machen: die Lage Deutschlands am Ende der Weimarer Republik ist eine Picknickparty im Vergleich zu dem, was sich heute östlich von Polen abspielt.

Krieg und Massenflucht sind nicht auszuschliessen, zunächst natürlich weitgehend intern. Krieg in kleiner Form ist längst da, in grosser Form ist er wieder möglich, vielleicht sogar kleinere nukleare "exchanges". Allerdings liegt auch in den Nuklearwaffen die Chance, dass gerade zwischen der Ukraine und Russ-

¹ D.h. "ein Rätsel innerhalb eines Geheimnisses, gehüllt in ein Mysterium".

land Vernunft und Angst die Oberhand behalten. Gegenwärtig zerfällt Russland in einige grosse, militärisch-industrielle Fürstentümer, womit auch die Russen rechnen. Aber es wäre grundfalsch zu sagen, dies bleibe der Weg Russlands. Russland wird wahrscheinlich - darin stimmen wohl die meisten Analytiker überein - nach einer Phase des Zerfalls wieder Weltmacht sein. Es umfasst neun Zeitzonen, ein Achtel der Landmasse der Erde, 150 Millionen Menschen, ein gewaltiges Potential zum Guten wie zum Bösen. Russland kann sogar, wenn die Landwirtschaft vernünftig konstruiert wird, wenn die Administration in feste Hand genommen wird, wenn der Energiesektor wieder aufgebaut wird (was sich sogar über den Weltmarkt finanzieren lässt) und wenn fremde Investitionen kommen, zu einer der interessantesten und wichtigsten Volkswirtschaften im nächsten Jahrhundert werden.

Nicht nur die Ordnung von Jalta ist zerfallen, sondern auch die 1922/23 rekonstruierte Sowjetunion. Russland ist damit, einmal abgesehen von Sibirien, auf die Grenzen des russischen Imperiums Peters des Grossen zurückgeworfen. Zugleich aber tauchen auch in Ostmitteleuropa und an der Südseite schemenhaft die Donaumonarchie und das Osmanische Reich wieder auf, die die Zukunft nicht bestimmen werden, die aber Risse hinterlassen haben. So gibt es einen tiefen Riss in der Ukraine zwischen den Teilen, die früher einmal zum Habsburgerreich gehörten, damit katholisch geprägt sind und viel mehr nach Westen schauen, anderen Traditionen, Normen unterliegen, und jenen Teilen, die mehr nach Osten gehören. Und Zentralasien war das grosse Gebiet, um das der Iran langezeit mit den Osmanen rang, bis es die Russen übernahmen.

Zweite Risikodimension: Der islamische Krisenbogen

Es gibt nicht *die* Bedrohung *des* Islam - man sollte dieses unscharfe Denken meiden. Die islamische Welt hat so gut wie keine einheitliche Form oder gedankliches Prinzip, ausser eine gewisse Anhängerschaft an die Prinzipien des Koran, die sich aber sehr unterschiedlich, ja gegensätzlich, bis hin zu blutigen Gegensätzen, auslegen lassen. Es gibt im gesamten islamischen Gebiet kaum eine Demokratie, die halbwegs Dauer verspricht oder ernsthaft diesen Namen verdient. Es gibt kaum Staaten in unserem Sinne, mit Ausnahme der Türkei, die meisten sind Regime oder Familienunternehmen. Es gibt kaum Industrien, kaum ein Bankwesen im westlichen Sinne. Was allerdings die gesamte islamische Welt, von dem unglücklichen Bangladesch bis zu den Säulen des Herkules durchzieht, ist ein jährliches Bevölkerungswachstum zwischen 3 und 4 %. Die permanente Verjüngung der Bevölkerung ist doppelt so hoch, wie in Europa zur wildesten Zeit der Industrialisierung. Eine Verdoppelung der Bevölkerung in-

ner 20 Jahren kann keine Gesellschaft über einen längeren Zeitraum aushalten. Das verspricht ethnische Konflikte, Generationenkonflikte, die Zermürbung und Zerbröselung von Staatsstrukturen, Sitten und Gebräuchen. Dies macht alle Staaten und ihre Grenzen zu flüchtigen Erscheinungen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Faktum, dass in allen diesen Staaten der Konflikt zwischen verschiedenen Sorten des Fundamentalismus und dem Säkularismus, d.h. einer islamischen und einer westlich-rationalistischen Orientierung mehr oder weniger vorhanden ist. Es ist überall ein bedrohliches Kippen möglich. Dazu kommt, dass der Iran, die Türkei, der Irak und Russland unweigerlich in das grosse zentralasiatische 'power-play' hereingezogen werden *müssen*. Angesichts der Strukturen etwa der Republik Aserbaidschan und der aserbaidshischen Provinz im Iran ist es ganz evident, dass diese Grossmächte gar nicht anders können. Dass heisst, diese uralte "Wettrecke" der Weltpolitik wird wieder zu ihrer früheren Bedeutung zurückkehren, indem sie Stosswellen in den Rest des eurasischen Kontinents sendet.

Dritte Risikodimension: Die Proliferation von Waffen

Die dritte Dimension umfasst die Weiterverbreitung von 'low-tech-' und in einem erheblichen Mass 'high-tech'-Waffen in unvorstellbaren Mengen und zu Dumpingpreisen. Die Proliferation von Nuklearwaffen wird von der offiziellen Politik - mit einem gewissen Recht - beiseite geschoben. Denn niemand von uns würde alle die soeben unterzeichneten Abkommen als kaum wirksam bezeichnen wollen. Bereits vor drei Jahren, als in Genf über die strategischen Systeme verhandelt wurde, war den amerikanischen Verhandlungsführern klar, dass die Russen nicht wussten, was sie alles besaßen bzw. wohin einiges gekommen war. Die Russen hatten zu ihrer Zeit die Kontrolle über *fast* alles, aber eben leider nicht alles. Die Zahlen, die wir haben, zwischen 27 000 und 45 000 Nuklearsprengköpfe auf sowjetischer Seite, liegen ziemlich weit auseinander. Und die primitiven Nuklearwaffen, wie es jene nach 1949 waren, können wohl mit ebenso primitiven Mitteln aktiviert werden und strategische Bedeutung erlangen. Es ist zwar eine abwegige Vorstellung, dass Länder wie der Iran oder Algerien in absehbarer Zeit zielgenaue Interkontinentalraketen installieren können, aber sie werden genügend sonstige Unruhe stiften können.

Vierte Risikodimension: Die Bevölkerungsexplosion

Die demographische Explosion ist durch die offizielle Zahl des Uno-Jahrbuches gekennzeichnet: 97 Mio. Nettozuwachs pro Jahr. Es steht dahin, ob Indien, China oder Bangladesch die realen Zahlen überhaupt kennen - sie werden je-

denfalls eher minimieren denn maximieren. Das bedeutet natürlich tiefe inner-ethnische Konflikte. Es sind dies alles nicht homogene Nationalstaaten, sondern Staaten, die auf ethnischen Gleichgewichten und Ungleichgewichten beruhen, die um so explosiver werden, je mehr sie sich verschieben. Sie stürzen dann in Bürgerkriege ab. Ich sprach bereits im Zusammenhang mit den islamischen Staaten von der Gefahr, dass hier Staaten von innen gesprengt werden. Der Phantasie ist keine Grenze gesetzt.

Dank den Möglichkeiten moderner Jumbojets kann heute jeder Bengale an die deutsche Tür klopfen. Wer das Vier-Buchstaben-Wort Asyl aussprechen kann, ist drin. Dann müssen die Deutschen beweisen, dass der Gesuchsteller nach unserem Grundgesetz nicht asylberechtigt ist. Diese einmalige Situation könnte Europa durchaus so belasten, dass es jedenfalls als einheitlicher Sozialraum zu existieren aufhört. Der französische Senat hat auf diese Form der Belastung Europas während der Ratifikationsdebatte zum Maastrichter Vertrag mit aller Deutlichkeit hingewiesen.

Es geht aber nicht nur um fern liegende Länder, denn die Tatsache, dass sie fern liegen, bedeutet heute nur noch wenig. Eine Völkerwanderung könnte insbesondere durch die ökologischen Katastrophen ausgelöst werden, die längst im Gange sind. Dabei geht es besonders um die Südküsten des Mittelmeeres, die gesamte islamisch-arabische Welt und um Osteuropa bis nach Zentralasien hinein.

Unsere bisherige Vorstellung, man könne mit Entwicklungshilfe, Geld und guten Worten diese Probleme bewältigen, ist ad absurdum geführt. Wir haben es hier mit Problemen zu tun, die buchstäblich jeder Lösung spotten, wenngleich dies nicht dem westlichen Machbarkeitsdenken, das wir uns in den letzten vierzig Jahren angewöhnt haben, entspricht.

Diese konfliktträchtigen Probleme, die ich Ihnen hier aufgezählt habe, sind - wenn ich es recht sehe - alles Probleme, die von Europa, Washington oder Moskau aus nicht mehr kontrollierbar sind. Sie verlangen nach komplexeren Lösungen, wobei allerletzten Endes auch eine militärische Rückfallposition empfehlenswert bleibt. Die neue Weltordnung ist nicht in Sicht. Die Erde ist ein gefährlicher Ort geblieben. Europa wird sich nur behaupten, wenn es mehr ist, als die Summe seiner Teile.

Willem van Eekelen

Die Westeuropäische Union und die europäische Sicherheit

Schickt voraus, dass er sich über den Zustand der WEU ziemlich kurz fassen könne, "weil Herr Mantovani in dem Grundlagenpapier schon eine ausserordentlich gute Darlegung der Fakten gegeben" habe.²

Der Ausbau der WEU auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten in Maastricht (Dezember 1991) und Petersberg (Juni 1992) verabschiedeten Erklärungen schreitet planmässig fort. Politisch sind die beiden Erklärungen der WEU zwar eindeutig mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (EU) verbunden. Andererseits handelt es sich aber um eigenständige Dokumente, die nicht der parlamentarischen Ratifizierung bedürfen. Die WEU kann ihre Weiterentwicklung und die dazu erforderlichen und vereinbarten Massnahmen unabhängig von den Ratifizierungsverfahren des Maastrichter Vertrages in die Tat umsetzen, und sie tut dies auch. Auf eine Kurzformel gebracht: Für die WEU endet mit den Beschlüssen von Maastricht und Petersberg das Stadium der 1984 eingeleiteten Reaktivierung. Die Organisation ist nunmehr in eine neue Entwicklungsphase eingetreten. Die Rolle der WEU ist als Verteidigungskomponente der künftigen EU und als Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz bestätigt worden.

Um diese Doppelrolle überzeugend ausfüllen zu können, muss die WEU eine Mitwirkung der EG-Partner und ihrer europäischen Nato-Alliierten in der WEU ermöglichen. Daher wurden die der WEU nicht angehörenden Mitglieder der künftigen EU eingeladen, der WEU beizutreten, oder - falls sie dies vorziehen - Beobachter zu werden. Gleichzeitig wurden die der WEU nicht angehörenden europäischen Mitgliedstaaten der Nato (d.h. die Türkei, Norwegen und Island) eingeladen, assoziierte Mitglieder der WEU zu werden. Dadurch wird diesen ermöglicht, an den Aktivitäten der Organisation voll teilzunehmen. Die Verhandlungen mit den interessierten Staaten sind bereits weit fortgeschritten. Wir hoffen daher, unseren Zeitrahmen einhalten zu können, so dass die Erweiterungsverhandlungen bis Jahresende abgeschlossen sein werden. Wir hoffen namentlich, an der Aussen- und Verteidigungsministertagung vom 20. November die Dokumente unterzeichnen zu können.³

² Der Text bis S.23 Mitte ist offenbar ein ausformuliertes Manuskript.

³ Die Erweiterung der WEU erfolgte in dem von van Eekelen geschilderten Sinne an der Ministerratstagung der WEU in Rom vom 20.11.1992 (vgl. NZZ Nr.272, 21./22.11.92).

Gleichzeitig zur Erweiterung wird die operative Fähigkeit der WEU in mehreren Richtungen weiterentwickelt. Neben der Beteiligung an der kollektiven Verteidigung hat Petersberg drei Missionen für der WEU zugeordnete militärische Einheiten definiert: 1. humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, 2. friedenserhaltende Aufgaben und 3. Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschliesslich Massnahmen zur Herbeiführung des Friedens.

Die Mitgliedstaaten prüfen zur Zeit, welche ihrer militärischen Einheiten und Stäbe sie bereit sind, der WEU für deren verschiedene potentielle Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Verbunden damit ist die am 1. Oktober in Brüssel eingerichtete WEU-Planungszelle. Nach ihrer Aufbauphase wird sie im Laufe der nächsten sechs Monate schrittweise voll operativ werden. Die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten der WEU, die unter anderem den professionellen Standart der Planungszelle überwachen, treffen sich nun mindestens zweimal jährlich und zwar möglichst vor den Ministertreffen; die letzte Sitzung hat am 16. Oktober in Rom stattgefunden, in der Perspektive des Ministerrats, der am 20. November ebenfalls in Rom zusammentreten wird.

Das WEU-Zentrum für die Auswertung von Satellitendaten im spanischen Torrejón ist ein weiteres Beispiel für die expandierende operative Rolle der WEU. Seine Einweihung wird erfolgen, sobald die Gebäude hergerichtet und die Grundausrüstung aufgestellt ist. Auch die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen KSE, Verifikation und Durchführung des "Open Sky"-Vertrages wird intensiv fortgesetzt. In nächster Zukunft sollte es ebenfalls gelingen, eine rationellere institutionelle Struktur für die europäische Rüstungskooperation zu finden. Zur Zeit prüft die Independent European Program Group (IEPG, die Zusammenarbeit der Verteidigungsministerien bei der Rüstungskooperation) die Möglichkeit einer Übertragung ihrer Funktionen auf die WEU sowie die Frage der Schaffung einer europäischen Rüstungsagentur. Gleichzeitig untersucht die WEU, ob sie bestimmte Aufgaben der EUROGROUP (die die Verteidigungsminister der europäischen Nato-Staaten ohne Frankreich vereinigt) übernehmen kann. Wenn wir alle drei zusammenfassen können, dann ergäbe dies natürlich eine Rationalisierung der europäischen Strukturen und Zusammenarbeit.

Der dritte Aspekt der neuen Phase in der Entwicklung der WEU ist die Verlegung des Sitzes von Rat und Generalsekretariat nach Brüssel. Nach der gegenwärtigen Planung soll die erste Sitzung des ständigen Rats im nächsten Jahr bereits am neuen Sitz der Organisation abgehalten werden. Durch diese Verlegung des Sitzes von Rat und Generalsekretariat wird eine engere Zusammenar-

beit sowohl mit den europäischen Institutionen und der zukünftigen Union, wie auch mit der Nato gefördert werden. Kernelement der Beschlüsse von Maastricht im Bereich der Sicherheitspolitik ist die Feststellung, dass die WEU integraler Bestandteil des Prozesses der Entwicklung der EU ist. Auf Ersuchen der Union wird die WEU Entscheidungen und Aktionen, die verteidigungspolitische Auswirkungen haben, ausarbeiten und durchführen. Grosse Bedeutung kommt einer engeren Abstimmung der WEU-Mitgliedstaaten innerhalb der Atlantischen Allianz zu. Die Bemühungen der WEU-Mitgliedstaaten, die europäische Verteidigungsidentität mit Substanz zu erfüllen, werden gleichzeitig dazu beitragen, den europäischen Pfeiler der Atlantischen Allianz zu festigen.

Ein vierter Aspekt der Tagesordnung der WEU nach Petersberg ist die Einbeziehung der Staaten Mitteleuropas in eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung. Dabei soll die Intensivierung der Beziehungen zu zentraleuropäischen Staaten die besonderen Beziehungen widerspiegeln, die zwischen diesen Ländern und der EG und ihren Mitgliedstaaten bereits bestehen und sich in Zukunft entwickeln. Paradoxerweise betrifft das jetzt die ehemaligen Gegner Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die drei baltischen Staaten und *nicht*, oder noch nicht die EFTA-Länder, die als EG-Kandidaten viel weiter vorgerückt sind. Deshalb hoffe ich, dass wir auch in diesem Bereich etwas tun können. In Petersberg haben die Minister beschlossen, mit den acht Ländern Zentral- und Osteuropas ein Konsultationsforum zu errichten, das auf Ministerebene einmal jährlich, auf Botschafterebene zweimal jährlich zusammenkommt.

Im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien leistet die WEU im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur wirksamen Umsetzung von Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates. Am 10. Juli beschlossen die WEU-Minister, Kriegsschiffe in die Adria zu entsenden, um das durch die Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates verhängte Embargo zu überwachen. Die Nato entsandte ebenfalls einen Flottenverband in die Adria. Diese Beschlüsse bilden die Grundlage für eine gut koordinierte gemeinsame Operation der WEU und der Nato. Das Zusammenwirken der WEU und der Atlantischen Allianz erfolgt unter dem Gebot der wechselseitigen Transparenz und Komplementarität. Dies wird in der Adria zum erstenmal in der Praxis und zur beiderseitigen Zufriedenheit getestet. Unter dem Eindruck der eskalierenden Krise im früheren Jugoslawien hat die WEU schon frühzeitig Eventualfallplanungen durchgeführt und vor dem Hintergrund der Krisenentwicklung verfeinert. Dazu gehören Vorbereitungen für eine Embargoverschärfung mit Stopp- und Durchsuchungsvollmacht. Hierzu bedarf es jedoch wahrscheinlich eines weitergehenden Man-

dats des Uno-Sicherheitsrates. Zu diesen Planungen gehören aber auch die Begleitung von humanitären Hilfskonvois und - aufgrund einer Anfrage des Generalsekretärs der Uno an den amtierenden Vorsitz der KSZE - die Überwachung schwerer Waffen in Bosnien-Herzegowina. Die Ergebnisse der Planungen zur Überwachung sowie die Begleitung humanitärer Hilfskonvois zusammen mit der Aufstellung der von WEU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Truppen und Material wurden inzwischen dem Uno-Generalsekretariat mitgeteilt. Damit wurde dem Generalsekretär die Möglichkeit gegeben, entsprechende Elemente für Aktionen der Uno auszuwählen. Es versteht sich, dass diese Kontingente dann unter den Farben der Uno und nach deren Regeln tätig werden. Inzwischen hat der Generalsekretär davon Gebrauch gemacht und sechs WEU-Länder und zwei andere Nato-Länder haben sich bereit erklärt, sich an dieser Operation UNPROFOR II in Jugoslawien zu beteiligen.

Ich möchte einige analytische Bemerkungen zu den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen hinzufügen:

Die in der Nato und der WEU eingebundenen Westeuropäer sind im Begriff zu erkennen, dass sich die sicherheitspolitische Lage stark verändert hat. Die kollektive Verteidigung der letzten vierzig Jahre stellt nicht mehr die erste Priorität der transatlantischen Beziehungen sowie der nationalen Verteidigungspolitik dar. Zunehmend gefragt ist heute eine vermehrte Fähigkeit zur Intervention. Intervention ist etwas völlig Neues und in gewissen Kreisen ein beinahe anrühiges Wort. Woher nimmt man das Recht zur Intervention? Wie rechtfertigt man sie gegenüber dem Parlament, gegenüber den Soldaten, die durch ihren Einsatz fern der Heimat möglicherweise ihr Leben verlieren?

Dadurch, dass das Mittel der Intervention nicht mehr mit der Verteidigung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Heimat zu tun hat, wird es entscheidend, die dafür nötige Unterstützung durch einen aussenpolitischen Konsens unter den teilnehmenden Staaten zu erzielen. Ich scheue es manchmal auszusprechen, aber viele der anwesenden Militärexperten dürften es bestätigen: Clausewitz ist zurück! Nicht, dass er uns je völlig verlassen hätte, aber zur Zeit des nuklearen Patts konnte die militärische Gewaltanwendung jedenfalls keine Fortsetzung der Politik sein. Ich spreche aber nicht von Krieg im Sinne von Clausewitz, sondern vom Gebrauch militärischer Mittel und Kapazitäten als *einem* Element der Aussenpolitik. Alles, was wir ausserhalb unseres eigenen Territoriums unternehmen, kann aber nur das Resultat eines politischen Entscheids sein, für den es einen Konsens innerhalb der Nato und in der EG braucht. Dabei dürfte der europäische Integrationsprozess gegenüber

der Nato einen entscheidenden Vorteil haben: In der EG, der zukünftigen EU, haben wir die Möglichkeit einer Konvergenz zwischen der Wirtschaftspolitik, mit der die Integration in den fünfziger Jahren begann, und der politischen Zusammenarbeit, wie sie in den siebziger Jahren hinzukam. In den neunziger Jahren werden nun Elemente der Sicherheitspolitik und der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit hinzugefügt. Freilich gibt es dabei zahllose Schwierigkeiten, wie etwa, dass Deutschland seine Truppen noch nicht ausserhalb seines Landes bzw. der Bündnisgrenzen einsetzen kann. Diese Probleme können einstweilen mit Ad-hoc-Koalitionen gelöst werden, nach dem Beispiel des Golfkrieges, an dem 29 Staaten mit unterschiedlichen Mitteln und Möglichkeiten teilnahmen. Die WEU entsandte 39 Schiffe, um die Seeblockade gegen Irak durchzusetzen. Ein anderes Beispiel ist die in Jugoslawien stationierte Uno-Blauhelmtruppe UNPROFOR II. Sie umfasst britische, französische, spanische, portugiesische, belgische und niederländische Streitkräfte ebenso wie kanadische und dänische Einheiten. Allerdings ist es geboten, dass solche Koalitionen auf der Grundlage eines aussenpolitischen Konsens zustandekommen.

Die Nato wird reformiert und zu einer Zwei-Pfeiler-Organisation umgewandelt werden müssen. Professor Stürmer sprach bereits von der Verringerung des amerikanischen Engagements in Europa. Es besteht in Europa Übereinstimmung darüber, dass eine amerikanische Präsenz wesentlich zur Stabilität und Sicherheit unseres Kontinents beiträgt. Eine fortgesetzte Präsenz der USA, die ich uneingeschränkt befürworte, wird aber dadurch am besten gewährleistet, dass Europa eine grössere Verantwortung übernimmt. Es geht darum, klarer als bisher jene Aufgaben, die Europa selber übernehmen kann, von jenen abzugrenzen, bei denen es weiterhin auf amerikanische Beiträge angewiesen ist. Zu nennen sind namentlich der nukleare Schirm, die Verstärkungsrolle, gewisse High-tech-Funktionen, Transport und Kommunikation oder die Frühaufklärung ("real-time-intelligence"). Dazu kommt natürlich eine gewisse sichtbare Präsenz in Form von Streitkräften, entsprechend der Bereitschaft und den Möglichkeiten der USA. Die gegenseitige Verpflichtung und das beidseitige Engagement könnte in einem transatlantischen Abkommen zum Ausdruck kommen, das der neuen Situation Rechnung trägt.

Ein System kollektiver Sicherheit, von dem sowohl Bundesrat Villiger als auch Professor Stürmer sprachen, ist selbstverständlich auch unser Ziel. Man wird aber eingestehen müssen, dass dieses Konzept noch weit davon entfernt ist, funktionstüchtig zu sein. Alles spricht von Friedenssicherung, aber leider gibt

es zumeist gar keinen Frieden, den man sichern könnte. Wir konzentrieren uns sehr stark auf Dinge wie "Fact-finding", Vermittlung und Streitschlichtung, viel zu wenig aber auf jene Situationen, wo die Konfliktparteien gar keinen Frieden wünschen, sondern ihren Machtbereich auf Kosten von Minderheiten vergrössern wollen.

Mich beschäftigt die Herstellung von kollektiver Sicherheit. 1975 wurden in Helsinki die Prinzipien des zwischenstaatlichen Verhaltens festgelegt, in Paris 1990 und in Helsinki 1992 wurden sie bekräftigt. Diese Prinzipien, wie die Unantastbarkeit der Grenzen, die Ächtung der Gewaltanwendung zur Veränderung des Status quo oder der Minderheitenschutz, werden in Jugoslawien allesamt missachtet. Solange wir nichts dagegen unternehmen, werden ganze Völker durch Mord und Totschlag vernichtet und vertrieben. Wenn wir dies aber zulassen, wird der gesamte KSZE-Prozess in sechs Monaten "kaputt" sein, was ein gewaltiger Rückschritt für uns alle wäre.

Weder die KSZE noch die Uno haben voll entwickelte Kapazitäten, um mit solchen Situationen umzugehen. Ich persönlich bin auch ziemlich skeptisch, ob sich dies je ändern wird. Ich glaube nicht, dass die Uno mit der Fähigkeit, Zwangsmassnahmen selber durchzuführen, ausgestattet werden wird. Ich glaube auch, dass die diesbezüglichen Möglichkeiten der KSZE nach ihrer Erweiterung auf 52 Staaten beschränkt sind, obwohl wir natürlich unser Bestes tun müssen. Die WEU hat deshalb Beziehungen zu acht Nachbarstaaten aufgenommen, indem sie den sogenannten Konsultationsrat ins Leben rief. Hier können diese Staaten, die langfristig für eine EG-Mitgliedschaft in Frage kommen, mit uns über Sicherheitsanliegen sprechen, ohne dass Russen oder Ukrainer dabei wären.

Ich sehe zwei grosse Probleme, zum einen das Problem der Legitimität: Wie rechtfertigen wir gegenüber unserer Öffentlichkeit diese Neuorientierung hin zur Intervention, die eine neue politische Basis benötigt, aber auch eine entsprechende Ausbildung für unsere Truppen, neue Ausrüstung und in verschiedener Hinsicht eine völlig neue Organisation. Zum zweiten müssen wir neue Kapazitäten entwickeln, um die Glaubwürdigkeit unserer politischen Handlungen zu erhöhen. Ich denke, dies ist das drängendste Problem. In Jugoslawien haben wir versucht, durch die Entsendung von Beobachtern, durch Aushandlung von Waffenstillständen und durch Friedensverhandlungen den Krieg zu beenden. Natürlich kann nur eine politische Regelung die endgültige Lösung sein, aber mir scheint, dass wir eine gewisse militärische Komponente brauchen, um unsere politischen Aktionen glaubwürdig erscheinen zu lassen.

Wir sind aber nur dann glaubwürdig, wenn wir klar unsere Ziele formulieren und fähig und gewillt sind, z.B. ein vollständiges Embargo Serbiens zu Wasser und zu Lande durchzusetzen oder die Nahrungsmittelversorgung für die belagerten Städte, wenn nötig mit militärischen Mitteln, sicherzustellen.

Was die ineinandergreifenden Institutionen - eines der Schlagworte in Westeuropa - betrifft, so fürchte ich, dass sich diese Institutionen vielmehr gegenseitig blockieren, als ergänzen ("interlocking becomes interblocking"). Denn jede Organisation blickt zur anderen und findet darin eine willkommene Entschuldigung, um gar nichts zu tun. Ich möchte klar stellen, dass wir in der WEU (und in der Nato) unsere autonomen Handlungsmöglichkeiten für den Fall wahren wollen, dass die Uno und die KSZE handlungsunfähig sind, und dass wir militärische Mittel brauchen, sowohl zur Abschreckung als auch, um unseren politischen Aktionen Nachdruck und Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Dafür Verständnis zu schaffen, ist eine gewaltige Aufgabe. Ich bin dabei aber durch die Worte von Bundesrat Villiger sehr ermutigt worden. Dass die Schweiz bereit ist, an gewissen konkreten Aktionen nach Möglichkeit teilzunehmen, halte ich für sehr hilfreich. Ich möchte an Jean Monnet erinnern, der zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses sagte, dass Europa nicht durch grosse Entwürfe und grandiose Reden geschaffen werden könne - wenngleich es ab und zu eine gemeinsame Zielsetzung geben muss -, sondern durch eine faktische Solidarität ("une solidarité des faits"), die man nur von unten schaffen kann, durch kleine Schritte und konkrete Massnahmen. Und einige der Punkte, die der Bundesrat nannte, sind sehr wichtig in diesem Prozess.

1. Diskussion

von Peschke bezieht sich auf van Eekelens Äusserung, "Clausewitz" sei zurück und fragt, ob er Stürmers fast apokalyptische Visionen eines europäischen Krieges teile.

van Eekelen teilt Stürmers Meinung weitgehend. Im Gegensatz zu einer Mehrheit, die die Jugoslawienkrise trotz ihrer Schrecken für einen mehr oder weniger begrenzten und begrenzbaren Regionalkonflikt hält, befürchte er, falls nichts getan werde, die Gefahr einer Ausweitung besonders auf die von Albanern besiedelten Gebiete in Kosovo und Mazedonien. Dies müsste die Nachbarstaaten, Griechenland, Albanien, die Türkei und Bulgarien auf den Plan rufen, die direkt oder indirekt Partei ergreifen würden. Schon 1989 habe er am IISS-Treffen von Oslo vor einem Rückfall in das Jahr 1912 gewarnt. Diese Gefahr sei jetzt noch realistischer als vor drei Jahren. Obwohl die europäischen Mächte heute nicht mehr dieselben Ziele wie in der Zeit des 'balance-of-power'-Europa von 1912 verfolgten, sei ein grösserer Balkankrieg, dessen Auswirkungen ganz Europa destabilisieren würden, wieder möglich. Die Erwartung, dass sich die westliche Stabilitätszone nach Osten vorschiebe, sei enttäuscht worden; vielmehr drohe sich die Instabilität von Osten nun westwärts zu bewegen.

Hüttel äussert sich überrascht über diese Antwort, die er eher von Stürmer erwartet hätte. In der neuen Gesamtlage gehe es nicht darum, sich auf einen kalkulierten militärischen Grossangriff vorzubereiten, sondern vielmehr darum, diffuse Krisen möglichst früh einzudämmen. Deshalb müsse doch die künftige Strategie des Westens darin bestehen, seine hehren politischen Prinzipien, wenn nötig auch mit Gewalt, durchzusetzen. Er halte dies für den bestmöglichen Gebrauch militärischer Kräfte.

van Eekelen wiederholt seine Äusserung mit Hinweis auf die Situation in Jugoslawien. Hier zeigten doch die vielen gebrochenen Waffenstillstände die Unzulänglichkeit allein politischer Aktionen. Glaubwürdigkeit erhielten politische Aktionen nur, wenn sie durch wirtschaftliche und "gewisse militärische Mittel" unterstützt würden.

Hüttel hält dafür, dass eine militärische Intervention aber *nicht nur* ein "last resort" sein dürfe, sondern, um Schlimmeres zu verhüten, sehr wohl *präventiv* möglich sein müsse. Freilich sei dies für viele, gerade für manche Deutschen, ein "dirty word".

von Sandrart bezieht sich auf die Aussage van Eekelens über den Konsens in der Aussenpolitik und stellt fest, dass Europa es nicht geschafft habe, sich zu

einem gemeinsamen Verständnis der Jugoslawienkrise durchzuringen. Er sehe die Konfliktprävention bzw. das Konfliktmanagement in einer multilateralen, multiinstitutionellen Sicherheitsstruktur in drei Stufen: 1. Konsensbildung über die Vorgeschichte, über die aktuelle Lage und über die Akteure eines Konfliktes, 2. Konsensbildung über politische Aktionen, einschliesslich militärischer Aktionen und 3. Einvernehmen über die Durchführung einer militärischen Aktion. In Europa fehle aber offensichtlich nicht nur ein Konsens in der Beurteilung des Jugoslawienkonfliktes, sondern die EG und die WEU verfügten auch nicht über geeignete institutionelle Voraussetzungen für ein Konfliktmanagement auf den Stufen 2 und 3.

van Eekelen gibt zu bedenken, dass man mit jenen Instrumenten arbeiten müsse, die zur Verfügung stehen, auch wenn diese noch so beschränkt sind. In der Kuwait-Krise habe der Westen auch keine gemeinsame Haltung gegenüber dem arabisch-israelischen Konflikt gefunden, was einige Zeit lang ziemlich spaltend schien. Zum Glück habe dennoch Einigkeit über die Notwendigkeit geherrscht, Saddam Hussein - wenn nötig mit Gewalt - aus Kuwait zu vertreiben. Ein anderes Beispiel sei Frankreich, das nun das grösste Truppenkontingent im ehemaligen Jugoslawien unterhalte, nachdem ihm zu Beginn des Konfliktes vorgeworfen worden war, es favorisiere aus historischen Gründen Serbien. Auch ohne vollständige politische Übereinstimmung könne also in einer konkreten Aktion Einigkeit bestehen. Deshalb sollten unterschiedliche politische Auffassungen auch nicht überbewertet werden, seien sie doch allein schon wegen der Anzahl der Staaten nicht verwunderlich. Er sei voller Hoffnung, dass die europäische Politik gegenüber Jugoslawien ebenfalls eine Basis für einen Konsens über konkrete Ziele finden werde. Bedauerlicherweise neigten die Europäer dazu, sich bei fehlendem Konsens hinter anderen Institutionen wie der Uno zu verbergen. Dies führe dazu, dass im ehemaligen Jugoslawien paradoxerweise Soldaten aus aller Welt stehen, obwohl der Konflikt eindeutig eine europäische Angelegenheit sei und Europa auch die grössten militärischen Potentiale besitzt.

Friedrich bezieht sich auf die offiziellen Kontakte der WEU zu den ostmitteleuropäischen Staaten, denen merkwürdigerweise - wie er vermute, ohne Verschulden der WEU - keine entsprechenden Kontakte mit den EFTA-Staaten gegenüberstehen, und fragt, was die WEU von den EFTA-Staaten erwarte bzw. sich erhoffe.

van Eekelen begründet die Einrichtung des WEU-Konsultationsforums mit den acht ostmitteleuropäischen Staaten damit, dass die ehemaligen Gegner

auf ihrem Weg zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft unterstützt werden sollen. Gleichzeitig sei die sicherheitspolitische Lage dieser Staaten äusserst heikel ("delicate"), da sie an Russland und die Ukraine grenzen. In diesem Konsultationsforum könnten diese Staaten im kleineren Kreis ihre Sicherheitsprobleme diskutieren. Die baltischen Staaten etwa schätzten an diesem Forum vor allem die Möglichkeit, über den Abzug der russischen Truppen reden zu können, ohne dass Russland - wie im NACC - anwesend ist.

Im weiteren bestätigt van Eekelen, dass die WEU den EFTA-Staaten ebenso wie Griechenland und Irland - entsprechend der Logik des Maastrichter Vertrages - anbieten werde, Vollmitglieder oder Beobachter der WEU zu werden, sobald sie der EG beigetreten sind. Bis dahin sei irgendeine Konsultationsvereinbarung oder ein spezieller Gästestatus denkbar. Die WEU habe aber dergleichen nicht von sich aus vorgeschlagen, weil die vier EFTA-Staaten bisher gar keine Verteidigungsfragen diskutieren wollten. Ein Beobachterstatus während der Beitrittsverhandlungen, wie ihn der österreichische Aussenminister Mock in die Diskussion gebracht habe, könne er sich dagegen deshalb nicht vorstellen, weil dieser Status bereits von den EG-Mitgliedern Irland und Dänemark eingenommen wird. Er sei bei der Annäherung aber generell gegen ein formalisiertes und für ein pragmatisches Vorgehen; eine flexible Vereinbarung könnte sich bestimmt lohnen. Die WEU wolle jedenfalls die aktuelle innenpolitische Diskussion der EFTA-Staaten über den Stellenwert der Neutralität im neuen Europa nicht negativ beeinflussen ("to embarass").

Neuhold verschärft die Erklärung über den Kreis der Staaten im WEU-Konsultationsforum dahingehend, dass die osteuropäischen Staaten erklärtermassen ihre früheren Unterdrücker nicht anwesend haben wollten, und fragt, ob van Eekelen Signale einer gewissen Irritation auf russischer oder ukrainischer Seite diesbezüglich erhalten habe.

Er hält eine "flexible Vereinbarung" mit den Neutralen für sehr attraktiv, meint aber, dass die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Teilnahme an den Aktivitäten der WEU doch etwas genauer zu definieren wären, entsprechend dem Status von Beobachtern und Assoziierten in der Petersberger Erklärung.

van Eekelen erklärt, er werde im November erstmals in offizieller Mission nach Russland reisen, doch glaube er, dass Russen wie Ukrainer das Konsultationsforum der WEU in dieser Zusammensetzung und mit dieser Themenstellung akzeptieren. Grundsätzlich vollziehe sich eine Annäherung an die WEU im Gleichschritt mit einer Annäherung an die EG. Im Falle Russlands halte er aber

einen EG-Beitritt nicht für wahrscheinlich, da er wirtschaftlich wohl nicht möglich und politisch kaum wünschbar wäre. Bei anderen Staaten wäre eine spezielle Verbindung zur WEU denkbar, sobald sie irgendeine Verbindung ("link") zur EG aufgenommen hätten.

Die Definition von Mitgliedern, Assoziierten und Beobachtern in der Petersberger Erklärung sei im Zusammenhang mit der Brückenfunktion der WEU im Vertrag von Maastricht zu sehen: da die WEU einerseits den europäischen Pfeiler der Nato bilde und gleichzeitig die Sicherheits- und Verteidigungsdimension im Prozess der europäischen Integration verkörpere, hätten Beziehungen zu den Vollmitgliedern der Nato und den Vollmitgliedern der EG aufgenommen werden müssen. Bei der Gestaltung der Beziehungen zu den Mitgliedskandidaten der EG könne man dagegen etwas weniger formell sein. Er sei aber nicht gegen eine gewisse Formalisierung zu einem bestimmten Zeitpunkt, wie es die WEU mit den acht ostmitteleuropäischen Staaten im Rahmen des Konsultationsforums tut. Man sei dabei, die Möglichkeiten einer Kooperation mit den EFTA-Staaten - unter Berücksichtigung ihrer heiklen innenpolitischen Debatte - auszuloten: es gebe informelle Kontakte, einen Informationsaustausch, gegenseitige Besuche. Er würde eine Formalisierung nach dem Vorbild des Konsultationsrates begrüßen, aber erst, wenn die bestehenden Empfindlichkeiten ausgeräumt seien. "It depends on what the traffic can bear".

Däniker kritisiert, dass sich Europa gegenüber dem jugoslawischen Bürgerkrieg auf humanitäre Fragen konzentriere und nun einen massiven Aufwand zur Linderung der Greuel betreiben müsse. Völkerrechtliche Prinzipien, wie die Unverletzlichkeit der Grenzen und der Schutz der Minderheiten, seien darüber immer mehr in den Hintergrund getreten. Er fragt, ob eine Möglichkeit bestehe, dass Europa diese Verletzungen der Grundregeln der KSZE doch noch ahnde.

van Eekelen hält es für illusorisch, ja scheinheilig, zu glauben, dass humanitäre Aktionen das Problem lösen könnten. Zwar sei besonders im Winter jede Hilfe dringend nötig, doch dürfe man deswegen nicht die Verletzung der Menschenrechte ungestraft lassen, da dies den ganzen KSZE-Prozess längerfristig unglaubwürdig mache. Bereits Mitte 1991 hätte Europa nur schon durch die Präsenz von Kriegsschiffen der Nato oder der WEU die jugoslawische Flotte abschrecken und die Bombardierung von Dubrovnik wahrscheinlich verhindern können. Und die Entsendung einer Pufferstreitmacht ("force of interposition"), um einen Waffenstillstand aufrechtzuerhalten, hätte den politischen Aktivitäten Europas ausreichende Glaubwürdigkeit verliehen. Noch immer könnte nach

entsprechender Uno-Resolution mit militärischen Mitteln von der Beobachtung zur Durchsetzung des Embargos übergegangen werden. Eine entsprechende Instruktion der Marine wäre durch eine Landblockade zu ergänzen. Um die dafür erforderliche Kooperation Bulgariens und Rumäniens zu erwirken, besitze die EG genügend politische Einflussmöglichkeiten ("leverage"), da diese Länder ja assoziierte Mitglieder der EG werden wollen. Auch insofern, als die Aussen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik wieder vermehrt Hand in Hand gingen, kehre ein Element von "Clausewitz" zurück.

In der Frage der humanitären Hilfe müsse sichergestellt werden, dass wenigstens das bescheidene Ziel, Sarajewo und andere Orte mit Nahrungsmittel- und medizinischen Transporten zu versorgen, erreicht wird. Er wäre glücklich, wenn Luftstreitkräfte zum Begleitschutz der Konvois eingesetzt werden könnten. Freilich gingen die Meinungen unter Fachleuten über die dafür benötigten militärischen Mittel weit auseinander. Eine glaubwürdige Androhung ihres Einsatzes würde jedenfalls die Chancen einer politischen Lösung des Konfliktes vergrössern. Er wisse natürlich um das "Vietnamsyndrom" in der westlichen Öffentlichkeit, um die Angst vor einer unkontrollierbaren Eskalation eines anfänglich begrenzten Engagements. Deshalb sei es sein Anliegen, die militärischen Ziele in einer Weise zu definieren, dass sie mit einem begrenzten Einsatz ("limited involvement") erreichbar sind.

Spillmann bestätigt unter Hinweis auf Gespräche in China, dass die Glaubwürdigkeit Europas nach aussen unter ihrer unentschlossenen Jugoslawienpolitik leide.

Hans-Henning von Sandrart

Die Nato nach der Rom-Erklärung. Perspektiven für die neunziger Jahre

Im Geflecht multiinstitutioneller Sicherheitsstrukturen, im Gebäude der sogenannten "interlocking institutions" in und um Europa nimmt die Nordatlantische Allianz gegenwärtig einen recht populären und starken Platz ein. Dies scheint besonders bei unseren östlichen Nachbarn der Fall zu sein, die sich gerade vom jahrzehntelangen Druck der sowjet-kommunistischen Vorherrschaft befreit haben und noch für geraume Zeit um ihre Selbstfindung und um ihre Stabilität in einer neuen, noch ungewohnten demokratischen und marktwirtschaftlichen Zukunftsperspektive bangen müssen. Die Nato mit ihren bewährten politischen und militärischen Strukturen kollektiver Sicherheit und Verteidigung, die sich auf die Kooperation souveräner Staaten gründet, scheint für sie, neben der Europäischen Gemeinschaft, so etwas wie ein Fels, wie ein Anker inmitten von Ungewissheit und Zukunftsängsten zu sein, und dies nicht zuletzt wegen der Anwesenheit der USA in Europa, die durch die Nato garantiert wird.

Wir leben in einer Zwischenzeit schnellen Wandels. Das neue politische und strategische Konzept der Nato wurde im Dezember 1991 in Rom verabschiedet, hat aber vieles weise offengelassen. Die Folgekonferenzen der Nato-Verteidigungsminister und der WEU, der Europäische Gipfel von Maastricht, die Tagungen des Nato-Kooperationsrates, der Nato-Rat in Oslo im Juni dieses Jahres und die Petersberger Erklärung der WEU haben diese vielgestaltige Landschaft europäischer und atlantischer Strukturen weiter gestaltet und verfestigt.

Als ich meinen Dienst als Nato-Oberbefehlshaber 1987 antrat, gab es noch eine konkrete und relativ exakt definierbare Bedrohungslage und einen klaren Auftrag. Dies gilt nach den atemberaubenden Entwicklungen der letzten Jahre nicht mehr. Der Nato-Gipfel in Rom hat mit der Gipfelerklärung dieser Tatsache Rechnung getragen und neue Akzente gesetzt. Die Allianz hat damit mehr Änderungsfähigkeit bewiesen, als ihr viele zugetraut hatten. Trotzdem können die politische Erklärung und das neue Strategische Konzept von Rom nur einen Übergang markieren. So scheint mir die Zukunft der Allianz, auch wegen der restriktiven Haltung Frankreichs hinsichtlich eines erweiterten Aufgabenspektrums noch durchaus offen.

Diese neue Lage verlangt einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der politische, wirtschaftliche, ökologische, soziale, humanitäre und auch militärische Dimensionen entwickelt und zu einer umfassenden Gesamtstrategie vereinigt. Diese

hat zum Beispiel auch die Gefahren der Waffenproliferation, konventionell und nuklear, gewaltsame Folgen der weltweiten Bevölkerungsexplosion und von Wanderungsbewegungen, die Gegensätze zwischen Nord und Süd, aber auch die Unterschiede zwischen Ost und West, Umweltkatastrophen und den organisierten internationalen Drogenhandel, mögliche neue Formen von Staatsterrorismus, um nur einiges zu nennen, zukünftig miteinzuschliessen. In einer Welt, die immer enger wird, und die daher nicht mehr den ausgreifenden Macht egoismus alter und neuer imperialer Mächte verträgt, ist militärische Macht nicht mehr das erste Mittel staatlicher Machtentfaltung und Machtdarstellung. Dies geschieht heute in erster Linie durch politisch-diplomatische, wirtschaftliche, technologische Mittel und Aktionen. Militärische Macht tritt mehr in den Hintergrund als begleitende Macht, die Operationen und Wirkungsfelder der ersten Linie absichert und schützt. Die Rolle des Militärs rückt damit in eine zweite, sichernde Linie, der Soldat in die Rolle des 'miles protector', wie es der Schweizer Divisionär Däniker bezeichnet hat. Diese sichernde Rolle bleibt aber um so wichtiger, als zukünftig das Risiko gewaltsamer Operationen gegen die Interessen der Industriestaaten und des fragilen Welthandelssystems global vermutlich eher steigen wird, auch als Folge des rasch wachsenden Selbstbewusstseins vieler neuer Mächte, vor allem in Asien, gepaart mit einer antiwestlichen Grundstimmung, die sich gegen eine kulturelle und politische Überfrachtung mit westlichen "Werten" und Modellen sträubt.

Ein derartig erweiterter Sicherheitsbegriff liegt auch der Nato-Gipfelerklärung zu Grunde und ist Teil eines erweiterten Konsultationsspektrums der Allianz, das sich vornehmlich auf Artikel 4 des Nato-Vertrages gründet, der bekanntlich keine geographische Begrenzung kennt.

Wird in dieser Zeit des Wandels die Zukunft der Nato betrachtet, dann muss zugleich auch die WEU ins Blickfeld rücken als Ausdruck der europäischen Selbstfindung auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung im Rahmen einer Politischen Union. Beide Bündnisse sind historisch und vertraglich miteinander verbunden. Die Entwicklungen in Europa haben sie verstärkt aufeinander angewiesen, aber auch zueinander in ein Spannungsfeld gebracht, das es zum Nutzen Europas und eines neuen transatlantischen Verhältnisses positiv aufzulösen gilt. Die WEU steht für den europäischen Einigungsprozess und ein grösseres europäisches Selbstbewusstsein auch auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung, während die Nato für die sichtbare und konkrete Solidarität in Sicherheitsfragen zwischen den demokratischen Industriestaaten Europas und Nordamerikas steht, für die politische und militärische Präsenz der Weltmacht USA in Europa. Der Erhalt dieser Präsenz und damit auch die Zukunft

der Nato hängt in gleichem Masse von der Haltung der europäischen Nato-Staaten als auch von der amerikanischen Einschätzung des und seiner Haltung gegenüber dem sich politisch und wirtschaftlich einigenden Europa ab. Nach der Präsidentenwahl in den USA mag über das letztere mehr Klarheit herrschen.

Charakter und Stil der Allianz

Es ist zwar richtig, dass die Nato Ende der vierziger Jahre als eine direkte Antwort auf die militärische Bedrohung des übermächtig gerüsteten, aggressiven Sowjetblocks stalinistischer Prägung unter Führung der USA begründet wurde. Aber sie ist nie ein reines Militärbündnis gewesen, sondern sie war zuerst ein politisches Sicherheitsbündnis mit einer ausgeprägten integrierten militärischen Struktur. Es ist nur natürlich, wenn in Zeiten der dominierenden militärischen Bedrohung in den Augen der Öffentlichkeit, nicht zuletzt durch die Mediendarstellung, die Militärstruktur durch ihre Sichtbarkeit mehr im Vordergrund stand als die politische Struktur. Dies verdeckte leider die Tatsache, dass zu allen Zeiten Fragen der Strategie, einschliesslich der Nuklearstrategie, Fragen der Ressourcenbemessung und Streitkräfteumfänge und schliesslich der Rüstungskontrolle zuerst in den politischen und militärpolitischen Gremien der Allianz verhandelt und entschieden wurden. Dabei gilt es auch zu beachten, dass das Bündnis trotz aller Integration im militärischen Bereich immer auf der Basis der freiwilligen Kooperation souveräner Staaten arbeitete. Von den Tagen des visionären Harmel-Berichtes bis zur Erklärung von Rom hat sich der konsultative politische Bereich und die Entscheidungsspanne der politischen Bündnisorgane zunehmend erweitert und an Gewicht gewonnen.

In der Struktur des Bündnisses sollten zwei Bereiche oder Ebenen unterschieden werden, auch wenn sie eng miteinander verknüpft sind:

1. Der Bereich der politischen, sicherheitspolitischen und militärpolitischen Konsultations- und Entscheidungsstrukturen wie der Generalsekretär, der Rat, der Rat der Verteidigungsminister (DPC), die nukleare Planungsgruppe (NPG) und schliesslich auch das Militärkommittee (MC), das fälschlicherweise meist der integrierten Militärstruktur zugerechnet wird.
2. Der Bereich der integrierten Militärstruktur, der bei den Nato-Oberbefehlshabern (MNC's: SACEUR; SACLANT) beginnt und dann weiter die Ebenen der regionalen Oberbefehlshaber (MSC's) und Befehlshaber (PSC's) umfasst, und zu der multilaterale, integrierte Aufgabenbereiche wie die integrierte Nato-Luftverteidigung gehören.

Die Nato ist nicht, und gerade im militärischen Bereich nicht, der monolithische Block, als der sie dem oberflächlichen Beobachter erscheinen mag. Die Nationen haben sich sehr unterschiedlich in das Bündnis eingebracht. Die Spanne reicht von nur politischer Teilnahme wie im Falle Islands, von einer sehr komplexen Teilnahmedichte wie bei Frankreich, das die Integration ablehnt und selbst am MC, dem DPC und an der NPG nicht teilnimmt, über Spanien, das allen politischen und militärpolitischen Strukturen bis zum MC beteiligt ist, aber nicht an der eigentlichen Militärintegration, über die skandinavischen Staaten, die gewisse Vorbehalte hinsichtlich fremder Truppenstationierung im Frieden haben, bis hin zu Staaten wie Deutschland, die überall voll beteiligt sind und die Masse ihrer Streitkräfte assigniert haben. Das Bündnis hat immer akzeptiert, dass jede Nation sich auf ihre jeweils eigene Weise einbringt. Diese Unterschiedlichkeit in der Eingebundenheit, in der Nähe oder Distanz zum Bündnis ist ein Grund, weshalb das Bündnis mit der Erklärung von Rom zwar einerseits einen grossen und mutigen Schritt in Richtung Zukunftsgestaltung getan hat, aber andererseits militärisch der klassischen Verteidigung des Bündnisterritoriums gemäss Artikel 5 und 6 weitgehend verhaftet blieb und sich mit einem erweiterten Aufgabenspektrum hinsichtlich einer militärischen Teilnahme an der Krisenbewältigung ausserhalb des Bündnisbeistandsgebietes nach wie vor schwer tut.

Sicherlich ist es aber gerade dieser politische Charakter der Allianz und der Stil freier demokratischer Staaten, der durch diese Vielfalt ausgedrückt wird, der die Nato auch für die Zukunft so attraktiv für unsere Nachbarn macht. Sie betrachten die Allianz zusammen mit den anderen europäischen Strukturen als einen Faktor konstruktiver Stabilität, der ein Beispiel der Hoffnung setzt, dass ehemalige Gegner ihre Rivalitäten in einem System der Kooperation auflösen können. Die vereinigte, nicht aggressive Stärke ist ein konstruktiver und stabilisierender Faktor mit indirekter Schutzwirkung auch für diese östlichen Nachbarn. Kollektive Verteidigungsstrukturen ermöglichen Arbeitsteilung zwischen kleineren und grösseren Staaten und damit auch eine ökonomischere Ausgestaltung der militärischen Schutzfunktion. Diese strukturierte Gemeinsamkeit gibt auch den kleineren Staaten Sicherheit, weil ihre grösseren Nachbarn bis hin zu Grossmächten in einem gemeinsamen Sicherheitssystem eingebunden sind. Eine derartige freiwillige Einbindung ist deshalb kein Verlust von Souveränität, sondern kann im Gegenteil die Politik gelassener, sorgenfreier und damit wahrhaft souverän in einem tieferen Sinne machen.

In diesem Sinne die Gipfelerklärung von Rom zur Rolle und Aufgabe der Nato in einer dramatisch veränderten Welt (Art. 3):

"Die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, können nicht von einer Institution allein, sondern nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden. Deshalb arbeiten wir auf eine neue Sicherheitsarchitektur hin, in der die Nato, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen. Regionale Kooperationsstrukturen werden auch wichtig sein." und weiter (Art. 4): "Unser Bündnis, das die in einer bedeutenden Präsenz nordamerikanischer Streitkräfte in Europa zum Ausdruck gelangende, wichtige transatlantische Bindung gewährleistet, bleibt in einem Umfeld von Ungewissheit und unvorhersehbaren Herausforderung von dauerhaftem Wert. Unser neues strategisches Konzept bekräftigt die Kernfunktionen der Nato und ermöglicht es uns, angesichts der grundlegend veränderten Lage in Europa, unseren breit angelegten Ansatz für Stabilität und Sicherheit, der die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekte zusammen mit der unverzichtbaren Verteidigungsdimension erfasst, zu verwirklichen. Noch nie waren die Chancen grösser, unsere Bündnisziele im Einklang mit Artikel 2 und 4 des Vertrages von Washington mit politischen Mitteln zu erreichen. Folglich kann unsere Sicherheitspolitik nun auf drei, sich gegenseitig stärkende Elemente abgestützt werden: Dialog, Kooperation und die Aufrechterhaltung kollektiver Verteidigungsfähigkeit."

Zu den Strukturen und der Verteidigungsfähigkeit sagt der Gipfel (Art. 5):

"Die militärische Dimension des Bündnisses bleibt ein wesentlicher Faktor. Neu ist jedoch, dass mehr als je zuvor diese Dimension einem breit angelegten Sicherheitskonzept dienen wird. Die Allianz bleibt weiterhin ausschliesslich auf Verteidigung ausgerichtet; sie wird ihre auf einer integrierten Militärstruktur und auf Kooperations- und Koordinierungsvereinbarungen beruhenden kollektiven Vorkehrungen sowie für die vorhersehbare Zukunft eine geeignete Zusammensetzung konventioneller und nuklearer Streitkräfte beibehalten. Unsere Streitkräfte werden sich ihren neuen Aufgaben anpassen, wobei sie kleiner und flexibler werden. Deshalb werden unsere konventionellen Streitkräfte beträchtlich reduziert, wie auch in vielen Fällen ihr Bereitschaftsgrad herabgesetzt wird. Sie werden auch gesteigerte Beweglichkeit erhalten, um auf ein breites Spektrum von Krisen reagieren zu können. Sie werden so strukturiert, dass sie sowohl zur Krisenbewältigung und als auch zur Verteidigung in der Lage sind, wenn nötig mit der Hilfe ihrer Fähigkeit zum flexiblen Aufwuchs. Multinationale Verbände werden in der integrierten Militärstruktur eine grössere Rolle spielen."

Weiterhin beschreibt das strategische Konzept die Kernaufgaben der Nato wie folgt:

1. Es bleibt eines der unverzichtbaren Fundamente für ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld in Europa, gegründet auf dem Wachsen demokratischer Einrichtungen und auf dem Bekenntnis zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, ein Europa, in dem kein Staat in der Lage ist, eine europäische Nation einzuschüchtern oder einem Zwang auszusetzen oder sich durch die Androhung von Gewalt die Vorherrschaft zu sichern.
2. Es dient gemäss Artikel 4 des Nordatlantikvertrages als ein transatlantisches Forum für Konsultation unter den Verbündeten über Fragen, die ihre vitalen Interessen einschliesslich möglicher Entwicklungen berühren, die Risiken für die Sicherheit der Bündnismitglieder mit sich bringen, und als Forum für sachgerechte Koordinierung ihrer Bemühungen in Bereichen, die sie gemeinsam angehen.
3. Es schreckt von jeder Aggressionsdrohung und wehrt jeden Angriff gegen das Hoheitsgebiet eines Nato-Mitgliedstaates ab.
4. Es wahrt das strategische Gleichgewicht in Europa.

Der Wandel der Nato

Seit der Erklärung von Rom sind die Nato-Nationen, die WEU-Nationen und die Teilnehmerstaaten des Nato-Kooperationsrates nicht untätig geblieben. Die folgenden politischen Ereignisse haben zum Teil weiterführende Akzente gesetzt:

1. Die konstituierende Tagung des Nato-Kooperationsrates am 20. Dezember 1991;
2. Die erste gemeinsame Tagung der Verteidigungsminister des Nato-Kooperationsrates, allerdings ohne Frankreich am 1. April 1992, der am 10. April ein Treffen der Stabschefs folgte;
3. Die Erklärung der Verteidigungsminister der Euro-Gruppe in der Nato, an der Frankreich nicht teilnimmt, vom 25. Mai 1992;
4. Die Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe am 26./27. Mai 1992. An beiden Gremien nimmt Frankreich ebenfalls nicht teil. Vier Punkte sind dabei besonders hervorzuheben:

- Die Minister nahmen die Absicht der WEU-Staaten zur Kenntnis, Streitkräfte für die WEU zu identifizieren und wiesen dabei auf die Bedeutung des Erhalts der Nato-Assignierung hin.
 - Die Bereitschaft, Mittel und Wege zu erwägen, Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses für friedenserhaltende Aufgaben der KSZE zur Verfügung zu stellen, wenn die Nato dies beschliesst.
 - Das Festlegen des zügigen Aufbaus multinationaler Stäbe und Truppen für die Krisenreaktionskräfte bis 1995.
 - Die Einigung auf Konsultationen, die sich mit der Verteidigung gegen eine potentielle Bedrohung mit ballistischen Flugkörpern beschäftigen sollen.
5. Die Ministertagung des Nordatlantikrates am 4. Juni 1992, bei der besonders die folgenden Punkte unterstrichen wurden:
- Die Bekräftigung, dass Stabilität und Sicherheit im euroatlantischen Raum sich zunehmend auf einem Geflecht ineinandergreifender, sich gegenseitig verstärkender Institutionen aufbauen wird.
 - Die Feststellung, dass der Prozess des friedlichen Wandels eine starke und dynamische Nato braucht.
 - Das Unterstreichen der transatlantischen Bindung für die Lebensfähigkeit der Allianz.
 - Das Unterstreichen der Zusammenarbeit mit der WEU, die auf Transparenz und Komplementarität angelegt sein soll.
 - Die Bereitschaft, von Fall zu Fall friedenserhaltenden Aktivitäten der KSZE mit Ressourcen und Fachwissen zu unterstützen.
6. Tagung des Nato-Kooperationsrates am 5. Juni 1992, bei dem auch in diesem Rahmen auf die Bedeutung zwischenstaatlicher Kooperation und eines Netzes sich gegenseitig verstärkender Institutionen hingewiesen wird und die Besorgnis über die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und nuklearem Material ausgedrückt wird.
7. Die Petersberger Erklärung des Ministerrates der WEU am 19. Juni 1992, in der wesentliche Aussagen über die Zuordnung von Truppen, die Ausgestaltung eines WEU-Planungsstabes und über die Möglichkeiten und Rechte verschiedener Stufen von Mitgliedschaft gemacht wurden.

Liest und hört man all diese Erklärungen, dann hat es den Anschein, dass die Nato mit einem festen und massgebenden Platz im Geflecht der euroatlanti-

schen Sicherheitsstrukturen auf einem gesicherten Weg in die Zukunft ist. Doch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass diese Erklärungen auch Töne einer Beschwörung mitklingen lassen, die bereits erkennbare Entwicklungstendenzen in eine andere Richtung bremsen sollen. Für die Berechtigung dieser Beschwörung gibt es, soweit es die Nato betrifft, negative und positive Gründe. Hierbei mögen die beiden von mir bereits angesprochenen Strukturbereiche der Allianz, die politische und militärpolitische Struktur bzw. die integrierte Militärstruktur, durchaus unterschiedliche Entwicklungschancen haben.

Es ist nicht zu leugnen, dass in einigen Zirkeln ein starker Euro-Zentrismus herrscht, der trotz aller gegenteiligen Beteuerungen, vielleicht unbewusst und ungewollt, nicht an die Zukunft einer festen transatlantischen sicherheitspolitischen Bindung glaubt, auch weil diese ein fortdauerndes europäisches Engagement der USA bezweifeln. Diese Tendenz wird durch einen Amerika-Zentrismus in den USA aus vielerlei Gründen ergänzt. Ein Denken in Kategorien der wirtschaftlichen Weltmacht Konkurrenz mag dies verstärken.

Einige Nato-Nationen, vor allem Frankreich, möchten die Nato in ihrem militärischen Aufgabenbereich auch in einer veränderten Zukunft auf ihre klassische Aufgabe des Erhaltens eines strategischen Gleichgewichts in Europa und auf die Verteidigung des Bündnisgebietes gemäss Artikel 5 und 6 beschränkt halten. Hier hat sich ein Teil des alten Denkens erhalten, auch mögen Zweifel an der praktischen Durchführbarkeit eines erweiterten Aufgabenspektrums in einer Mandatsrolle im Krisenmanagement auch ausserhalb des territorialen Geltungsbereiches der Beistandsverpflichtung mitschwingen, soweit es den Nutzen der integrierten Kommandostruktur in einer solchen Rolle betrifft. Eine Nato-Struktur, die in der veränderten Welt aber keine neue Rolle findet ausser dem alten Verteidigungsauftrag der Konfrontationsära - der zwar nicht seine grundsätzliche Bedeutung verloren hat, aber zunehmend unwahrscheinlich wird -, verliert an öffentlicher, und damit auch politischer Glaubwürdigkeit und Unterstützung. Eine derartige Struktur steht, trotz aller gegenteiligen Beteuerungen, in der Gefahr, langsam abzusterben.

Andrerseits gibt es auch ein starkes Bewusstsein, dass es in Zeiten des Wandels mit all seinen Instabilitäten und auch gewaltsamen Krisen gut ist, an bewährten und erprobten Sicherheitsstrukturen festzuhalten, solange nicht andere Strukturen diese Aufgaben mit gleicher Wirksamkeit wahrnehmen können. Dies zeichnet sich gegenwärtig weder im Bereich des europäischen Einigungsprozesses, noch im weiteren KSZE- oder gar Uno-Bereich ab. In der Tat gibt es keine der Nato vergleichbare Sicherheits- und Verteidigungsstruktur, die die

gleiche Substanz an Erfahrung, gegenseitigem Vertrauen, Zusammenarbeitsfähigkeit, multinationalen Kommando-, Führungs- und Truppenstrukturen sowie an internationaler Reputation angesammelt hat.

Aus eigener Erfahrung möchte ich einige Worte zur integrierten Struktur der Nato sagen. Sie wirkt einer Renationalisierung der Verteidigung in Europa entgegen, die nur negative Folgen haben könnte. Hierin sehen vor allem die neuen östlichen Demokratien eine wichtige Rolle der Nato neben dem indirekten Schutz gegenüber ihrem immer noch starken und unruhigen Nachbarn im Osten. Es wäre daher anachronistisch, das bewährte Integrationsprinzip der Nato in einer Zeit aufzulösen, die zu mehr Integration auf allen Gebieten in einem Europa der freien Staaten drängt. Auch hat die integrierte Militärstruktur neben ihrem militärischen Auftrag eine bedeutende multinationale Erziehungsaufgabe zu erfüllen, die keine nationale Struktur ersetzen kann. Generationen von Soldaten haben in der multinationalen Zusammenarbeit gelernt, über die Enge des klassischen Nationalstaates hinauszudenken. Europa ist nirgendwo so Realität wie bei den Soldaten der Nato. Die integrierte Struktur ist eine gut angelegte Investition in eine einzigartige Erziehungsanstalt in der Kunst der Multinationalität. Allerdings wird sich diese Struktur als Folge des Rationalisierungszwanges und von Beschlüssen der Verteidigungsminister vor allem in Mittel- und Nordeuropa weiter reduzieren und straffen.

Die transatlantische Solidarität und Bindung, die konkret weitgehend nur im Rahmen der Allianz besteht, hat nicht nur politische und moralische Bedeutung, sondern ganz handfeste Gründe der Verteidigungs- und Sicherheitsökonomie. Nach dem starken Abbau aller nationalen Streitkräfte bzw. ihrer Präsenzminderung ist eine Rekonstitution einer grossen Verteidigungsfähigkeit in Europa nur durch den Rückgriff auf die militärischen Fähigkeiten der USA möglich. Dies gilt besonders im nuklearen Bereich und bei den Luft- und Seestreitkräften. Wichtiger als dieser, vielleicht relativ unwahrscheinliche Fall ist der Zwang, finanz- und technologieaufwendige Grossbereiche kollektiver Verteidigungsfähigkeit, die gerade in der neuen Situation noch an Bedeutung gewonnen haben, in transatlantischer Kooperation zu bewältigen, weil sie die Kapazität beider Partner zu übersteigen drohen, sicherlich aber die europäischen. Dieses sind zum Beispiel Gebiete wie ein weltweiter Aufklärungsverbund, ballistische Raketenabwehr, strategische und operative Beweglichkeit etc.

Die Zukunft der Nato

Die zukünftige Entwicklung der Nato wird stark von der politischen Entwicklung in Europa abhängen. Diese kann, sehr grob eingeteilt, in drei Linien verlaufen:

1. Der politische Integrationsprozess schreitet in Richtung einer Europäischen Politischen Union fort, die auch zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik führt. Dabei gelingt es, die transatlantische Partnerschaft zu erhalten und auf der Basis einer angepassten Nato und WEU auch strukturell so an den europäischen Prozess zu binden, dass die USA politisch und militärisch, wenn auch auf stark reduziertem Niveau, in Europa präsent bleiben. Die Nato würde sich dann vermutlich um den europäischen Teil zu einer echten Zwei-Pfeiler-Organisation um den Atlantik entwickeln.
2. Der europäische Integrationsprozess schreitet fort, aber die USA ziehen sich weitgehend aus den europäischen Strukturen zurück und reduzieren ihr politisches Engagement auf die normale politische Zusammenarbeit in den verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Foren mit wechselnder Intensität und Sympathie.
3. Der Integrationsprozess entwickelt sich sowohl im europäischen als auch im atlantischen Rahmen rückläufig und reduziert sich auf ein Europa der Kooperation von je wechselnder Intensität in verschiedenen multilateralen politischen Handlungsrahmen, vielleicht unter dem Dach einer weiterentwickelten KSZE auf der Basis des souveränen Nationalstaates. Das politische Spiel in verschiedenen Strukturen und auf verschiedenen Ebenen wird die Nachfolge des klassischen europäischen Spiels mit wechselnden Koalitionen annehmen. Dies schliesst militärische Kooperation unterschiedlicher Intensität zwischen festen Partnern oder in einer ad hoc Form nicht aus, aber die Basis militärischer Potential- und Strukturplanung ist wieder der nationale Staat und sein ausschliesslich nationales Interesse.

Es liegt auf der Hand, dass die Nordatlantische Allianz, wie immer sie sich weiterentwickelt, nur Platz in der ersten Entwicklungslinie hat. Im Fall einer Übernahme vermutlich eine als Teil der Europäischen Union (EU) weiterentwickelte WEU die Rolle der Nato in Europa, würde vermutlich auch der Erbe ihrer Organisation und Infrastruktur. Die Zusammenarbeit mit Nordamerika spielte sich dann vermutlich in der Form fallweiser Kooperation ab. Eine derartige Lösung würde aber für Europa sehr teuer und technologisch sehr aufwendig.

Aber auch im Rahmen der ersten Entwicklungslinie kann die Nato (oder ihre bereits angesprochenen Teilbereiche) unterschiedliche Wege gehen. Dies hängt davon ab, welches Aufgabenspektrum der Allianz im Geflecht der Sicherheitsinstitutionen, vor allem im Verhältnis zu KSZE und Uno zugewiesen wird. Im Augenblick lassen sich fast nur Fragen stellen. An dieser Stelle möchte ich eine kritische Bemerkung zu diesem "Sicherheitsgeflecht" machen. Natürlich erlaubt eine derartig offene politische Struktur in Zeiten instabiler Wandel ein hohes Mass an Flexibilität. Sensitive Problemfelder lassen sich auf verschiedenen Ebenen, auch parallel, jeweils da verfolgen, wo eine Lösung am leichtesten zu erreichen ist. Da liegt aber auch genau das Problem, wenn nicht à la longue die Zuständigkeiten und Abhängigkeiten festgeschrieben werden. Die Nationen werden sonst dazu verführt, ihre Ziele in der jeweils bevorzugten Struktur zu verfolgen, während andere in ihrer Handlungsfähigkeit möglicherweise blockiert werden. Das alte europäische Spiel mit wechselnden Koalitionen würde dann durch das Spiel mit wechselnden Organisationen ersetzt. Anzeichen lassen sich jetzt schon beobachten, und dies kann nicht integrationsfördernd sein.

Der Bereich der sicherheits- und militärpolitischen Konsultations- und Entscheidungsstrukturen der Nato wird die geringsten Probleme in der Zukunft haben. Denn der Konsultationsbedarf und der Konsultationsbogen in einer unruhigen Welt werden sich auf der Basis der Römer Erklärung über weite Krisengebiete der Welt spannen, die die Sicherheit der Bündnispartner berühren (können). Mit dem Kooperationsrat ist für die neunziger Jahre die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten auf eine solide, ausbaufähige Basis gestellt worden, "die es auch ermöglicht, diesen Rahmen auf die Zusammenarbeit mit den EFTA-Staaten auszudehnen". Hier wirkt die WEU insofern echt komplementär, als sie mit ihrem Konsultationsrat, den baltischen und den mittelosteuropäischen Staaten eine von diesen gewünschte privilegierte Stellung gibt, die diese verständlicherweise im Nato-Kooperationsrat nicht erhalten können. Auf der Basis bewährter Nato-Konsultation können die Partner auch koordiniert in die KSZE und die Uno hineinwirken, was besonders für die Weiterentwicklung der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle sowie für das Problem der Proliferation von grosser Bedeutung ist. Die Weiterentwicklung dieses Teils der Nato in ein wirkliches Zwei-Pfeiler-System im Zuge des europäischen Prozesses, bei dem die WEU als Teil der EU am Ende zum europäischen Pfeiler einer neu gestalteten transatlantischen Beziehung werden könnte, hängt sehr stark von der französischen Haltung gegenüber der Allianz ab. In meinen Augen sollte Frankreich, auch in seinem Interesse, dazu bewegt werden, ähnlich wie Spanien, wieder in alle politischen und militärpoli-

tischen Konsultationsebenen der Nato bis zum MC zurückzukehren, in denen die Nationen durch nationale Repräsentanten vertreten sind. Erst die volle Kongruenz all dieser politischen Ebenen mit dem Nato-Rat ermöglicht die Ausbildung eines durchgehenden europäischen Pfeilers und ein wirkungsvolles Wechselspiel zwischen Nato und WEU bzw. EU. Es erlaubt auch eine wesentlich ökonomischere europäische und Nato-Struktur, weil viele Duplizitäten ausgeräumt werden könnten, die Ausfluss der französischen Sonderrolle in der Allianz sind. Eine Rückkehr Frankreichs in die eigentliche integrierte Militärstruktur ist dabei nicht notwendig, da hier die Zusammenarbeit flexibel nach dem bewährten Kooperationsverfahren ablaufen kann, wie dies auch mit Zustimmung Frankreichs in Rom ausgedrückt wurde.

Die Frage einer Ausdehnung der Mitgliedschaft auf mittelosteuropäische Staaten

So lange sich die innere und äussere politische Situation der mittelosteuropäischen Staaten nicht endgültig im Sinne von Demokratie, Marktwirtschaft und garantiertem Minderheitenschutz stabilisiert hat, wird es bei enger Zusammenarbeit im Rahmen des Kooperationsrates bleiben müssen, was bilaterale Arrangements nicht ausschliesst. Ich kann mir nicht vorstellen, dass eine volle Ausdehnung der weitgehenden kollektiven Verteidigungsverpflichtung des Nato- und WEU-Vertrages auf diese Länder von den Wählern und Parlamenten akzeptiert wird, bevor dort wirklich stabile Verhältnisse eingekehrt sind.

Schwerer ist die zukünftige Entwicklung im Bereich der militärischen Integration einzuschätzen. Hier hängt ihr Bestand und ihre Anpassung an die drastisch veränderte Lage von den Aufgaben ab, die ihr von den Nationen über die politische Ebene der Nato zugewiesen werden und auch, wie sich in ganz praktischen Fragen die "komplementäre" Zusammenarbeit mit der WEU gestalten wird. Die ausschliessliche Festlegung auf die Verteidigung des Bündnisterritoriums gemäss Artikel 5 und 6 reicht vermutlich längerfristig als Begründung nicht aus, so grundlegend diese Aufgabe für ein Verteidigungsbündnis auch ist.

Auf Streitkräfte der westlichen Industriestaaten wird auf dem Hintergrund eines sehr komplexen Krisenspektrums vermutlich folgendes Aufgabenspektrum zukommen, das ich, in leichter Abwandlung von Divisionär Däniker in seinem Buch "Wende Golfkrieg", in drei Kategorien einteilen möchte:

1. Nicht kombattante Einsätze

In diese Kategorie fallen rettende, helfende, unterstützende und/oder ordnende Funktionen wie zum Beispiel:

- Unterstützung internationaler Operationen durch Aufklärungsmittel, Transporthilfe, Fernmeldemittel, logistische und sanitätsdienstliche Hilfe;
- Grossangelegte humanitäre Hilfe oder Katastrophenhilfe in Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Hilfsorganisationen, wenn das Ausmass der geforderten Leistung deren Kapazitäten übersteigt oder spezielle materielle oder Führungsfähigkeiten gefordert werden. Dazu gehört zum Beispiel auch das Einrichten von Flüchtlingszonen;
- Die Unterstützung nationaler oder internationaler Umweltaktionen im Zuge der Amtshilfe vor allem mit Mitteln der Aufklärung und Überwachung;
- Auf dem Wege der Amtshilfe die Unterstützung material-, personal- und organisationsintensiver Ordnungsfunktionen wie Grenz-, Luft- und Küstenüberwachung oder Sicherung sensitiver Infrastruktur. Dies kann im Zuge grosser Migrationsbewegungen oder bei einer Ausweitung der organisierten Kriminalität notwendig werden, deren Ausmass die Möglichkeiten der Ordnungskräfte übersteigt, und um diese für die eigentlichen Polizeiaufgaben freizustellen;
- Unterstützung internationaler Rüstungskontrolle einschliesslich stabilisierender und vertrauensbildender Massnahmen.

2. Nicht kombattante Einsätze mit Schutzauftrag

- In diese Kategorie fallen viele der oben aufgeführten Aufgaben, wenn sie in einem potentiell feindlichen Umfeld ausgeführt werden müssen, das den bewaffneten Selbstschutz, den Schutz humanitärer Operationen, den Schutz anvertrauter Menschen oder die Sicherung kritischer Installationen verlangt, und das daher weitgehend das Wirken ziviler Hilfsorganisationen ausschliesst;
- Operationen im Rahmen des internationalen 'peace-keeping';
- Beteiligung an internationaler militärischer Machtdemonstration ohne Kampfauftrag zur Abschreckung oder zum Erzwingen eines politischen Zwecks als Teil präventiver Krisenbewältigung zur Konfliktverhinderung oder Eindämmung.

3. Kombattante Einsätze

- Verteidigung des nationalen Territoriums gegen gewaltsame Übergriffe, selektive Angriffe oder regelrechten Angriff;

Verteidigung des Bündnisterritoriums als Teil der Bündnisverpflichtung (Art. 5) bzw. des europäischen Territoriums als Ergebnis eines fortgeschrittenen politischen Einigungsprozesses;

- Aufgaben im Rahmen des internationalen 'peace-enforcing';
- Aufgaben im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, wenn der Terrorismus die Form des organisierten, offenen oder verdeckten Staatsterrorismus grossen Stils annimmt.

Sollten die Nato-Nationen einvernehmlich bereit sein, von Fall zu Fall im Rahmen der präventiven Friedenswahrung oder der Friedenswiederherstellung auch für den militärischen Teil eine Mandatsrolle im Auftrag der KSZE oder der Uno zu akzeptieren, dann kämen wohl vor allem Aufgaben aus der Kategorie 2 oder 3 in Frage. Durch die Schaffung multinationaler Krisenreaktionskräfte (das Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), die multinationale Division Central Region bzw. Southern Region (MND)) und entsprechender multinationaler Kommandostrukturen hat sich die Nato die notwendigen Instrumente geschaffen oder ist dabei. Da aber derartige Operationen, vor allem im weiteren europäischen Raum, sich vermutlich immer auf eine breite internationale Beteiligung abstützen müssen und werden, die über die Nato-Mitgliedschaft hinausgeht (Mitglieder des NACC, ungebundene und neutrale KSZE-Mitglieder), wird die Nato-Militärstruktur in einem solchen Mandatsfalle eine flexible Offenheit aufweisen müssen, die es erlaubt, im konkreten Fall Nicht-Nato-Truppen und Stabselemente einzugliedern und zu führen. Im umgekehrten Fall mag es Nato-Mitglieder geben, die sich aus vielerlei Gründen an einer Aktion nicht aktiv beteiligen wollen. Es hiesse aber der Logik und der Wirksamkeit der integrierten Struktur widersprechen, wenn man die internationale Stabsstruktur von Fall zu Fall auch zwischen den Nato-Partnern ändern müsste. Ein Ausweg aus diesem Dilemma mag sein, dass zukünftig den nationalen Soldaten in einem multinationalen integrierten Nato-Stab ein internationaler Status, ähnlich EG-Beamten, gegeben wird, der die Stäbe in einem konkreten Fall in ihrer Originalbesetzung einsatzfähig macht, unabhängig von der Position einzelner Nationen.

Eine andere praktische Frage ist die Ausgestaltung der "Komplementarität" zwischen Nato und WEU im konkreten Fall, um die WEU handlungsfähig zu machen, ohne in Zeiten knappen Geldes Doppelstrukturen zu schaffen. Ist es zum Beispiel möglich, dass die WEU Nato-Infrastruktur und Nato-Fernmelde-mittel "leasen" würde, wenn nach Konsultation die Nato beschliesst, das konkrete Handeln der WEU zu überlassen? Es wäre für das gegenseitige Verhält-

nis schlecht, wenn es "for WEU eyes only" oder "for Nato eyes only" gäbe. Gelingt es nicht, diese zum Teil sehr praktischen Fragen zu lösen, dann verlöre die integrierte Struktur in der Tat einen grossen Teil ihrer Glaubwürdigkeit, weil sie bei der Masse zukünftiger Einsätze nicht eingesetzt werden könnte, sondern von Fall zu Fall immer wieder ad hoc Arrangements getroffen werden müssten. Dies führte statt zu mehr Integration zu einer Renationalisierung der Führungsstrukturen, was ich persönlich sehr bedauern würde.

Es gibt viele gute Gründe, in diesen Zeiten des Wandels die Nato als einen bewährten Pfeiler für Frieden und Stabilität in Europa zu erhalten und einschliesslich seiner Militärstruktur so weiterzuentwickeln, dass sie unter dem überwölbenden Dach der KSZE ihren Teil zur Sicherstellung des Friedens in Europa und in einem erweiterten Sicherheitshorizont, zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens und zum präventiven Krisenmanagement, aber auch zu gesicherter Verteidigungsfähigkeit in einem gefügten System von Sicherheitsstrukturen beitragen kann. Entscheidend dafür ist in meinen Augen die Zuweisung eines erweiterten Aufgabenspektrums über den reinen Verteidigungsauftrag hinaus, noch entscheidender wird aber die zukünftige Gestaltung der transatlantischen Beziehung für den Fortbestand des Bündnisses sein, dessen Erhalt meines Erachtens in beiderseitigem Interesse liegt. Hierfür tragen Europäer und Amerikaner ein gleich hohes Mass von Verantwortung.

2. Diskussion

Spillmann bittet von Sandrart, sich noch etwas konkreter und persönlich über die wünschbare Ausgestaltung der Beziehung zwischen der Schweiz und der Nato zu äussern.

von Sandrart betont zunächst, dass es an der Schweiz sei, über das Mass der Kooperation zu entscheiden. Wenn die Neutralen aber bereit seien, "etwas aus ihrer Rolle herauszutreten", könnten sie sich an politischen, humanitären oder repräsentativen Aufgaben beteiligen, allenfalls sogar bei militärischen Operationen der Nato logistische Unterstützung leisten. Denkbar wäre eine ad hoc Zusammenarbeit etwa im Rahmen des NACC. Namentlich bei 'peace-keeping'-Einsätzen der Nato zugunsten der KSZE könnte auch auf die Mitwirkung von Nicht-Nato-Staaten zurückgegriffen werden. Für eine Zusammenarbeit mit der Nato seien zwar keine festen Strukturen, aber die vorgängige konzeptionelle und technische Angleichung erforderlich, wie sie gegenwärtig von den ostmitteleuropäischen Staaten vollzogen werde, die noch keine festen Mitglieder sein können. Durch diese Interoperabilität könnten sich die betreffenden Staaten jederzeit "einklinken", wenn sie dies wünschten.

In der Frage der Mitgliedschaft seien selbst "harte" Nato-Mitglieder immer sehr "weitherzig" gewesen. Sie hätten zwar versucht, durch Verhandlungen die Grenze, bis zu welcher der jeweilige Staat zu gehen bereit war, nach Möglichkeit etwas hinauszuschieben, diese letztlich aber immer akzeptiert. Die Nato werde immer auf dem Prinzip des souveränen Staates beruhen.

Neuhold weist darauf hin, dass der Wunsch der meisten osteuropäischen Staaten, der Nato voll beizutreten, bisher unter anderem mit der Begründung abgelehnt wurde, "sie seien noch nicht so weit". Den im Gegenzug angebotenen NACC halte er für ein Placebo: die Gespräche über Rüstungsplanung, Demokratisierung der Streitkräfte, Konversion, etc. seien zwar nützlich, aber völlig unverbindlich. Neuhold erkundigt sich vor dem Hintergrund der Tatsache, dass besonders Schweden und Finnland zum Verzicht auf die Neutralität bereit zu sein scheinen, nach der Ausbaufähigkeit des NACC bzw. der Erweiterungsfähigkeit der Nato um ostmitteleuropäische und skandinavische Staaten, wodurch die Nato ja eine Hunderte von Kilometern lange Grenze mit Russland bekäme.

von Sandrart gibt zu bedenken, dass vor allem die Öffentlichkeit in den Nato-Staaten nicht zur Aufnahme von ostmitteleuropäischen Staaten in die Allianz bereit sei, weil dies die Ausdehnung von sehr weitgehenden Beistands-

verpflichtungen auf äusserst instabile Gebiete bedeuten würde. Deshalb müsse der wirtschaftliche und politische Stabilisierungsprozess in diesen Staaten zuerst fortgeschritten sein, damit eine Aufnahme dieser Staaten in den Nato-Vertrag und in die EG für unsere Öffentlichkeiten akzeptabel wäre. Dies hätten die ostmitteleuropäischen Staaten mittlerweile selber eingesehen. Den NACC hält er für mehr als ein Feigenblatt, da mit ihm auch indirekte Schutzgarantien verbunden seien. Sein Entwicklungspotential in den einzelnen Gebieten hänge vor allem vom Interesse der teilnehmenden Staaten ab.

Die Frage der Aufnahme der skandinavischen Staaten überlasse er als Soldat der Politik, wobei es auch hier vor allem an diesen Staaten selbst sei, den ersten Schritt zu unternehmen. Die Nato würde dies wohl ähnlich wohlwollend betrachten, wie den Beitritt Spaniens, da es sich um demokratische, klassisch europäische, stabile Länder handelt. Dass durch eine Aufnahme dieser Staaten direkte Grenzen zu Russland entstünden, hält er für keinen Hinderungsgrund, da (in Norwegen und der Türkei) selbst zu wesentlich dramatischeren Zeiten direkte Grenzen mit der Sowjetunion bestanden haben.

Neuhold wendet - an van Eekelen gerichtet - ein, dass der Begriff 'peace-making' eigentlich 'peace-building' bedeute, also die besonders von den Diplomaten wahrgenommene Aufgabe, politischen Frieden zu schaffen. Zu Unrecht werde neuerdings (zum Beispiel in der Petersberger Erklärung der WEU) 'peace-making' mit 'peace-enforcing' gleichgesetzt, also mit der Schaffung des Friedens durch Gewaltanwendung.

van Eekelen gesteht eine zunehmende Verwirrung bei diesen Begriffen ein, zu der aber auch der Bericht "Agenda for Peace" des Uno-Generalsekretärs beigetragen habe.

Die Entwicklung des NACC bleibe abzuwarten. Ebenso wie die KSZE-Tagungen würden auch am NACC gewisse ehemaligen Sowjetrepubliken, wie das bürgerkriegsgebeutelte Tadschikistan, gar nicht teilnehmen. Oder der NACC werde - wie jüngst von Aserbaidshan und Armenien - als Austragungsort bilateraler Spannungen missbraucht. Er begrüsse aber das Ziel des NACC, alle Staaten des ehemaligen Ostblocks einzubeziehen, weil es bei der grossen Aufgabe helfen könne, mit demokratischen vereinbare militärische Strukturen einzurichten. Auch er erkenne in der Tat eine gewisse Konkurrenz zur KSZE, jedenfalls sei er froh, in der WEU mit einer kleineren Anzahl Staaten zu tun zu haben.

Er erläutert die Maxime des 'double-hatting', mit der die WEU die Duplizierung von Nato-Strukturen vermeide: Nachdem in Petersberg drei Missionen festgelegt wurden, die es noch zu verfeinern gelte, gehe es darum abzuklären, welche

Streitkräfte die Staaten hierfür zur Verfügung stellen könnten, ohne dass der Nato-Auftrag der kollektiven Verteidigung geschwächt werde. Die Planungszelle der WEU ziele auf "Streitkräftekoppelung" ("force package"). Dasselbe gelte für die Nato-Logistik: so würden Vereinbarungen gesucht, dass etwa nationale Hauptquartiere eines Nato-Staates für WEU-Operationen verfügbar würden, wie gegenwärtig für die WEU-Operation in der Adria. Nato-Strukturen würden also von der WEU nicht verdoppelt, sondern nur für eigene Operationen verwendet.

Hüttel rät von der Verwendung des Begriffs 'double-hatting' ab, da er sich in der Nato eher an Kommandoinhaber richte und beispielsweise bedeute, dass der Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa gleichzeitig Nato-Oberbefehlshaber ist. Er empfehle deshalb, entweder von 'multi-roling' oder 'multi-tasking' zu sprechen.

Carrel bezieht sich auf die verschiedentlich angesprochene militärische Option in Jugoslawien und fragt von Sandrart, ob er zu den an die Öffentlichkeit gelangten Nato-internen Überlegungen Näheres sagen könne, insbesondere auch, wie er die militärische Durchsetzung eines Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina beurteile. Er erkundigt sich im weiteren, ob die Nuklearstrategie der Nato seit der Erklärung von Rom konkretisiert worden sei.

von Sandrart präzisiert, dass es beim Auftrag an den Nato-Militärausschuss, konkrete Optionen für ein militärisches Eingreifen auszuarbeiten, nicht um 'peace-enforcing' gegangen sei, sondern um die Sicherstellung der humanitären Hilfe. Angesichts der verworrenen Lage, in der weder eine Front noch Kriegsparteien zu erkennen sind, und angesichts der Schwierigkeit des Geländes scheidet eine 'peace-enforcing'-Aktion von vornherein aus. Der erste an die Presse gelangte Plan, der die Errichtung eines abgesicherten Korridors nach Sarajewo vorsah, sei deshalb abgelehnt worden, weil er einen ungeheuren Militäreinsatz erfordert hätte. Daneben würden natürlich weitere Überlegungen angestellt, über welche er als pensionierter General keine näheren Informationen habe. Er halte es jedenfalls für entscheidend, wie der politische Auftrag laute. So könne er sich einen Einsatz vorstellen, bei dem - freilich nach entsprechender Vorwarnung - mit einzelnen selektiven Schlägen gegen identifizierbare Objekte, von denen erkennbar Gewalt ausgeht (etwa Militärbasen oder Waffensysteme), einer politischen Lösung Nachdruck verliehen werde. Gleichzeitig müsste das bisher nur überwachte Embargo wirklich durchgesetzt werden. Ein solcher beschränkter Einsatz sei die Grenze, die man militärischem Eingreifen setzen müsse.

Auch über die konkreten Beschlüsse der Verteidigungsminister in Gleneagles (20./21.10.92) wisse er nichts Konkretes, erinnert aber an den Kern der Nato-Strategie, auf sehr stark reduziertem Niveau an einer Nuklearkapazität festzuhalten. Angesichts der virulenten Gefahr globaler Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sei es ratsam, ein Nuklearpotential als echte politische Abschreckung beizubehalten.

Hüttel ergänzt, die neue geopolitische Lage erlaube nicht nur eine drastische Verringerung des Nuklearwaffenarsenals, sondern auch Anpassungen im Bereich der militärischen Planung. Konkret könne nun eine nukleare Zielplanung ("nuclear targeting") wegfallen. Allerdings müsse auf Jahrzehnte hinaus mit der Existenz eines grossen Arsenal von Nuklearwaffen gerechnet werden, schon allein deswegen, weil ihre Vernichtung technisch gar nicht schneller möglich sei.

Däniker bezieht sich auf die Diskussion um ein "Europa von Vancouver bis Wladiwostok", die durch den "euphorischen Überraschungscoup" der KSZE, alle ehemaligen Sowjetrepubliken aufzunehmen, entfacht und durch den Vorsatz der Nato, für die KSZE tätig werden, unterstützt wurde. Er folgert daraus, dass die strategische Situation im Pazifik offenbar zum Interessengebiet der Nato zähle und dadurch Europa zu einer pazifischen Macht werde, und fragt sich, ob die Nato nicht doch die Wertegemeinschaft, als die sie ursprünglich konzipiert war, mehr in den Vordergrund stellen müsste, und folglich gewissen Staaten a priori keine Aussicht auf Schutz geben sollte. Eine Ausdehnung der Nato bis an den Pazifik schrecke integrationswillige Neutrale jedenfalls massiv ab und verweise sie bei ihren Annäherungsbestrebungen an die WEU.

von Sandrart pflichtet Däniker bei, weist aber darauf hin, dass das Problem, "Europa" zu definieren, letztlich unlösbar ist. Er halte es für wahrscheinlich, dass es - je nach Kontext - immer verschiedene Begrenzungen für Europa geben werde. Die Grenzen des Kerngebietes der Sicherheit Europas, ihrer Sicherheitsinteressen, der europäischen Wirtschaft und der politischen Annäherung, könnten sich amöbenartig überschneiden.

Zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion habe die Nato nicht von sich aus Kontakt aufgenommen, sondern sei durch den August-Putsch 1991 in eine Zwangslage versetzt worden, nachdem ursprünglich geplant gewesen sei, die Sowjetunion als ganzes in den NACC aufzunehmen. Allerdings glaube er, dass auch damit fertigzuwerden sei, denn immerhin bedeute selbst ein Mandat der KSZE keinen *Zwang* zum Handeln in diesem Raum. Vielmehr unterliege jede

Unterstützung der KSZE, wie überhaupt jede Aktion ausserhalb der eigentlichen Beistandsverpflichtung, dem Gebot der Einstimmigkeit und damit der Beschlussfassung des souveränen Nato-Staates. Und wenn "hinten, fern im pazifischen Raum, die Völker aufeinander schlagen", könne er sich schon allein wegen der fehlenden Akzeptanz der heimischen Öffentlichkeit schlecht vorstellen, dass ein Konsens für eine aktive Mandatsrolle der Nato gefunden werden könnte.

van Eekelen hält ein europäisches Haus von Vancouver bis Wladiwostok für "ein verdammt grosses Haus" ("a hell of a big home"), weshalb man seit einiger Zeit nicht mehr viel davon höre. Aus gutem Grund beziehe man aber die USA und Russland in die Diskussionen über die europäische Sicherheit ein. Da die USA Europa in diesem Jahrhundert dreimal vor dem Totalitarismus bewahrt haben, solle ihr Engagement für die überblickbare Zukunft über verschiedene "Links", von denen die Nato das wichtigste ist, bestehen bleiben. Die Bedeutung der KSZE sehe er darin, dass sie praktisch das einzige Forum ist, dass die USA *und* Russland in europäischen Sicherheitsfragen vereint. Denn der NACC sei noch kein selbständiges Element politischer Kooperation, da in ihm mehr punktuell ("issue by issue") und komplementär zur KSZE vorgegangen werde. Durch diesen weiten Rahmen seien den Möglichkeiten der KSZE zwar natürliche Grenzen gesetzt, die es aber auszuschöpfen gelte.

Er befürworte entschieden jede aussenpolitische Zusammenarbeit der EG mit der wichtigen ostasiatischen Staatengruppe, sehe im pazifischen Raum aber ebensowenig wie Däniker eine Rolle für die WEU. Das ganze Gerede über kooperative Sicherheit sei wunderbar, schaffe aber das Bedürfnis nach funktionierenden kollektiven Verteidigungsvereinbarungen nicht aus der Welt. Er sei völlig mit Henry Kissingers einig, der einmal gesagt habe: "If everybody is linked to everybody else, nobody gets any protection".

Hüttel hat Verständnis für das Unbehagen Dänikers bei der Vorstellung, Europa im KSZE-Rahmen zu definieren, gibt aber zu bedenken, dass die reale Welt keine Alternativen biete. Legitimierende und mandatserteilende Organisationen wie die KSZE, die die Kräfte und Mittel aber nicht besitzen, um einen Beschluss umzusetzen, müssten sich eben an eine Organisation wenden, die dies tun kann. Dabei komme auf absehbare Zeit nur die Nato mit ihrem "Know-how", ihren Führungsstrukturen und -mitteln in Frage. Dies bedeute aber nicht, dass sich alle Nato-Staaten an einer solchen Aktion auch beteiligen müssten.

Bachofner meldet Bedenken gegenüber zwei Grundannahmen an, von denen die Referenten ausgegangen seien: Zum einen werde unterstellt, Intervention sei etwas schlechthin Gutes, wenn nicht sogar Nötiges. Interventionen hätten aber stets auch ein hässliches Gesicht. Er halte es zudem für unehrlich, nur gegen Kleinstaaten zu intervenieren, nicht aber, wenn die Aggression oder die Menschenrechtsverletzungen von einer Grossmacht, oder gar einem Sitzinhaber im Uno-Sicherheitsrat begangen werden. Der Schweiz als einem Land ohne koloniale Vergangenheit sei der Interventionsgedanke besonders fremd.

Zum anderen sei es keineswegs sicher, dass der Vertrag von Maastricht Bestand hätte; vielmehr sehe immer deutlicher danach aus, dass Maastricht ein Ende und keinen Anfang markiere. Als Schweizer, die "vom Balkon aus zusehen, was um uns herum geschieht", müssten wir uns auch auf andere Entwicklungsszenarien der europäischen Sicherheitspolitik einstellen.

von Sandrart pflichtet Bachofner bei, dass man sich vor einer "Interventionsfreudigkeit" als neuer Form europäischer Machtpolitik hüten müsse. Als Deutscher habe er grösste Skrupel gegenüber dem Einsatz militärischer Macht zur Lösung von Konflikten und plädiere deshalb für äusserste Zurückhaltung. Gerade die Deutschen seien aber aufgerufen, einer gemeinsamen Politik der Herstellung des Friedens und der Stabilität Glaubwürdigkeit zu verschaffen und dabei auch einen militärischen Beitrag zu leisten. Dieser könne vom Schutz humanitärer Hilfe bis hin zu friedensstiftenden Aktionen gehen, die aufgrund einer verantwortungsvollen politischen Entscheidung und unter Uno-Mandat durchzuführen wären. Wie van Eekelen mehrfach betont hat, könne es bei der Anwendung militärischer Mittel nur darum gehen, einer politischen Konfliktlösung Glaubwürdigkeit zu verleihen, wenn gutes Zureden und der Hinweis auf die KSZE-Charta von Paris beim Aggressor ohne Wirkung bleiben. Die eindeutige und massive Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten dürften ebensowenig hingenommen werden, wie die gewaltsame Ausdehnung der Grenzen. Das Wort Intervention dagegen habe mit Recht einen negativen Klang, so dass es in diesem Zusammenhang am besten gar nicht benutzt werden sollte.

Als Angehöriger der "Europageneration" sei er überzeugt, dass das Desaster Europas in der übersteigerten *Nationalstaatlichkeit* gelegen habe. Er glaube daran, dass Europa auf der Basis von Maastricht seinen Weg finden werde, dass die Nation zwar immer ihre Bedeutung haben, die Nationalstaatlichkeit aber in Zeiten grosser Wirtschaftsräume immer mehr an Glaubwürdigkeit verlieren werde. Nur wenn die demokratischen Kernnationen unseres Kontinents sich

politisch weiter verfestigten und so auf die neuen Demokratien im Osten ausstrahlen, werde Europa "ein glückliches Europa" sein und seine Rolle in der Welt spielen können.

van Eekelen wiederholt, dass Intervention für manche ein "dirty word" ist. Dem Vorschlag von Sandrarts, den Begriff nicht zu verwenden, hält er das Shakespeare-Zitat entgegen: "What is in a name ? - The rose by any other name would smell as sweet". Er stimme aber zu, dass das Wort nicht im alten Sinne gebraucht werden dürfe. Europa werde für eine Intervention erstens immer eine Form der Legitimierung durch ein weiteres Gremium wie die Uno, vielleicht die KSZE suchen, sich freilich für den Fall der Beschlussunfähigkeit dieser Gremien die Autonomie des Handelns vorbehalten. Zweitens werde eine Aktion immer multilateral, nie von einem Einzelstaat durchgeführt werden.

Zum schwierigen Problem des Baltikums ergänzt van Eekelen, immerhin habe der Westen Russland dazu gebracht, seine Truppen zurückzuziehen. Nun gehe es darum, auch einen gewissen Druck auf die baltischen Staaten auszuüben, damit diese der russischen Minderheit eine aus humanitärer Sicht akzeptable Staatsbürgerschaft anbieten.

Die gegenwärtige Debatte um Maastricht lässt seines Erachtens nicht auf Widerstände gegen den Inhalt des Vertrages schliessen, sondern vielmehr auf eine allgemeine Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage bzw. mit der politischen Führung; dies hätten Umfragen im Nachgang zum französischen Referendum gezeigt. Das Aufkommen nationalistischer Töne sei zudem ein allgemeines, übles Phänomen in Zeiten von Unsicherheit. Der einzige konkrete Beschluss von Maastricht, die Einführung einer gemeinsamen Währung, sei eine schlichte Notwendigkeit, wenn die EG einen effektiven Binnenmarkt schaffen und dabei einen grossen Wettbewerbsvorteil der USA wettmachen wolle. Er glaubt, dass dies auch das Schweizervolk eines Tages einsehen werde.

Rolf Hüttel

Die Haltung Deutschlands zur sicherheitspolitischen Integration Europas und zur zukünftigen Rolle der Schweiz

Ich nütze die gewährte Freiheit, indem ich zwar weitgehend die Regierungsposition und die in der Politik vorwiegend vertretene Auffassung darstelle, ohne mich deshalb ausschliesslich darauf zu beschränken. Mein neuer, mir noch ungewohnter Status als gerade aus dem aktiven Dienst geschiedener Soldat kommt mir dabei zustatten.

Vorbemerkungen

1. Nach unserer persönlichen Erfahrung ist unser aller Verständnis von Sicherheitspolitik vom Gegensatz zwischen Ost und West geprägt. Diese Prägephase umfasst also fast fünfzig Jahre. Für uns im Westen musste sich unter diesen Bedingungen die sicherheitspolitische Aufgabe und deren Zielsetzung auf die Abschreckung einer konkreten militärischen Bedrohung verengen. Sicherheitspolitik wurde identisch mit Verteidigungspolitik. Ihre Umsetzung konzentrierte sich auf ihre militärischen Elemente. Sicherheitspolitik wurde geographisch wie inhaltlich eindimensional. Dies geschah nicht aus Mangel an Phantasie, sondern es war die dieser Lage angemessene Reaktion.
2. Für Deutsche trifft dies verstärkt zu. Die BRD wie die DDR wären ohne diesen Gegensatz zwischen Ost und West nicht gegründet worden.
3. Die radikalen Veränderungen der letzten Jahre, der historische Umbruch, erfordern aber ein ebenso radikal verändertes Verständnis von Sicherheitspolitik. Die Wahrnehmung von Risiken und ihrer Ursachen wie der Chancen, ihrer Herr zu werden, muss mehrdimensional werden.
4. Zur Überraschung, ja zur ungläubigen Verwunderung eines guten Teils unserer Öffentlichkeit finden wir uns jetzt, nach dem Ende des Kalten Krieges, nicht auf der so sehnlich erhofften Insel der Seligen, nicht einmal auf einer Insel des wenigstens westeuropäischen Friedens, sondern in einer Welt, die bis vor die eigene Haustür von Unsicherheit, Instabilität, ja Krieg und Völkermord mit Flucht und Vertreibung gekennzeichnet ist.
5. So überraschend der Warschauer Pakt und danach die Sowjetunion, insgesamt der real existierende Sozialismus, zusammenbrachen, so wenig war im Westen wie im Osten jemand intellektuell oder organisatorisch auf die neue Lage vorbereitet. Seither stehen wir vor der Aufgabe, die viel komplexeren

Herausforderungen zu fassen, zu begreifen, Antworten zu finden und umzusetzen sowie gleichzeitig dafür Instrumente, Strategien, Konzepte, Strukturen und Organisationen schaffen zu müssen. Friktionen und Mängel waren dabei unvermeidbar.

6. Wir Deutschen haben von der Entwicklung der letzten Jahre mehr profitiert als andere. Uns wurde die Einheit geschenkt. Wir wissen dies und handeln danach. Im staatlichen Rahmen ist die Einheit vollzogen. Erst im Laufe der Zeit haben wir erkannt, dass damit zwar das Wesentliche gewonnen, aber noch lange nicht alles geleistet ist. Wir haben, vielleicht schneller als andere, nicht nur erkannt, sondern auch schon erfahren, wie mühsam, langwierig und anstrengend dieser Prozess sein wird, der notwendig ist, um mit den Folgen jahrzehntelanger Herrschaft des Sozialismus fertig zu werden. Der Weg zu einer Friedensordnung in Europa wird also lang und steinig. Aber wir werden ihn gehen. Aussenminister Kinkel hat dies vor der 47. Generalversammlung der Uno am 23.9.1992 so formuliert: "Deutschland verdankt seine Einheit dem Abbau der Konfrontation in Europa und dem Vertrauen, das wir uns durch unsere europäische Politik und den Verzicht auf nationale Alleingänge erworben haben. Daraus entnehmen wir für uns eine Verpflichtung: Wir werden auch in Zukunft unser Gewicht voll in die Waagschale der europäischen Einigung und der weltweiten partnerschaftlichen Zusammenarbeit, gerade in den Vereinten Nationen legen. Wir werden uns mit aller Kraft für Menschenrechte und gegen übersteigerten Nationalismus einsetzen. Das ist der Kern der Aussenpolitik des vereinten Deutschlands, für die ich stehe."⁴

Zur sicherheitspolitischen Integration Europas

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass gerade wir Deutschen von Ursachen, der Existenz und den Folgen des Ost-West-Gegensatzes besonders geprägt wurden. Für jemanden wie mich bedeutet dies ein Verständnis des Begriffs Integration, wie er in der Nato geläufig ist. Ein solches Verständnis griffe für unsere Thematik zu kurz. Gemeint sein muss statt dessen: "Wie wirken europäische Staaten sicherheitspolitisch zusammen?" Wer mit wem? Womit? Wobei? In welchen Institutionen und Strukturen? Welcher Strategie oder Strategien bedienen sie sich? Und muss nicht auch vordringlich die Frage beantwortet werden: Was denn gesichert werden muss und auch, was die europäische Sicherheit gefährden könne?

⁴ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.101/1992, S.949-953, das Zitat S.953.

Das Ziel

Das Ziel der deutschen Sicherheitspolitik muss es sein, einen Beitrag zu leisten zur Schaffung und Sicherung einer Europäischen Politischen Union in einer Ordnung des Friedens, der Freiheit, der Herrschaft des Rechts. Dieses Ziel ist weit gesteckt. Es ist aus vielen, qualitativ ganz unterschiedlichen Gründen gewiss nicht kurzfristig zu erreichen.

Aus der grossen Zahl von Faktoren und Einschätzungen, die die deutschen sicherheitspolitischen Vorstellungen beeinflussen, will ich nur wenige nennen:

1. Die militärische Dimension der Sicherheitsvorsorge ist nicht länger dominant.
2. Stabilität als eine wesentliche Voraussetzung für jede gedeihliche Entwicklung in Europa ist vielfältig gefährdet. Die latente Gefährdung der Stabilität ist selbst zu einem Risikofaktor geworden. Fehlentwicklung der inneren Ordnung von Staaten, die Missachtung von Menschen- und Freiheitsrechten, schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Unausgewogenheiten, Konflikte um Rohstoffe - zum Beispiel um Wasser -, Fragen des Umweltschutzes, die ungezügelte Proliferation moderner militärischer Technologien, vor allem in Verbindung mit Massenvernichtungsmitteln sowie die Bedrohung durch Drogen, organisiertes Verbrechen und Terrorismus sind Herausforderungen an unsere Sicherheit, können Ursachen von Krisen und Konflikten werden. Diese können in Kriege und Bürgerkriege umschlagen.
3. Aber ganz anders als während des Kalten Krieges besteht nun die Chance, Konfliktursachen zu identifizieren, sie zu isolieren und im günstigsten Falle zu beseitigen.
4. In Entsprechung zum nichtmilitärischen Charakter vieler Konfliktursachen wird sich die Sicherheitspolitik im Sinne von Vorsorge vorrangig auf nichtmilitärische stabilitätserhaltende und -fördernde Strategien konzentrieren können und müssen. Die Notwendigkeit, als ultima ratio über militärische Optionen verfügen zu können, bleibt hiervon unberührt. Denn der Umstand, dass Konflikte häufig nichtmilitärische Ursachen haben werden, ändert nichts daran, dass der Rückgriff auf militärische Optionen zu ihrer Einhegung oder Beendigung möglich bleiben muss. Dies um so mehr, als in den potentiellen Krisengebieten an militärischen Kräften wahrhaftig kein Mangel herrschen wird. Deshalb müssen diese Optionen ein breiteres Spektrum des Handelns abdecken denn je: von Blauhelm-Operationen bis - nach einer Phase der Rekonstitution - zu voll integrierter Verteidigungsfähigkeit.

Für die praktische Politik bedeutet dies zunächst einmal, dass Deutschland seine Sicherheitspolitik wie bisher gemeinsam mit Partnern, Verbündeten und Freunden verfolgen wird. Wenn wir Deutschen etwas aus der Geschichte gelernt haben, dann ist es die Abneigung gegen nationale Alleingänge. Deshalb ist die Antwort auf die deutsche Einheit auch keine Renationalisierung der deutschen Politik, sondern verstärktes Eintreten für Europa.

Der Wille zu Europa ist ein Axiom deutscher Politik, auch und gerade der Sicherheitspolitik. Darin kommt auch die Kontinuität der deutschen Sicherheitspolitik zum Ausdruck. Wir können und wollen auf Bewährtem aufbauen. Nicht alles und jedes muss neu entwickelt oder erfunden werden. Dazu besteht einerseits keine Notwendigkeit, andererseits hätten wir dafür weder die Zeit noch die Kräfte. Eine vordringliche Aufgabe besteht jedoch darin, das Vorhandene, wo notwendig, weiter anzupassen, Fehlendes hinzuzufügen sowie Rollen und Aufgaben zuzuweisen. Die Aufgabe ist nicht, am Reissbrett eine vermeintlich ideale Architektur zu entwerfen, sondern mit dem, was wir vorfinden, zu arbeiten und dabei das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren. Wir streben dabei einen flexiblen Verbund aller Möglichkeiten an, die die KSZE, der Europarat, die EG, die Nato, die WEU und der NACC bieten. Keine dieser Institutionen soll oder kann eine andere ersetzen, aber sie sollen sich ergänzen und so ihre Wirkung optimieren.

Ich weiss, dass dies keine sehr präzise Handlungsanweisung ist. Aber ich bin überzeugt, dass es der einzige gangbare Weg ist. Mir wäre viel unwohler, wenn ich an dieser Stelle sagen müsste, wir Deutschen hätten für diese Aufgabe ein "Gesamtkonzept" entwickelt, oder auch nur, wir fordern eines.

Wenn wir von der zu entwickelnden europäischen Sicherheitsstruktur reden, müssen wir einige Fakten zur Kenntnis nehmen. Dabei zeigt die Reaktion Europas auf die Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien, was gemeint ist. Ohne legitimierende, mandatserteilende Beschlüsse von Uno oder KSZE waren praktische Schritte zur Reaktion auf die Krise nicht möglich. Legitimierung wird für die Zukunft wichtiger. Auch wenn als Folge des Wegfalls des Ost-West-Gegensatzes die Handlungsfähigkeit der Uno gestiegen ist, wird sie angesichts der noch rascher steigenden Anforderungen an sie nicht in der Lage sein, allen Ersuchen zu genügen. Es ist deshalb unumgänglich, dass sich Institutionen im Sinne des Kapitels 8 der Uno-Charta zu regionalen Abmachungen erklären oder tätig werden. Dass die KSZE diesen Schritt getan hat, ist ein Fortschritt, den Deutschland ausdrücklich begrüsst. Die KSZE bietet den umfassendsten Rahmen für eine europäische Friedensordnung mit ihrer Schlussakte von Helsinki

1975 und der Charta von Paris 1990. Sie definiert gemeinsame Werte und Zielsetzungen, sie hat Institutionen geschaffen und politische Absprachen getroffen. Sie ist *die* Institution, die den für uns bedeutsamsten Raum, die euroatlantische Sicherheitsregion abdeckt und die nordamerikanischen Demokratien, vor allem die USA, mit Europa verbindet. "Denn machen wir uns nichts vor: Wir Europäer allein sind nicht in der Lage, russisches Potential, sei dies nun ein prosperierendes Russland oder ein Russland in der Krise, auszubalancieren."

So klar erkennbar ist, welche Leistungen der KSZE abverlangt werden, so offenkundig ist, dass sie bisher dafür nur strukturell angelegt ist, dass ihr dafür jedoch noch und auch auf absehbare Zeit, die Mittel und Kräfte fehlen werden. Dies ist kein Vorwurf an die KSZE. Keine Organisation kann mehr leisten, als ihre souveränen Mitgliedsländer zulassen. Dies gilt für jede der Organisationen, die eine Rolle für die europäische Sicherheit spielen. Dass im Falle der KSZE diese Defizite im übrigen vor allem deshalb bestehen, weil bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes kaum ein Interesse bestand, sie zu beseitigen, sagt wenig aus über die Aussichten, sie nun rasch beseitigen zu können.

Mit der Erklärung zur regionalen Abmachung hat sich dieser Zustand geändert. Jetzt besteht für die KSZE die Verpflichtung, künftig zunächst den Versuch zu unternehmen, Konflikte und Krisen in eigener Zuständigkeit zu lösen. Dies entlässt die Uno nicht aus ihrer Verpflichtung. Auch sie muss handlungsfähiger werden. Deutschland wird sich deshalb an den Bemühungen, ihr Instrumentarium zu stärken und weiterzuentwickeln, beteiligen. Ob die KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel 8 der Uno-Charta über den Einsatz von Zwangsmitteln, insbesondere über die Anwendung von Gewalt entscheiden können soll oder ob dies allein dem Uno-Sicherheitsrat vorbehalten werden soll, ist eine Frage, die in Deutschland noch nicht zu Ende diskutiert ist. Mir fällt die Vorstellung schwer, dass die Kompetenz ausschliesslich beim Sicherheitsrat liegen sollte. Bei allem Zutrauen in seine gegenwärtige Entscheidungsfähigkeit bin ich nicht optimistisch genug, dass ich uns auf Dauer von der Uno abhängig machen wollte. "Denn zum einen lässt es sich leicht vorstellen, dass sich die heutigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht besonders interessiert zeigen könnten, wenn es um Probleme im fernen Europa geht, zum anderen, weil die Zusammensetzung des Sicherheitsrates nicht ewig so bleiben kann, wie sie heute ist."

Kurzfristig wird sich der Mangel an Kräften und Mitteln nicht beheben lassen. Wenn also die Uno und die KSZE bei der Bewältigung von Krisen und Konflik-

ten auf legitimierende und mandatserteilende Funktionen beschränkt bleiben werden: wer sind die Exekutivorgane ?

Im Mittelpunkt steht und Fundament bleibt die Nato und mit ihr das Bündnis mit den USA. Die Nordatlantische Allianz allein ist fähig, Sicherheit auch für einen aus heutiger Sicht zwar unwahrscheinlichen, aber nie ganz auszuschließenden Rückschlag, einen 'worst case', zu bieten. Diese Qualität verleiht ihr einen einzigartigen Charakter und macht sie zum Stabilitätsanker für alle europäischen Staaten. Deshalb ruhen gerade auch die Hoffnungen der neuen Demokratien schon heute auf ihr.

Fast ebenso wichtig ist eine andere Eigenschaft, die sie allen anderen Institutionen voraus hat: Sie ist die einzige internationale Organisation, der ihre Mitglieder bereits im Frieden militärische Kräfte zugeordnet haben, die ihr nach jeweils nationaler Entscheidung und entsprechenden Beschlüssen der Allianz auch zur Verfügung stehen würden. Strukturen und Mittel sind vorhanden. Sie sind aufeinander eingespielt, weil sie bereits im Frieden Teil einer integrierten Organisation sind.

Niemand zweifelt ernsthaft daran, dass die Allianz auch künftig handlungsfähig wäre, sobald Existenzfragen berührt würden. Diese auf Konsensfähigkeit beruhende Handlungsfähigkeit ist eine weitere Eigenschaft, die dem Bündnis stabilitätsstiftende Wirkung durch seine schiere Existenz verleiht. Es hat in den vergangenen ein bis zwei Jahren aber Augenblicke gegeben, in denen Anlass zur Besorgnis bestand, dass dem Bündnis seine eigene Attraktivität gefährlich werden könnte. Die Staaten Ost- und Südosteuropas, auch die Republiken auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, sind auf der Suche nach sicherheitspolitischer Geborgenheit. Dies ist verständlich. Sie verfolgen ein legitimes Ziel und Interesse. Sie müssen darin in der längerfristigen Perspektive eine realisierbare Option sehen. Wenn wir ihnen dabei helfen wollen, dann geschieht dies nicht aus Altruismus, sondern weil dies auch in unserem Interesse liegt.

Die Nato hat auf die veränderte Lage sehr früh mit Weitsicht und Entschiedenheit reagiert. Sie hat neue Konzepte sowie eine neue Militärstrategie entwickelt und ist dabei, neue Streitkräfte- und Kommandostrukturen einzunehmen. Sie hat den Nordatlantischen Kooperationsrat geschaffen, der nach seiner Anlage weit mehr ist als eine Stätte der Begegnung, obwohl zu Beginn selbst dies nicht wenig war.

Die neue Kommandostruktur macht die Anpassung sichtbar. Die Nato wird auf oberster Ebene nur noch über zwei Hauptquartiere verfügen, ein atlantisches und ein europäisches. Die euroatlantische Orientierung wird damit unterstri-

chen. Die Anpassung wird materiell wirksam durch die Schaffung der Krisenreaktionskräfte, deren Aufbau bereits begonnen hat. Dennoch, bei aller erwiesenen politischen Stabilität kann die Nato eines nicht leisten, wenn sie ihren transatlantischen Wesensgehalt nicht verlieren soll: Sie kann nicht soweit europäisiert werden, dass ihre militärische Organisation zum quasi organischen militärischen Element der angestrebten Europäischen Politischen Union würde.

In diesem Punkt kann es keinen Zweifel geben: Die Europäische Union (EU) wird ohne ein eigenes militärisches Element nicht auskommen, wenn sie international handlungsfähig sein will. Ebenso sicher bin ich mir, dass dieses Instrument - wie es auch immer beschaffen sein sollte - nicht das Vehikel sein wird, auf dem die europäischen Staaten ihre Politische Union in ihre Scheunen fahren werden. Es wird eher an deren Ende kommen.

In der Zeitspanne bis dahin ist dennoch eine begrenzte europäische militärische Handlungsfähigkeit notwendig. Auch dies haben die Ereignisse auf dem Balkan erwiesen. In dieser Übergangsphase ist der WEU die Rolle zugewiesen, den Rahmen für europäisches Handeln zu bieten. Im Maastrichter Vertragswerk ist sie als "integraler Bestandteil" der Entwicklung zur EU bezeichnet. Gleichzeitig behält sie ihre Rolle als "europäischer Pfeiler der Nato". Auch so wird sie dazu beitragen, die notwendige, aber auch eben erst noch zu entwickelnde "europäische Verteidigungsidentität" voranzubringen.

An dieser Stelle pflegen sich Deutsche Amerikanern zuzuwenden, um beschwörend zu beteuern, dass damit keine Konkurrenz zur Nato aufgebaut werden solle. Und ebenso regelmässig hören Deutsche dann die Gegenfrage: Aber wozu denn dies alles? In Europa werdet ihr nicht handlungsfähiger, statt dessen unterminiert ihr die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für eine signifikante Truppenpräsenz in Europa.

Für den amerikanischen Hausgebrauch ist dieses Argument sicherlich nicht einfach vom Tisch zu wischen. Es darf im amerikanischen wie im europäischen Interesse jedoch nicht den Ausschlag geben. Das gewichtigere lautet: Auf beiden Seiten des Atlantiks müssen wir es mit unseren Beteuerungen zur Partnerschaft ernst meinen. Nur als gleichgewichtige Partner können wir die Herausforderungen der Zukunft bestehen. Der Partner für die USA heisst Europa, auch in der Nato. Wir haben die Festlegungen hierfür längst in unseren Dokumenten. In der Übergangszeit aber müssen wir uns der Vielzahl der Institutionen bedienen.

Für einen Soldaten ist dies unbefriedigend. Er liebt klare, einfach geregelte Verhältnisse. Aber auch er muss in der Wirklichkeit mit Unübersichtlichkeiten

fertig werden und sich der Aushilfen bedienen. Die Lösungen müssen allerdings gangbar, machbar und zweckmässig sein und sie dürfen das Erreichen des Zieles nicht in Frage stellen.

Deutschland wird deshalb an Maastricht festhalten, die EU entschlossen anstreben und die WEU in ihrer Doppelrolle als "europäischer Pfeiler" der Nato wie als ein Instrument auf dem Weg zur Schaffung der EU weiter nutzen. In diesem Rahmen wird sich auch die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik Zug um Zug entwickeln. Zu ihrer Umsetzung sieht der Maastrichter Vertrag auch Verfahren und Instrumente vor. Eines davon ist die "Gemeinsame Aktion", die zu einheitlichem Handeln im Rahmen der KSZE, in der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik sowie Fragen des Rüstungsexports und -transfers führen soll. Sie soll darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Dritten harmonisieren. Ich wiederhole noch einmal: Dies alles hat nicht zum Ziel, die Nato zu beschädigen, im Gegenteil. Ziel ist auch eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen.

Dies wird deutlich an der vor wenigen Wochen eingerichteten Planungszelle der WEU. Mit ihrer Nähe zur Nato bei gleichzeitiger europäischer Eigenständigkeit wird sie den Gegebenheiten, die kurzfristig nicht zu ändern sind, gerecht. Sollte die WEU mit der Wahrnehmung militärischer Aufgaben in einem Konflikt beauftragt werden, würde sie dabei auf die ihr zugeordneten Kräfte ("forces answerable to WEU") zurückgreifen. Es wären Kräfte, die nahezu ausnahmslos der Nato assigniert sind.

Dies gilt auch für das oft, aber immer zu Unrecht gescholtene Eurokorps. Deutschland und Frankreich haben vereinbart, dass dieses Korps stets als geschlossener Verband eingesetzt werden soll, wenn die Lage den Einsatz von so starken Kräften erfordert. Dies gilt auch für einen Einsatz unter dem Kommando der Nato.

Die internationale Lage, die trotz aller sich bietenden Chancen doch in weiten Bereichen eher diffus bleibt, fordert von den Akteuren flexibles Handeln mit den nur begrenzt vorhandenen Kräften. Für den militärischen Bereich stehen wir deshalb alle vor der Aufgabe, die vorhandenen Kräfte so bereitzuhalten, dass sie unter wechselnden Bedingungen, national oder mit Truppen mehrerer Nationen unter dem Dach oder der Führung internationaler Institutionen - Uno, KSZE, WEU oder Nato - eingesetzt werden könnten. Nationale Streitkräfte wie die Institutionen müssen sich darauf vorbereiten.

Soweit es sich dabei um Streitkräfte handelt, die der Nato assigniert sind, wird dies nicht allzu schwierig sein. Denn sie sind an Kooperation gewöhnt und sie

kennen die standardisierten Verfahren. Auch dieses Beispiel zeigt die besondere Qualität des Nordatlantischen Bündnisses. Da Einigkeit besteht, dass wir zu ihr nirgendwo eine konkurrierende Struktur schaffen wollen, wird diese besondere Qualität erhalten bleiben.

Abschliessend zu diesem Teil noch ein Wort zu den Aktionsfeldern, über die sich die sicherheitspolitische Integration Europas erstrecken muss. Im Zentrum von Sicherheitsvorsorge steht künftig die Vermeidung und die Bewältigung von Krisen, nicht mehr die Abschreckung eines Krieges. Friedenssicherung durch Beseitigung von Konfliktursachen, durch Einhegen, durch umfassendes Krisenmanagement sind die vorrangigen Aufgaben.

Deshalb sind es die Konfliktursachen, die weithin bestimmen, auf welchen Feldern Sicherheitspolitik betrieben werden muss. Neben den bereits erwähnten Institutionen Uno, KSZE, Europarat, EG, Nato, WEU und NACC spielen auch andere wie IMF, die G 7 und GATT eine prominente Rolle. Nur in dem Masse, wie es uns gelingt, alle Institutionen zu nutzen, werden wir eine Chance haben, die vielfältigen gewaltigen Herausforderungen zu bestehen. Unsere ganze Phantasie ist gefordert und alle unsere Kräfte.

Die zukünftige Rolle der Schweiz

Dieser zweite Teil wird sehr viel kürzer. Nicht nur, weil ein Neutraler besonders pflegliche Behandlung verdient oder weil ich zu diesem Aspekt nun ausschliesslich meine persönliche Auffassung vortragen werde, sondern weil sich einige Antworten nach dem bisher Gesagten doch aufdrängen und keiner langen Erklärung bedürfen. Dabei verzichte ich auf jegliche Analyse des national wirksamen Aspekts einer Änderung des Schweizer Verständnisses von Neutralität, ohne deshalb deren Bedeutung zu unterschätzen.

Die neutralen Staaten haben in den vergangenen Jahren eine im einzelnen zwar unterschiedliche, aber generell international hochgeachtete, sehr willkommene, weil hilfreiche und oft in delikaten Situationen vermittelnde Rolle wahrgenommen. Ihre Aktionsfelder waren durch die internationalen Verhältnisse, überwölbt vom Ost-West-Gegensatz, vorgegeben. Die Schweiz hat dabei eine herausragende Position eingenommen.

Es gab, wenn man so will, einen Markt für das mannigfaltige Angebot der Neutralen. Undiplomatisch gesagt: "Diesen Markt haben Sie verloren, dieser Markt ist weg".

Für die Schweiz hat sich die sicherheitspolitische Lage genauso gewandelt wie für uns. Wenn ihre Nachbarn von der internationalen Drogenmafia oder vom

internationalen Verbrechertum oder von Massenmigration bedroht sind, wird die Schweiz im selben Masse gefährdet sein. Ihre in der Vergangenheit erprobte und bewährte Neutralität wird ihr weder einen Sonderstatus noch besonderen Schutz gewähren. "Wir sitzen alle im selben Boot". Dagegen hilft nur Zusammenarbeit, Harmonisierung, Bündeln von nationalen Kräften. Der erklärte Wille zum EG-Beitritt ist offenkundiger Beleg dafür, dass dies hier nicht anders gesehen wird. Wenn ich mir jedoch vergegenwärtige, welche Schwierigkeiten viele Bürger der heutigen EG-Länder haben, Maastricht zu akzeptieren, kann ich mir vorstellen, welche Diskussionen einem Land bevorstehen, das in seiner Neutralität einen Teil seiner Identität gefunden hat.

Eine dauernde Gefährdung gerade der westeuropäischen Sicherheit ergibt sich aus dem Gegensatz von arm und reich. Für verzweifelte, hungernde Menschen sind unsere Länder verlockende Ziele. In der Vergangenheit mochte man glauben, dass es im militärischen Sinne ein Alpenreduit gab. Gegenüber diesen Gefahren gibt es aber keinen Unterschied zwischen Süddeutschland, Norditalien und Alpenreduit.

Wahrscheinlich ist ja das wirtschaftliche Zusammengehen im EWR als eine Etappe auf dem Weg in die EG und schliesslich die Politische Union eher vorstellbar, als auf dem Gebiet der Verteidigung, wo es allen Völkern besonders schwer fällt, Macht und Entscheidungsgewalt zu teilen. Dennoch plädiere ich auch hier für Offenheit. Es gibt militärische Risiken, die wir nur in grenzüberschreitender Zusammenarbeit meistern können. Die noch immer weitergehende Proliferation militärischer Technologie, zum Beispiel bei Raketen und Massenvernichtungsmitteln, legt auch aus technisch-operativen Gründen grenzüberschreitende Verteidigungsplanung nahe. "Ein Beispiel dafür sind die Gespräche zwischen den USA und Russland über Global Protection Against Limited Strikes (GPALS)." Den Aufwand für die Verteidigungsmittel, den Verbund von Aufklärung, Führung und Waffensystemen werden sich Einzelstaaten gar nicht mehr leisten können. Um kein Missverständnis aufkommen lassen: Die im Frieden gebotene Überwachung und Gewährleistung der nationalen Luftraumhoheit ist eine Aufgabe von ganz anderer Qualität. Sie kann anders gelöst werden - zumindest solange sie sich nicht für alle europäischen Mächte neu stellt, weil das Ziel erreicht, die Politische Union geschaffen sein wird.

Bis dahin ist der Weg noch lang und die Schweiz wird deshalb schon viel früher die Entscheidung treffen müssen, ob und unter welchen Bedingungen sie Teile ihres militärischen Potentials unter dem Dach der Uno oder KSZE für friedenssichernde Missionen zur Verfügung stellen wird. Was ich heute über die Bemü-

hungen der Schweiz um die Teilnahme an friedenssichernden Missionen gehört habe, freut mich als jemanden, der sich im eigenen Land immer dafür eingesetzt hat, die Voraussetzungen für eine deutsche Teilnahme an solchen Missionen zu schaffen. Ich wünsche Ihnen und mir dabei Erfolg. Als Deutscher weiss ich aber - und hier verwende ich einen Begriff, den Verteidigungsminister Rühle immer wieder mit Bedacht in die Diskussion bringt -, dass eine gewachsene sicherheitspolitische Kultur sich nicht über Nacht ändern lässt.

Es gibt ein weiteres Argument, das für eine volle Mitwirkung der Schweiz im europäischen Konzert spricht. "Wir können es uns in Europa nicht leisten, auf irgendein Land zu verzichten in unseren Bemühungen, unsere Sicherheit künftig zu gewährleisten." Ich denke, in dieser Hinsicht könnte die Schweiz einen erheblichen Beitrag an das Europa der Zukunft leisten. Als ein Land mit der kraftvollen Tradition einer alten, bewährten Demokratie in Verbindung mit sozialer und wirtschaftlicher Stabilität. "Ich sage dies auch im Zusammenhang mit der Debatte, die wir in den EG-Ländern um Maastricht führen, wo es gerade um den Mangel an demokratischer Legitimierung geht. Je mehr ein Land wie die Schweiz bereit ist, sich daran zu beteiligen, desto mehr wird dieser von uns gewünschte Prozess gefördert, so dass ich es auch für in Ihrem Interesse hielte, wenn Sie sich so weit, wie nur irgend möglich öffnen."

Ein letzter Aspekt ist die Vielzahl der Institutionen mit ihrer unterschiedlichen Mitgliedschaft. Wir finden Doppel- und Mehrfachzugehörigkeit, Kongruenz und Inkongruenz. Verführt dies nicht doch zu Doppelarbeit? Nicht gewollt, aber unvermeidlich? Arbeitet die eine Organisation nicht gar gegen die andere? Wird nicht die eine gelegentlich gegen die andere ausgespielt? Von allem trifft etwas zu. Aber offenkundig sind unsere nationalen Interessen hin und wieder doch noch so unterschiedlich, dass wir nur in unterschiedlicher Zusammensetzung konsens- und damit handlungsfähig sind. Dies ist zu bedauern und es ist von Nachteil. Aber niemand wird den Zustand kurzfristig ändern können.

Mag sein, dass eines Tages der NACC in der KSZE aufgeht. Entscheidend ist, dass er wegen seiner Nähe zur Nato heute für die neuen Demokratien etwas leistet, das ihnen die KSZE noch nicht geben kann.

Die Vielfalt bildet die Chance, in der jetzigen Phase, sich einen der nationalen Lage angemessenen Weg zu wählen. Ich möchte nicht missverstanden werden: ich rede nicht Mitgliedschaften oder der Mitwirkung à la carte das Wort. Dagegen ist Deutschland immer gewesen. Deshalb halten wir an Maastricht fest. Deshalb sind wir gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten. Aber eine fle-

xible Nutzung der gebotenen Optionen steht dazu nicht im Widerspruch. "Und dies gälte es wohl auch für ein neutrales Land zu bedenken."

Ich hoffe, dass unsere Schweizer Nachbarn ihr reiches Potential Schritt für Schritt in Europa einbringen. Das Abstimmungsergebnis über die Neue Alpen-transversale (NEAT) zeigt im bildlichen wie im wörtlichen Sinne: Die Schweiz ist offen für neue Wege. Es sind dies wahrhaft neue Wege für Europa.

Hanspeter Neuhold

Europäische Sicherheit und sicherheitspolitische Integration aus österreichischer Sicht

1. Europäische Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges

Gerade auch aus österreichischer Sicht lassen sich die tiefgreifenden Änderungen in der sicherheitspolitischen Grosswetterlage nicht ignorieren, die durch die "Wende" in Osteuropa und in der Sowjetunion sowie durch das damit bewirkte Ende des Kalten Krieges herbeigeführt wurden.⁵ Die frühere Hauptgefahr eines "grossen Krieges" zwischen den beiden Bündnisblöcken unter der Führung der zwei im übrigen "semieuropäischen" Supermächte ist nunmehr zwar weggefallen. Seinerzeit mussten aber auch die neutralen Staaten Europas befürchten, zumindest indirekt von den Folgen einer militärischen Auseinandersetzung zwischen Nato und Warschauer Pakt betroffen zu werden. Dies galt im besonderen Masse für Österreich in seiner exponierten Lage als Pufferstaat mit strategisch verlockenden Transit- bzw. Durchstossrouten an der Konfrontationslinie zwischen den beiden Allianzen.

Auf der Passivseite der neuen sicherheitspolitischen Bilanz in Europa ist allerdings die Tatsache zu verbuchen, dass die Anwendung räumlich und in den eingesetzten Mitteln begrenzter Waffengewalt, deren Folgen aber trotz dieser Beschränkungen noch immer schrecklich genug sind, nicht bloss eine theoretische Möglichkeit darstellt; sie ist vielmehr zur betrüblichen täglichen Wirklichkeit

⁵ Zur allgemeinen Problematik u.a. Francis Fukuyama, *The End of History? The National Interest* Nr. 16 (Sommer 1989), S. 3-18 (in erweiterter Buchform: *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?*, München 1992); Jack Snyder, *Averting Anarchy in the New Europe*, *International Security* 14, Nr. 4 (Frühjahr 1990), S. 5-41; John J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, *International Security* 15, Nr. 1 (Sommer 1990), S. 5-56; Robert E. Hunter, *The Future of European Security*, *The Washington Quarterly* 13, Nr. 4 (Herbst 1990), S. 55-68; Dieter Senghaas, *Europa 2000. Ein Friedensplan* (Frankfurt am Main 1990); Adrian Hyde-Price, *European Security beyond the Cold War: Four Scenarios for the Year 2010* (London 1991); Dieter S. Lutz, *Sicherheit 2000. Gemeinsame Sicherheit im Übergang vom Abschreckungsregime zu einem System Kollektiver Sicherheit in und für Europa* (Baden-Baden 1991); W. R. Smyser, *Vienna, Versailles, and Now Paris: Third Time Lucky?*, *The Washington Quarterly* 14, Nr. 3 (Sommer 1991), S. 61-70; James Goodby, *Commonwealth and Concert: Organizing Principles of Post-Containment Order in Europe*, ebendort, S. 71-90; Jörg Calließ (Hg.), *Sicherheit im neuen Europa* (Loccum 1992); Heinz Gärtner, *Wird Europa sicherer? Zwischen kollektiver und nationaler Sicherheit* (Wien-Laxenburg 1992); Manfred Knapp (Hg.), *Konzepte europäischer Friedensordnungen* (Stuttgart 1992); Mauro Mantovani, *Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa* (Zürich 1992); Edward Mortimer, *European Security after the Cold War*, *Adelphi Paper* Nr. 271 (1992); Gregory F. Treverton (Hg.), *The Shape of the New Europe* (New York 1992).

geworden. Dies erleben die Österreicher besonders drastisch anhand der jugoslawischen Tragödie Tag für Tag gleichsam vor ihrer Haustür. Dass sie dabei unter Umständen nicht nur Zuseher bleiben, führten ihnen militärische Übergriffe auf österreichisches Staatsgebiet während der Kämpfe zwischen der jugoslawischen Bundesarmee und slowenischen Einheiten 1991 vor Augen. Dabei drang ein jugoslawisches Flugzeug sogar bis in den Luftraum über der steirischen Hauptstadt Graz ein. Zuletzt waren solche Verletzungen der territorialen Integrität Österreichs während des Volksaufstandes in Ungarn 1956 vorgekommen.

Es steht zu befürchten, dass die Kämpfe im ehemaligen Jugoslawien und die bisherigen bewaffneten Auseinandersetzungen innerhalb der Sowjetunion nicht die einzigen Fälle des Einsatzes von Waffengewalt in Europa bleiben werden. Allzu reichlich ist nämlich ein explosives Gemisch aus altem und neuem Konfliktpotential vor allem im östlichen Teil des Kontinents vorhanden. Der Kalte Krieg hatte ethnisch-nationalistische, religiöse und territoriale Streitigkeiten, deren Wurzeln zum Teil weit in die Vergangenheit zurückreichen, nicht beseitigt, sondern bloss "eingefroren". Seit der "Wende" 1989/90 brechen sie nunmehr mit durch "moderne" Konflikte verstärkter Heftigkeit hervor; in diesem Zusammenhang sind sozio-ökonomische Spannungen, die durch Arbeitslosigkeit, Inflation und ein allgemeines Sinken des Lebensstandards der Bevölkerungsmehrheit in der ersten Phase des Übergangs zur Marktwirtschaft ausgelöst werden, zu nennen. Dazu kann eine Krise auch der neuen politischen, der demokratischen Institutionen kommen, für die in vielen Reformländern die historischen und sonstigen Grundlagen fehlen.

Anlass zur Beunruhigung bereitet ferner allgemein die sicherheitspolitische Asymmetrie in Europa. Im Westen bestehen mit der Nato, der WEU und ansatzweise auch der EG in diesem Bereich mehrere Institutionen. Im Osten ist dagegen nach der Auflösung des Warschauer Paktes ein Trend zur Renationalisierung der Sicherheitspolitik zu verzeichnen, dem die gesamteuropäische Institution der KSZE allein nicht wirksam entgegensteuern kann. Auch diese Entwicklung muss Österreich angesichts seiner geostrategischen Lage mit besonderer Sorge erfüllen.

Das heutige Bedrohungs- und Gefahrenspektrum ist ferner keineswegs auf militärische Gewalt beschränkt. Schon früher bestehende Herausforderungen an die Sicherheitspolitik auf anderen Gebieten sind zum Teil akuter geworden, neue sind hinzugekommen. Im Bewusstsein der Österreicher sind insbesondere

ökologische Risiken und Migrationsprobleme in den Vordergrund getreten. Der Schock der Katastrophe von Tschernobyl sitzt tief in einer Bevölkerung, die sich in einer Volksabstimmung mehrheitlich auch gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie ausgesprochen hat. Alles andere als sichere Kernkraftwerke in Grenznähe in ehemals "sozialistischen" Nachbarstaaten verursachen Besorgnis. Dazu kommt, dass das Bewusstsein für Fragen des Umweltschutzes in Österreich allgemein verhältnismässig stark ausgeprägt ist. So nannten bezeichnenderweise bei einer repräsentativen Meinungsbefragung, die zwischen November 1990 und Jänner 1991 durchgeführt wurde, die Befragten mit 80 Prozent Umweltverschmutzung/Umweltprobleme unter den wichtigsten weltweiten Problemen an erster Stelle.⁶

Ein bezeichnendes Schlaglicht auf die Flüchtlings- und Wanderungsproblematik in Österreich wirft neben einer eher unerquicklichen öffentlichen Debatte über die Verschärfung der diesbezüglichen Vorschriften und die Frage, ob das "österreichische Boot" schon voll sei, die Tatsache, dass Einheiten des österreichischen Bundesheeres an die Ostgrenze verlegt wurden, um rechtswidrige Grenzübertritte zu verhindern.⁷

2. Neue Orientierungen in der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Auch die österreichische Sicherheitspolitik kommt also nicht umhin, sich auf ein verändertes Bedrohungs- und Gefahrenspektrum einzustellen. Auf der konzeptiven Ebene befand sich dabei Österreich insbesondere gegenüber seinem traditionellen "Lehrmeister" in der Neutralität und in der Sicherheitspolitik, der Schweiz, ein wenig im Verzug. Der Bundesrat hatte bereits 1990 in seinem Bericht 90 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz Konsequenzen aus der neuen sicherheitspolitischen Situation gezogen. Der

⁶ Es folgten übrigens Armut und Hunger in Flüchtlingsländern (von 74 Prozent unter den vier Hauptproblemen angeführt), Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen (56 Prozent) sowie die hohen Rüstungs- und Militärausgaben (53 Prozent). Weiters traten 58 Prozent dafür ein, dass sich Österreich in der internationalen Umweltpolitik stärker als bisher, 40 Prozent, dass es sich weiterhin so wie bisher - das heisst durchaus aktiv (der Verfasser) - engagieren solle. Unter den konkreten Schritten der österreichischen Umweltaussenpolitik räumten die 2000 befragten Österreicher und Österreicherinnen wiederum ganz klar Bemühungen gegen Atomkraft und um Schliessung grenznaher Atomkraftwerke im Ausland Vorrang ein. Hanspeter Neuhold/Paul Luif (Hg.), Das aussenpolitische Bewusstsein der Österreicher. Aktuelle internationale Probleme im Spiegel der Meinungsforschung (Wien 1992).

⁷ Nach einer im Oktober dieses Jahres durchgeführten Umfrage sieht die Mehrheit der Österreicher und Österreicherinnen Migrationsprobleme als Hauptbedrohung an: 51 Prozent reihten sie an die erste Stelle (vgl. "Die Presse", 21.10.92).

österreichische Bundesminister für Landesverteidigung, Dr. Werner Fasslabend, legte dagegen erst am 9. Juli 1991 der Bundesregierung einen Bericht über die Rahmenbedingungen der österreichischen Sicherheitspolitik mit militärischen Mitteln, über "sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung", vor. Die Grundlage dafür lieferten die Überlegungen und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zu diesen Fragen, die sich ihrerseits unübersehbar vor allem auch am Bericht der schweizerischen Regierung aus dem Jahr zuvor orientierte.⁸ Zu leisten bleibt weiterhin eine umfassende Anpassung bzw. Neufassung des nach wie vor verbindlichen Landesverteidigungsplanes 1985, die in diesem im übrigen ausdrücklich gefordert werden.

Auch der österreichische Bericht geht in zutreffender Weise von einem umfassenden Bedrohungs- und Gefahrenbild aus, dem mit einer adäquaten, flexiblen, gesamthaften staatlichen Politik entgegengewirkt werden müsse. Denn Gefahren und Risiken für Österreich und Europa ergäben sich nicht bloss aus der Machtinteraktion zwischen Staaten, sondern wurzelten auch in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prozessen. Ausdrücklich angeführt werden dabei Migration, Terrorismus und ökologische Gefahren, seien sie naturbedingt oder durch Menschen verursacht. Zu Recht wird in dem Bericht ausserdem auf die gegenseitige Verflechtung der Problemfelder hingewiesen und der Blick auch auf sicherheitspolitische Herausforderungen gerichtet, die ihren Ausgang ausserhalb Europas nehmen. Als weiterer Vorzug des Berichts, auf dessen Einzelheiten im vorgegebenen Rahmen nicht eingegangen werden kann, sei schliesslich hervorgehoben, dass darin auch von den Chancen die Rede ist, die sich gerade in der derzeitigen durch Instabilität und Ungewissheit gekennzeichneten Übergangsphase in Europa bieten.

In der Folge soll insbesondere an zwei Aussagen des Berichts des österreichischen Verteidigungsministers an die Bundesregierung aus dem Vorjahr angeknüpft werden. Erstens wird darin zwar festgestellt, dass im Kalkül der Gesamtbedrohung die militärische Komponente in den Hintergrund gerückt sei. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass man auch in Zukunft ohne die Fähigkeit zu militärischer Verteidigung nicht auskommen werde.

⁸ Eine vergleichende Darstellung der sicherheitspolitischen Konzepte der beiden neutralen Nachbarländer seit dem schweizerischen Schmid-Bericht 1969 verfasste Heinz Danzmayr, Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit. Eine Analyse sicherheitspolitischer Konzepte Österreichs und der Schweiz (Wien-Laxenburg 1992); vgl. ferner Heinz Kozak, Sicherheitspolitik im Wandel. Schweizerische und österreichische Überlegungen zur Kategorisierung von "Gefahren", Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 29, Heft 2 (1991), S. 97-102.

Dabei sind jedoch zum Teil weitreichende Änderungen auf zwei Ebenen ins Auge zu fassen. In dem Bericht wird eine Prioritätsverschiebung bei den Zielsetzungen der militärischen Dimensionen der Sicherheitspolitik als unumgänglich bezeichnet. Kernaufgaben des österreichischen Bundesheeres bleiben danach Verteidigung und die Befähigung dazu. Daneben ist die Armee aber auch zum Wohl der Allgemeinheit im Frieden einzusetzen. Konkret muss das Bundesheer neben seinen traditionellen Funktionen zur besseren Erfüllung bereits übernommener oder zur Bewältigung neuer Aufgaben in den Bereichen der internationalen Friedenserhaltung und der internationalen wie auch innerstaatlichen Katastrophenhilfe, der Vertrauens- und Sicherheitsbildung, der Rüstungskontrolle und Konfliktverhütung sowie der Sicherheitswahrung in Grenzräumen Österreichs befähigt werden. Mit einer Ausweitung der Tätigkeiten über die traditionellen militärischen Verwendungen hinaus soll auch die innergesellschaftliche Legitimität des Bundesheeres, dessen Identitäts- und Motivationskrise in dem Bericht ausdrücklich angesprochen wird, gewährleistet werden.

Dass die Ausdehnung der Aufgabenstellungen jedoch auch Schwierigkeiten mit sich bringen kann, wurde in der jüngsten Diskussion über die letztlich abgelehnte Entsendung eines österreichischen Kontingents von 750 Mann zu einer Uno-Mission zur Sicherung von Hilfstransporten in Somalia deutlich. Gegen diesen Einsatz, der vom aussenpolitischen Gesichtspunkt eindeutig wünschenswert erschien, wurde nicht nur - insbesondere von sozialdemokratischen Politikern - erfolgreich eingewendet, dass es sich dabei nicht um eine rein friedenserhaltende Operation, sondern teils auch um 'peace-enforcement' handle, weil unter Umständen zunächst durch offensives Vorgehen in Somalia erst der Friede hergestellt werden müsse. Für einen derartigen Einsatz seien österreichische Soldaten nicht ausreichend ausgerüstet und vorbereitet. Er sei insgesamt zu gefährlich, das Risiko nicht abzuschätzen. Von militärischer Seite wurden gegen die Abstellung österreichischer Soldaten auch deshalb Bedenken angemeldet, weil dadurch das Bundesheer möglicherweise in personelle und finanzielle Probleme bei der Erfüllung seiner sonstigen Funktionen (einschliesslich der erwähnten Grenzsicherung) geraten könnte. Schliesslich erklärte aber Verteidigungsminister Dr. Fasslabend, das Heer könne den Uno-Einsatz verkraften und technisch bewältigen, ohne aber die Gegner einer Truppenentsendung nach Somalia damit umzustimmen.

Zweitens wurde den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen durch ein neues militärstrategisches Konzept und eine entsprechende Umgliederung des Bundesheeres Rechnung getragen; einen diesbezüglichen Beschluss fasste

der Ministerrat am 14. Juli dieses Jahres. Während das bisherige Raumverteidigungssystem ("Spannocchi-Doktrin") auf die Verzögerung der Besetzung des gesamten Staatsgebietes und die Abnützung der Streitkräfte des Angreifers abzielte, steht in Zukunft die grenznahe Verteidigung im Vordergrund.⁹ Dabei gelten auch für Österreich die Formel 'leaner but meaner' und die Grundsätze der Mobilität und Flexibilität der Verbände. Demgemäss wird der Mobilma-
chungsrahmen von 200 000 auf 120 000 Mann verringert. Rasch verfügbare Kräfte in der Stärke von 15 000 Mann sind für Assistenz- und Sicherungsaufgaben vorgesehen. In Aussicht genommen wird dabei der integrierte Einsatz von bis zu 10 000 Mann aus dem Präsenzstand und bis zu 5000 rasch aktivierten Milizangehörigen. Die Heeresstruktur wird entsprechend geändert werden: An die Stelle von bisher 36 Verbänden in Regiments- und Brigadegliederung sollen 15 kaderstarke, voll aufgefüllte, einsatzbereite Brigaden treten. Im Hinblick auf die Aufgabenstellungen, aber auch aus demokratie- und gesellschaftspolitischen Gründen wird hingegen an der allgemeinen Wehrpflicht und am Milizsystem festgehalten.¹⁰ In einer mittelfristigen Perspektive steht hingegen der Übergang zu einem Berufsheer zur Diskussion. Die erforderliche Modernisierung der Ausrüstung dürfte trotz der Einsparungen beim Personal jedenfalls keine Senkung des österreichischen Verteidigungsbudgets gestatten.

3. Die Zukunft der Neutralität, insbesondere als Sicherheitsstrategie

Im Bericht des österreichischen Verteidigungsministers 1991 ist zweitens auch von der Chance der Errichtung eines Systems kooperativer europäischer Friedenssicherung und Zukunftsgestaltung die Rede, das über militärische Vorkehrungen zur Gewalteinämmung und völkerrechtliche Mechanismen zur Streitbeilegung hinausreicht. Dazu wird festgestellt, dass die Mitgliedschaft (dauernd) neutraler Staaten an einem derartigen System je nach dessen kollektiver bzw. kooperativer Ausformung Statusänderungen dieser Länder bis hin zu einem Abgehen von der Neutralität erfordern könnte.

⁹ Bundesministerium für Landesverteidigung, Bundesheerreform. HG-Neu (Heeresgliederung-Neu), 2. Kurzinformation, 15.7.92.

¹⁰ Nach einer repräsentativen Umfrage im Oktober 1992 traten 49 Prozent der Befragten für ein Festhalten an der allgemeinen Wehrpflicht ein; 40 Prozent sprachen sich hingegen für ein Berufsheer aus (vgl. "Die Presse", 21.10.92).

3.1 Funktionsverlust der Neutralität ?

Damit ist jenes Kernproblem angesprochen, mit dem sich Österreich und die anderen Neutralen im Gegensatz zu jenen westeuropäischen Staaten auseinandersetzen haben, die ihre Sicherheit auf der Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis aufbauen.¹¹ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die österreichische Neutralität, die im Gegensatz zu jener der Schweiz und Schwedens in ihm entstanden ist, ihren Hauptbezugsrahmen und ihre wichtigste Funktion verloren. Dadurch ist sie allerdings nicht unbedingt funktionslos geworden. In Europa und auf anderen Kontinenten gibt es und wird es auch in Zukunft genug sonstige Konflikte geben, in denen neutralitätspolitische Beiträge von Drittparteien wie Gute Dienste, Vermittlung usw. von Nutzen sind und bleiben werden. Für die dauernd neutralen Staaten Europas stellt sich jedoch die Frage nach der Beibehaltung ihres Status unter drei anderen Gesichtspunkten.

Bei einer funktionellen Betrachtung der Neutralität als für die internationalen Beziehungen nützlicher Faktor ist zunächst zu fragen, ob die betreffenden Staaten auch in Zukunft bereit sein werden, das für eine erfolgreiche aktive Neutralitätspolitik gebotene Mass an freiwilliger Zurückhaltung in internationalen Streitigkeiten an den Tag zu legen. Die blosser Erfüllung der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten auch im Frieden durch den betreffenden Staat reicht zur nötigen internationalen Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Status der dauernden Neutralität nicht aus; diese wird vor allem von Parteien internationaler Konflikte häufig als unmoralische Weigerung, für die gerechte (nämlich jeweils ihre) Sache einzutreten, kritisiert.¹² Daher muss ein Neutraler ausserdem bestrebt sein, auch anderen Staaten durch eine aktive Neutralitätspolitik zu beweisen, dass seine Sonderstellung für sie ebenfalls von Nutzen sein kann. Bei einer zu entschiedenen und artikulierten Parteinahme für eine Seite ist jedoch nicht zu erwarten, dass die andere ihre für die Übernahme neutralitätspolitischer Dienste durch Dritte gleichfalls erforderliche Zustimmung dazu erteilt. Zum Beispiel lässt sich kaum vorstellen, dass die serbische Seite angesichts des Eintretens Österreichs für ihre Gegner ein österreichisches Vermittlungsange-

¹¹ Hanspeter Neuhold (Hg.), *The European Neutrals in the 1990s: New Challenges and Opportunities* (Boulder-San Francisco-Oxford 1992).

¹² Zu dieser Problematik Karl Zemanek, "Zeitgemässe" Neutralität? *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* 16, Heft 6 (1976), S. 355-367; derselbe, *Austria's Policy of Neutrality: Constants and Variables*, in Hanspeter Neuhold/Hans Thalberg (Hg.), *The European Neutrals in International Affairs* (Wien-Laxenburg 1984), S. 17-23, und Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality* (Oxford 1988).

bot oder eine Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen im ehemaligen Jugoslawien akzeptieren würde.

Überdies erschütterte das Ende des Kalten Krieges offenbar das Oligopol der europäischen Neutralen auf dem Gebiet des "internationalen Brückenschlags", für dessen Tätigkeiten nunmehr auch andere Staaten in Betracht kommen. So unterlag Wien Den Haag bei der Bewerbung um den Sitz der Behörde zur Überwachung der Einhaltung des jüngst angenommenen Vertrages über das Verbot chemischer Waffen. Dem Nato-Mitglied Niederlande wurde also gegenüber dem dauernd neutralen Österreich der Vorzug gegeben.

3.2 Neutralität und EG-Mitgliedschaft

Zweitens bleibt abzuwarten, ob die neutralen Staaten an ihrem Status auch dann festhalten werden, falls als Preis dafür der Ausschluss von der vollen Teilnahme vor allem an den wirtschaftlichen Vorteilen der (west)europäischen Integration bezahlt werden müsste. Die grosse Herausforderung für diese Länder besteht heute in der Neuregelung ihres Verhältnisses zu den EG über die Freihandelsabkommen der frühen siebziger Jahre hinaus. Die Fortschritte bei der Integration und Zusammenarbeit der Zwölf auf verschiedenen Gebieten auf Grundlage vor allem der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 und des Maastrichter Vertrages 1992 drohen zu wachsender Diskriminierung und zu zunehmenden Nachteilen für die Nichtmitgliedstaaten zu führen. Deshalb bewarb sich Österreich bereits 1989 um die Mitgliedschaft bei den EG; in den Aufnahmeanträgen wurde von der Wahrung der immerwährenden Neutralität Österreichs sowie davon ausgegangen, dass Österreich auch als Mitglied der Gemeinschaften auf Grundlage des Beitrittsvertrags in der Lage sein werde, seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.¹³ Schweden stellte seinen Antrag auf EG-Mitgliedschaft zwei Jahre später, Finnland und die Schweiz folgten in der ersten Jahreshälfte 1992. In den Aufnahmegesuchen dieser drei Staaten unterblieb ein ausdrücklicher Hinweis auf die Neutralität.

¹³ Text in Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 2 (Materialenteil) (2. Aufl., Wien 1991), S. 500.

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass Pflichten aus der EG-Mitgliedschaft in Widerspruch zu jenen aus der Neutralität geraten können.¹⁴ Als Beispiel sei insbesondere eine einseitige Beschränkung des Handels mit Kriegsmaterial seitens der EG gegenüber einer Kriegspartei angeführt. Derartige Restriktionen könnten vom Rat mit blosser Stimmenmehrheit beschlossen werden und wären auch für die überstimmte Minderheit verbindlich. Käme ein dauernd neutrales Mitglied einem solchen Beschluss jedoch nach, verstiesse es jedenfalls gegen das Gleichbehandlungsprinzip des Neutralitätsrechts.

Die EG-Kommission akzeptierte das auf österreichischer Seite entwickelte Argument nicht, ein Ausweg aus dem Dilemma liesse sich in Bestimmungen des EWG-Vertrags selbst finden. Artikel 224 dieses Vertrages gestattet einem Mitglied unter anderem (Sonder-) Massnahmen in Erfüllung von Verpflichtungen, die es im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Nach der österreichischen These dient die dauernde Neutralität diesem Zweck, so dass Österreich aus dieser Ausnahmeregelung den Vorrang der Pflichten aus der Neutralität vor jenen aus der Zugehörigkeit zu den Gemeinschaften ableiten könne. In ihrem Avis zum österreichischen Aufnahmeantrag verwarf die Kommission 1991 jedoch diese Auslegung.¹⁵ Sie forderte vielmehr eine Neudefinition des Neutralitätsstatus durch Österreich oder eine in der Beitrittsakte verankerte Ausnahme vom Vertrag.

Die EEA schuf ferner für die aus der Sicht der Neutralen grundsätzlich eher heikle Zusammenarbeit der EG-Mitglieder in der Aussenpolitik die rechtliche Grundlage.¹⁶ Diejenigen, die keine Schwierigkeiten für eine Beteiligung neutraler Länder an der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sahen, wiesen darauf hin, dass diese auf Information und Konsultation beschränkt sei und die Willensbildung des Konsensus bedürfe. Ferner erfasse die EPZ nur die politischen und wirtschaftlichen, nicht aber die militärischen Aspekte der Sicherheit. Die Skeptiker wendeten dagegen ein, dass in der politischen Wirklichkeit eine schwache Minderheit sich faktisch auch dem rechtlich nicht bindenden Willen der mächtigen Mehrheit beugen müsse; ausserdem verpflichte die EEA die Vertragsparteien, "im Rahmen des Möglichen" die Herausbildung eines

¹⁴ Karl Zemanek, *Austria and the European Community*, *German Yearbook of International Law. Jahrbuch für Internationales Recht* 33 (1990), S. 130-165.

¹⁵ Text in einem Sonderdruck der vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten herausgegebenen Österreichischen aussenpolitischen Dokumentation 1991.

¹⁶ Simon J. Nuttall, *European Political Cooperation* (Oxford 1992).

Konsensus nicht zu behindern. Überdies verfließe in der Praxis die Trennlinie zwischen den nichtmilitärischen und den militärischen Dimensionen der Sicherheitspolitik.

Nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union (EU) wird die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union die EPZ ersetzen.¹⁷ Sie umfasst in einer Kompromissformel zwar sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der EU betreffen. Dazu gehört *auf längere Sicht* auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die *zu gegebener Zeit* zu einer gemeinsamen Verteidigung führen *könnte* (Hervorhebungen durch den Verfasser). Artikel J 4 Absatz 1 enthält also keine mit der Neutralität unvereinbare Verpflichtung, sondern zeigt nur eine mögliche Zukunftsperspektive auf. Im Rahmen der GASP sind ferner als Neuerung gemeinsame (nicht näher präzierte) Aktionen vorgesehen. Allerdings bedarf ein Beschluss des Rates auf der Grundlage allgemeiner Leitlinien des Europäischen Rates darüber, dass eine Angelegenheit Gegenstand einer gemeinsamen Aktion wird, weiterhin der Einstimmigkeit. Somit hätte ein neutrales Mitglied die Möglichkeit, eine diesbezügliche Entscheidung zu verhindern. Im Rahmen einer derartigen Aktion bestimmt der Rat die Fragen, über die dann mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist. Weiter "entschärft" wird der Vertrag von Maastricht aus neutraler Sicht ausserdem dadurch, dass verteidigungspolitische Angelegenheiten der WEU übertragen werden, ohne dass die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet sind, Mitglieder der WEU zu werden. Der "Pferdefuss" dieser Konstruktion für die Neutralen besteht darin, dass sie auf der Grundlage eines dem Europäischen Rat 1986 vom Rat der EG vorgelegten Berichts revidiert werden kann. Dabei ist auch im Auge zu behalten, dass jedenfalls den "Eurofundamentalisten" als Fernziel eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft vorschwebt, in der für Neutralität wohl kaum Platz sein wird. Ausserdem muss dahingestellt bleiben, ob nicht auch eine nur teilweise Mitwirkung an der GASP die entscheidende Glaubwürdigkeit der Neutralität so sehr schwächt, dass diese ihre neutralitätspolitische Funktionalität und Akzeptanz bei anderen Staaten verliert.

¹⁷ Erich Reiter, Österreich und die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, ÖMZ 4/1992, S. 307-313; ferner Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, integration 15, Heft 2 (1992), S. 83-93.

3.3 Sicherheit durch Neutralität ?

Drittens wird in den neutralen Staaten die für das Thema dieser Tagung besonders bedeutsame Frage diskutiert, ob die Neutralität weiterhin eine brauchbare Sicherheitsstrategie darstellt. Der Neutralitätsstatus ist ja nicht Selbstzweck, sondern dient der Erreichung übergeordneter staatspolitischer Ziele, in erster Linie eben der Gewährleistung der Sicherheit des betreffenden Landes. Paradox daran ist, dass derartige Zweifel während des Kalten Krieges jedenfalls nicht im gleichen Masse wie heute geäußert wurden. Dabei waren die militärischen Bedrohungen im bipolaren Allianzsystem viel folgenschwerer als nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die Aussichten auf erfolgreiche Verteidigung gegen einen ernsthaften Angriff durch einen der Blöcke bei weitem geringer als gegen einen der heute in Betracht kommenden, weniger starken Aggressoren.

Die Erklärung für diesen scheinbaren Widerspruch liegt auf der Hand. Das Schreckgespenst einer militärischen Kraftprobe zwischen den beiden Bündnisblöcken, die wohl kaum auf die konventionelle Ebene beschränkt geblieben wäre und zumindest indirekt auch die neutralen Staaten verhängnisvoll in Mitleidenschaft gezogen hätte, ohne dass diese im Ernstfall eine echte Abwehrchance gehabt hätten, hatte einen "Vorzug": Eben wegen seiner für alle, auch für den Angreifer verheerenden Folgen war sein tatsächliches Erscheinen unwahrscheinlich, jedenfalls solange das "Gleichgewicht des (thermonuklearen) Schreckens" bestand. Das Abschreckungssystem bot aber auch den neutralen Nichtmitgliedern der beiden Allianzen Schutz. Selbst eine geringe Wahrscheinlichkeit des Eingreifens des anderen Blocks zugunsten eines angegriffenen Neutralen musste im Hinblick auf die Folgen eine derartige Aggression für den potentiellen Angreifer zu riskant erscheinen lassen. Dagegen steht - wie erwähnt - die beschränkte, aber in ihren Wirkungen durchaus furchtbare Gewaltanwendung heute auf der (ost)europäischen Tagesordnung.

In den neutralen Staaten macht sich zunehmende Unsicherheit breit, ob ihre Abhaltestrategie gegen die neuen Bedrohungen funktionieren wird bzw. ob sie in der Lage sein werden, sich gegen den Angriff auch einer Militärmacht bloss mittlerer Stärke erfolgreich zur Wehr zu setzen. Demgemäss werden gerade auch in Österreich Stimmen laut, die für das Abgehen von einer auf der Verteidigung aus primär eigener Kraft beruhenden österreichischen Sicherheitspolitik und für eine Einbindung in wirklich effektive multilaterale Strukturen eintreten.

4. Institutionen europäischer Sicherheit

Ein Blick auf die institutionelle sicherheitspolitische Landschaft in Europa ergibt ein eher unklares Bild. Die vielgeschmähten Vereinten Nationen haben durch die Beendigung der Dauerpattstellung unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts vor allem auch im sicherheitspolitischen Bereich zwar an Schlagkraft gewonnen. Das militärische Einschreiten gegen den Irak nach dessen Aggression gegen Kuwait stellte freilich keine Zwangsmassnahme kollektiver Sicherheit im engen Sinn dar. Denn der Sicherheitsrat verpflichtete Mitglieder der Organisation nicht zur Gewaltanwendung gegen den Irak, sondern ermächtigte lediglich die dazu bereiten Staaten.¹⁸ Entscheidend war allerdings nicht dieser definitorische bzw. völkerrechtliche Aspekt, sondern das erfolgreiche Erreichen des angestrebten Zieles. Bezeichnend und für Europa beschämend ist auch die Tatsache, dass sowohl die Sanktionen gegen Serbien-Montenegro als auch die friedenserhaltenden Operationen im ehemaligen Jugoslawien von den Vereinten Nationen - freilich mit den westlichen Grossmächten als treibenden Kräften - getragen werden. Die europäischen Institutionen scheinen dagegen die Entscheidung über wirksame, für die beteiligten Staaten aber auch unter Umständen unangenehme und verlustreiche Schritte wie die sprichwörtliche heisse Kartoffel nicht aufgreifen, sondern den anderen überlassen zu wollen.

Gerade die Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien zeigt aber auch, dass es für einen Staat nach wie vor äusserst riskant ist, sich in seiner Sicherheitspolitik neben eigenen Abwehranstrengungen in erster Linie auf das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen zu verlassen. Derzeit kommt es bei der Aktivierung des Systems offensichtlich primär auf die Bereitschaft der USA dazu an. Vor allem angesichts der inneren Schwierigkeiten, denen sich die einzige verbleibende militärische Supermacht gegenüber sieht, sind jedoch Zweifel angebracht, ob die Vereinigten Staaten in jedem Anlassfall die Rolle des "Weltpolizisten Nr. 1" übernehmen werden.

Die KSZE hat zwar ihrerseits ihr sicherheitspolitisches Instrumentarium im Aufwind nach der Überwindung der Spaltung Europas seit der Pariser Gipfelkonferenz 1990 schrittweise weiterentwickelt. Neben einem Konsultationssystem auf verschiedenen politischen Ebenen, das nicht zufällig an die Struktur der EG erinnert, ist unter den KSZE-Institutionen im vorliegenden Zusammen-

¹⁸ Die übrigen Staaten ersuchte ("requests") der Sicherheitsrat in der Resolution 678, die Verbündeten Kuwaits in geeigneter Weise zu unterstützen.

hang insbesondere das auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 geschaffene Forum für Sicherheitskooperation mit einem verstärkten Konfliktverhütungszentrum in Wien, das bereits durch die Gipfelkonferenz von Paris errichtet wurde, zu erwähnen. Einen Beitrag zur europäischen Sicherheit können auch die Mechanismen der KSZE auf den Gebieten des Krisenmanagements, der friedlichen Streitbeilegung, aber auch des Menschenrechtsschutzes leisten. Dies gilt selbstverständlich auch für die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen insgesamt und die unter dem Dach der KSZE ausgehandelten, durchaus beachtlichen Verträge über konventionelle Abrüstung. Ferner wurden im Schlussdokument von Helsinki 1992 die Grundsätze für friedenserhaltende Operationen der KSZE festgelegt und die KSZE zu einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der Uno-Charta erklärt.

Die auf der Prager Tagung des KSZE-Rates 1992 beschlossenen politischen Erklärungen und sonstigen politischen Schritte ausserhalb des Gebietes des betreffenden Staates stellen einstweilen die stärksten Sanktionen der KSZE dar. Sie verdienen diese Bezeichnung nicht wirklich, auch wenn sie nach der Formel "Konsensus minus eins" im Gegensatz zu den ursprünglichen KSZE-Abstimmungsregeln nicht der Zustimmung des Teilnehmerstaates bedürfen, gegen den sie gerichtet sind. Der Weg zu einem regionalen System kollektiver Sicherheit, das gelegentlich als Fernziel der KSZE genannt wurde,¹⁹ ist damit nur ansatzweise beschritten und jedenfalls noch sehr lang. Ein Staat ist daher nicht gut beraten, wenn er sich für den Ernstfall auf die Gewährleistung seiner Sicherheit durch die KSZE verlässt.

Die Nato hat ohne Zweifel auch nach dem Verschwinden ihres Hauptgegners wichtige Funktionen zu erfüllen, insbesondere die Sicherung einer allseits - gerade auch von den osteuropäischen Staaten - gewünschten weiteren militärischen Präsenz der USA in Europa. Ferner soll sie weiterhin ein Gegengewicht zu Russland bilden, das auch nach der Auflösung der Sowjetunion eine militärische Grossmacht bleiben wird. Dazu kommt die Einbindung Deutschlands, dessen durch die Wiedervereinigung erhöhte Stärke manche mit einem gewissen Unbehagen erfüllt, in multilaterale Strukturen. Die Atlantische Allianz ist jedoch offensichtlich nicht bereit, das sicherheitspolitische Vakuum in Osteuropa zu füllen. Die Zusammenarbeit mit den ehemaligen "sozialistischen" Ländern in

¹⁹ Dazu Josef Joffe, *Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends*, Survival 34 (Frühjahr 1992), S. 36-50; Reinhard Wolf, *Kollektive Sicherheit und das neue Europa*, Europa Archiv 13/1992, S. 365-374.

verschiedenen Bereichen - insbesondere der Umstellung der Rüstungsindustrie auf nichtmilitärische Produktion - im Nordatlantischen Kooperationsrat ist zwar sicherlich nützlich, ohne dass jedoch die Nato ihre Verteidigungszusage 'out of area' ausdehnt.

Die jüngste Entwicklung der WEU liefert zwar ein reizvolles Beispiel für die seltene Wiederbelebung einer während Jahrzehnten vor sich hindämmernden "Dornröschen"-Organisation und könnte in der Tat zum Verteidigungsinstrument der EU ausgebaut werden. Sie steht aber nach der Petersberger Erklärung des WEU-Ministerrates 1992 erst am Anfang der Ausstattung mit den dazu erforderlichen gemeinsamen Strukturen und Streitkräften.

Dieses institutionelle sicherheitspolitische Umfeld und die erwähnte zunehmende Besorgnis, dass Österreich mit Bedrohungen, mit deren Eintritt durchaus zu rechnen ist, nicht allein fertig werden könnte, liefern den Hintergrund für eine teils auch bizarre Debatte in Österreich. So verlangte Dr. Jörg Haider, der Obmann der stimmenstärksten Oppositionspartei, der FPÖ, einerseits den Beitritt Österreichs zur Nato und zur WEU.²⁰ Andererseits lehnte er jedoch die Mitgliedschaft Österreichs bei der EG - jedenfalls in ihrem derzeitigen, durch ein Demokratiedefizit, Zentralismus und andere Mängel gekennzeichneten Zustand - ab.

Ernsthaft zur Diskussion steht derzeit als erster Schritt die Bewerbung um einen Beobachterstatus bei der WEU, obwohl dieser Mitgliedstaaten der EU vorbehalten ist, die nicht Mitglieder der WEU zu werden wünschen.²¹ Mit einem solchen Ansuchen könnte Österreich seine Bereitschaft dokumentieren, auch am Ausbau der sicherheitspolitischen Dimension der europäischen Integration aktiv mitzuarbeiten. Sollte die WEU Österreich als Beobachter zulassen, würde dies nach der Petersberger Erklärung die Möglichkeit bedeuten, an Tagungen des WEU-Rates teilzunehmen und zu Treffen von Arbeitsgruppen eingeladen zu werden. Ferner kann Beobachtern auf Antrag das Wort erteilt werden. Bezüglich von Aufgaben, die der WEU von anderen Foren und Institutionen, denen sie bereits angehören, übertragen werden, haben sie die gleichen Rechte und Verantwortlichkeiten wie die WEU-Mitglieder.

²⁰ "Die Presse" und "Der Standard", 21.8.91.

²¹ Ein anders bezeichneter Status mit denselben oder ähnlichen Rechten und Möglichkeiten für ein (Noch-)Nichtmitglied würde wohl ebenfalls in Frage kommen.

Die bisherigen Kontakte Österreichs zur WEU könnten aber auch in anderer Hinsicht verstärkt werden. In Betracht kommen insbesondere die regelmässige Entsendung österreichischer Parlamentarier zur parlamentarischen Versammlung der Union, die Teilnahme an Kolloquien der Organisation und die Pflege der Beziehungen zum WEU-Institut für Sicherheitsstudien in Paris. Zudem liesse sich die Akkreditierung eines eigenen österreichischen Vertreters bei der WEU nach der Übersiedlung des Sekretariats von London nach Brüssel ins Auge fassen.

Dagegen beabsichtigt die österreichische Bundesregierung derzeit nicht, dem Beispiel Finnlands zu folgen und den Status eines Beobachters beim Nordatlantischen Kooperationsrat anzustreben.

In einer längerfristigen Sicht besteht die österreichische Politik in einer sorgfältigen Beobachtung der sicherheitspolitischen Entwicklungen, vor allem auch im institutionellen Bereich. Falls sich bedeutsame Veränderungen ergeben, soll ihnen entsprechend Rechnung getragen werden. Dies könnte auch zu einem Naheverhältnis zu sicherheitspolitischen Organisationen führen, das sich mit der dauernden Neutralität nicht mehr vereinbaren lässt.

Die aufgezeigte Problematik spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung in Österreich wider. Laut einer kürzlich durchgeführten Umfrage war eine relative Mehrheit (40,2 Prozent) der Befragten der Ansicht, Österreich sei durch die Veränderungen in Europa in den letzten drei Jahren aussenpolitisch und militärisch unsicherer geworden.²² Für 31,4 Prozent hatte dagegen die Sicherheit Österreichs zugenommen, 26,2 Prozent sahen keine Änderung. (Immerhin) 17 Prozent sprachen sich für die Teilnahme an einem militärischen Sicherheitssystem aus, 15 Prozent traten für die Aufrüstung des Bundesheeres ein; fast drei Viertel (73,4 Prozent) bejahten allerdings ein unverändertes Festhalten an der Neutralität.²³ Ähnlich eindeutige Mehrheiten gaben in früheren Umfragen der

²² "Die Presse", 10./11.10.92.

²³ Die zuletzt veröffentlichte Befragung zu diesen Optionen aus dem Oktober dieses Jahres ergab allerdings eine bemerkenswerte Verschiebung: Nur mehr eine relative Mehrheit (49 Prozent) plädierte für "Neutralitätspolitik wie bisher", 27 Prozent für die Teilnahme an einem europäischen Sicherheitssystem, 14 Prozent setzten auf eine starke Landesverteidigung (vgl. "Die Presse", 21.10.92. Derzeit lässt sich freilich nicht abschätzen, ob sich hier ein Trend in eine bestimmte Richtung abzeichnet.

Bewahrung der Neutralität für den Fall den Vorzug, dass der Preis für die EG-Mitgliedschaft im Verzicht auf die Neutralität bestehen sollte.²⁴

Damit ist das zentrale Dilemma aufgezeigt, dem sich die Regierung und die sonstigen Befürworter einer Teilnahme an der europäischen Integration in Österreich gegenübersehen. Obwohl das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs vom 26. Oktober 1955, mit dem dieser Status begründet wurde,²⁵ diesen als Mittel zur Erreichung übergeordneter staatspolitischer Ziele, nämlich der dauernden Behauptung der Unabhängigkeit nach aussen und der Unverletzlichkeit österreichischen Gebietes, definiert, bejahten die Österreicher die neue internationale Orientierung ihres Staates nicht nur in kurzer Zeit; für viele von ihnen stellt die Neutralität mittlerweile einen Wert an sich, ja einen Teil der österreichischen Identität dar. Deshalb reden zahlreiche Politiker, die im privaten Gespräch die österreichische Neutralität als funktionslos und überholt bezeichnen, in öffentlichen Äusserungen vor allem im Inland einer "Anpassung" und "Neuinterpretation" der Neutralität, mit denen eine Beteiligung an der europäischen Integration unter Beibehaltung des Neutralitätsstatus ermöglicht werden soll, das Wort. Ob dies die Glaubwürdigkeit Österreichs erhöht, steht auf einem anderen Blatt. Überdies lässt sich diese Linie nicht unbeschränkt verfolgen und stiesse insbesondere beim Eintritt in ein Militärbündnis an ihre Grenze.²⁶

Zum Abschluss seien einige Anregungen zur Verbesserung der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsstrukturen vorgebracht, auch wenn es am zu ihrer Verwirklichung nötigen politischen Willen derzeit bei zahlreichen Staaten offenbar mangelt. Zunächst müssten bestehende Instrumente, Institutionen und Mechanismen voll ausgeschöpft werden. Im gesamteuropäischen Rahmen der KSZE sollten insbesondere die vereinbarten Grundsätze für friedenserhaltende Operationen bei nächster Gelegenheit in die Praxis umgesetzt werden. Darüber hinaus erscheint der Ausbau des Mechanismus von La Valletta zu einem wirksamen System friedlicher Streitbeilegung einschliesslich eines (Schieds-) Ge-

²⁴ Neuhold/Luif (Hg.), vgl. Anm.6.

²⁵ Zunächst nur auf innerstaatlicher Ebene; durch die Notifikation dieser Neutralitätserklärung an alle Staaten, mit denen Österreich diplomatische Beziehungen unterhielt, und durch deren erbetene (ausdrückliche oder stillschweigende) Anerkennung wurde die Neutralität Österreichs auch völkerrechtlich verankert.

²⁶ Andererseits ist von einer leichtfertigen Aufgabe der Neutralität zu warnen. Das damit verbundene politische Kapital lässt sich zwar mit einem Schlag über Bord werfen, aber nur über Jahre, ja Jahrzehnte aufbauen.

richtsverfahrens für bestimmte Kategorien von Streitfällen wünschenswert. Die Staaten sollten sich wie in der allseits angestrebten innerstaatlichen "civil society" daran gewöhnen, ihre Streitigkeiten in geregelten Verfahren auszutragen. Während die Debatte über die individuellen Menschenrechte wegen der grundsätzlichen Bejahung des westlichen Menschenrechtskonzepts auch durch ehemals "sozialistische" Länder an Brisanz verloren hat, sind Minderheitenprobleme in den Vordergrund gerückt. Um sie zu entschärfen, bedarf es eines Schutzsystems, das über die bisher - insbesondere im Kopenhagener Dokument der KSZE 1990 - festgelegten Rechte hinausreicht. Wieder in eine andere Richtung zielt der Vorschlag, bei der Diskussion über die Unterstützung der osteuropäischen Staaten in ihren Bemühungen um den Übergang zur Marktwirtschaft auch die sicherheitspolitische Dimension dieser Bestrebungen zu betonen. Wirtschaftliche Misserfolge drohen auch zu einem Scheitern der Demokratisierung²⁷ und zur Errichtung autoritärer, nationalistischer und zur Gewaltanwendung bereiter Regime zu führen, die für ganz Europa eine Gefahr darstellen. Diese Einsicht sollte bei westlichen Regierungen und Bevölkerungen zu einer grösseren Bereitschaft führen, für die Reformen in höherem Masse als bisher Risikokapital zur Verfügung zu stellen. Schliesslich müssten sich die europäischen Regierungen zu fühlbareren Sanktionen gegen jene "schwarzen Schafe" entschliessen, die flagrant gegen die in der Schlussakte von Helsinki und späteren Dokumenten niedergelegten Grundsätze für ein friedliches Zusammenleben der Staaten in Europa verstossen. Dazu wäre es vor allem notwendig, dass die Mitglieder der EG sich - anders als gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien - rasch zu einer einheitlichen Linie durchringen und wenigstens ihr wirtschaftliches und politisches Potential energisch und geschlossen einsetzen.

Von der Nato und der WEU ist zu verlangen, dass sie zu einer vernünftigen Arbeitsteilung und Koordination gelangen, anstatt miteinander zu konkurrieren und sich trotz offizieller Beteuerungen gegenseitig mit Misstrauen und Missgunst zu betrachten.

5. Erwartungen an die Schweiz ?

Was schliesslich die Wünsche eines österreichischen Beobachters der sicherheitspolitischen Szene an die Adresse der Schweiz anlangt, betreffen sie in er-

²⁷ Unter dem Gesichtspunkt, dass auch die internationale Stabilität vom durchschlagenden und dauerhaften Erfolg der pluralistischen Demokratie, des Rechtsstaats und des Schutzes der Menschenrechte in ganz Europa abhängt, kommt auch dem Europarat im Kreise der europäischen Institutionen eine nicht zu unterschätzende sicherheitspolitische Aufgabe zu.

ster Linie die Fortsetzung der Innovation auf konzeptiver Ebene, von der der Nachbar im Osten seit langem profitiert. Es ist zu hoffen, dass die Schweiz ihrerseits aus dem sicherheitspolitischen Dialog mit Österreich gelegentlich Nutzen zieht. Aus österreichischer Sicht besteht im übrigen das materielle Problem wohl kaum darin, dass die Schweiz ein bedenkliches sicherheitspolitisches Vakuum statt eines stark gerüsteten Puffers bildet, der Österreich vor einem gefährlichen Aggressor schützt. Eine derartige Sorge konnte eher in der Gegenrichtung herrschen. Derzeit hat es ferner mehr den Anschein, dass die europäischen Neutralen den Weg nach Brüssel im Lichte ihrer besonderen Anliegen eher einzeln denn als geschlossene Gruppe beschreiten werden.²⁸ Sollte es in Zukunft zur Errichtung eines echten europäischen Sicherheitssystems kommen, liegt eine volle Beteiligung daran trotz der hohen Wertschätzung der Neutralität in beiden Ländern im Interesse sowohl Österreichs als auch der Schweiz.

²⁸ Auf seiner Tagung in Lissabon am 26./27.6.92 beschloss der Europäische Rat jedenfalls, die Verhandlungen mit den beitragswilligen EFTA-Ländern sollten soweit wie möglich parallel geführt werden, wobei mit jedem Land unter Berücksichtigung seiner spezifischen Gegebenheiten zu verhandeln sei. Text in Europa Archiv 15/16/1992, D 489-514.

Stefano Silvestri

Die europäische Sicherheitspolitik aus italienischer Sicht

Erlauben Sie ein paar Anmerkungen zur italienischen Verteidigungspolitik und zum Fragekomplex Neutralität und europäische Sicherheitsordnung. Die italienische Einschätzung der neuen Sicherheitslage und der Anforderungen an die zukünftige Verteidigungspolitik deckt sich mehr oder weniger mit derjenigen anderer westeuropäischer Staaten: Durch das Ende der Bipolarität hat sich die Lage grundlegend geändert, doch bestehen weiterhin Gefahren. Die ehemalige Rote Armee hat zwar an Bedrohlichkeit eingebüsst, verfügt aber noch immer über ein beträchtliches Nuklearwaffenpotential; entsprechend ist Russland weiterhin, zumindest potentiell, ein mächtiges Land. Im Zunehmen begriffen sind die Probleme des Südens, zu dem besonders aus der Sicht des direkt benachbarten Italien auch der Balkan zu rechnen ist. Dies bedeutet, dass Italien seit dem Ende des Kalten Krieges noch mehr zu einem Frontstaat geworden ist. Denn solange der Ost-West-Konflikt im Zentrum unserer Aufmerksamkeit stand, war Italien lediglich ein peripheres Land in einer relativ komfortablen strategischen Lage - auch dank der Existenz von einigen neutralen und nichtgebundenen Staaten. Nun aber ist die italienische Lage weniger komfortabel. Während die eine, grosse Bedrohung geschwunden ist, haben andere Risiken um uns herum zugenommen. Sie werden an Zahl wahrscheinlich weiter zunehmen und schwieriger zu kontrollieren sein als früher. Wir glauben generell, dass diese Risiken und Bedrohungen nicht machtpolitischer ("unconventional") und nicht nur militärischer Natur sind. Zu den direkten Angriffsdrohungen sind Bedrohungen getreten, die vom Terrorismus, vom Bevölkerungswachstum, von der Arbeitslosigkeit, der Migration oder der Umweltverschmutzung ausgehen. Eine sehr grosse Zahl dieser Risiken wird durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Umgestaltung der betreffenden Regionen verursacht. Das Mittelmeer als die Grenzregion zwischen Nord und Süd weist das grösste Gefälle bezüglich Wohlfahrt und Bevölkerungswachstum auf. Diese Probleme müssen irgendwie gemeistert werden, freilich nicht nur mit militärischen Mitteln, wengleich diese von Zeit zu Zeit nötig sein dürften.

Wir glauben auch, dass die Neu beurteilung der europäischen Sicherheitsprobleme, wie sie gegenwärtig in verschiedenen Organisationen erfolgt, sich in einer falschen Richtung bewegt. Die Uno und die KSZE - diese als universale, jene als paneuropäische Sicherheitsorganisation - sind gewiss wichtiger, aber leider nicht effizienter geworden; insbesondere der Uno-Sicherheitsrat hat zwei-

ellos an Bedeutung gewonnen. Die italienische Regierung betrachtet den Versuch des Generalsekretärs Boutros-Ghali, der Uno ein wirksames militärisches Instrument zu verschaffen, als interessant, ist in dieser Sache aber nicht besonders engagiert. Gewiss würde sich Italien aber in manchen Fällen eine wirkungsvollere Uno wünschen. Auch die KSZE ist ein interessantes Unternehmen ("an interesting exercise"). Da sie kein Vertrag ist, umfasst sie nur politische Verpflichtungen, die zwar wichtig, aber nicht bindend sind. Darüber hinaus ist der KSZE-Mechanismus sehr träge, finanziell stark unterdotiert, zersplittert und ohne permanente Struktur auf Entscheidungsebene. Wir glauben deshalb nicht, dass wir unsere Sicherheit auf die KSZE gründen können, es sei denn, sie würde entscheidend gestärkt werden. So bleibt Italien auf seine Verbündeten in der Atlantischen Allianz und im europäischen Integrationsprozess ausgerichtet, in der nun auch die WEU eine Rolle zu spielen beginnt. Diese Allianzen befinden sich auf ihrer Suche nach einer neuen Rollendefinition in einem tiefen Wandlungsprozess. Die Nato ist natürlich eine der wichtigsten Strukturen auf unserem Kontinent, da sie die amerikanische Verpflichtung gegenüber Europa zum Ausdruck bringt und als einzige wirksame militärische Mittel für den Fall eines Grosskonfliktes besitzt. Selbst nach der Wahl eines demokratischen Präsidenten sowie der absehbaren demokratischen Mehrheit im Kongress ist ein vollständiger Rückzug der Amerikaner aus Europa höchst unwahrscheinlich. Die amerikanische Präsenz in Europa wird aber beträchtlich abnehmen. Auch die Nato kann nicht einfach eine Organisation bleiben, die auf eine Rollenzuweisung durch die Uno oder die KSZE wartet. Die WEU steht vor der Schwierigkeit, sich eigene Streitkräfte zu besorgen. Dazu kommen die historisch begründeten Probleme, vor allem die Existenz von Nuklear- und Nicht-Nuklearmächten in der WEU, die Existenz bilateraler Sicherheitsvereinbarungen, die in der Vergangenheit wichtig waren, die jetzt aber in multilaterale westeuropäische Vereinbarungen und Strukturen überführt werden sollten. Gemeint ist natürlich das Eurokorps, das sich noch immer in der Schwebe befindet, da weiterhin unklar ist, welchen militärischen Nutzen es haben soll. Insbesondere ist noch immer nicht klar, ob Frankreich im Falle einer europäischen Krise bereit ist, unter Nato-Flagge zu kämpfen, und ob Deutschland sein Kontingent in einer Krise 'out-of-area' einsetzen kann.

Die italienische Verteidigungspolitik befindet sich im Wandel. Die Regierung behandelt gegenwärtig ein neues Verteidigungsmodell, nachdem das alte "neue Verteidigungsmodell", das im November 1991 vorgestellt worden war, sich angesichts unserer Finanzlage als zu teuer erwiesen hat. Wir bewegen uns in Richtung auf mobilere, stärker professionalisierte Streitkräfte, die weiterhin

eine angemessene Schlagkraft haben sollen. Der Gesamtbestand wird zwar stark verringert werden, doch wird die Armee nicht zwingend kostengünstiger sein. Wir denken ohnehin an eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets, allerdings nicht im ursprünglich vorgesehenen Umfang. Ohne die Carabinieri werden wir wahrscheinlich den Streitkräfteumfang von 270'000 Mann (1991) auf etwa 150'000 Mann (1993) - organisiert in etwa 12 bis 14 Brigaden - senken, von denen mindestens fünf vollständig professionalisiert sein werden. Die übrigen Brigaden werden einen hohen operativen Bereitschaftsgrad aufweisen. Die Luftwaffe und die Marine werden dagegen nur geringfügig schlanker sein. Das Hauptproblem besteht darin, die steigenden Kosten für neues Gerät, wie etwa den European Fighter Aircraft, mit der erforderlichen Stückzahl zu vereinbaren.

Als besonderes Risiko schätzen wir den neuen Nationalismus ein: Der jugoslawische Bürgerkrieg war diesbezüglich sehr bedeutungsvoll, da er die Schwäche der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EG aufzeigte. Die Konsultationen innerhalb der westlichen Gremien haben zwar dazu beigetragen, gewisse unterschiedliche Beurteilungen des Konfliktes zu glätten, sie haben sie aber offensichtlich nicht aus der Welt geschafft. Diese unterschiedlichen Beurteilungen haben nicht nur jeglichen ernsthaften Schritt zur Lösung des Konfliktes verhindert, sondern sie verschärften geradezu die Krise. Wir bedauern es in diesem Zusammenhang auch ausserordentlich, dass die sogenannten "interlocking institutions" immer mehr zu "interblocking institutions" werden. Sie belassen noch immer zu viel Raum für individuelle Manöver einzelner Staaten. Eine klarere Abgrenzung der Rollen, wie sie besonders die Amerikaner wünschen, mag zumindest vorderhand für beide Bündnisse, die WEU und die Nato, besser sein. Dies läge sehr auf der italienischen Linie, wie wir in einem gemeinsamen Kommuniqué mit Grossbritannien vor einem Jahr deutlich gemacht haben.

Ich möchte nun einige Gedanken über die verschiedenen Grundscenarien der europäischen Sicherheit und das Problem der Neutralität äussern, zu denen ich durch das gute Vorbereitungspapier zur Tagung angeregt wurde. Mir scheint, dass im Rahmen der Uno und der KSZE die Frage der Neutralität immer weniger Bedeutung hat; in diesem Sinne interpretiere ich auch die Teilnahme der Schweiz an gewissen Uno-Missionen. Ich glaube entschieden, dass auch in der KSZE die Rolle der Neutralen, sowohl als Gruppe, wie als Einzelstaaten, rapide im Schwinden begriffen ist. Da es niemanden mehr gibt, zwischen dem man vermitteln müsste, haben die Neutralen seit einiger Zeit kaum mehr einen wirklichen Vorschlag im KSZE-Prozess gemacht. Wenn wir die KSZE stärken wollen,

geht es darum, die Beziehungen zur Nato auszubauen, was natürlich keine Stärkung der Rolle der Neutralen bedeuten kann - im Gegenteil. Wir denken daran, die KSZE mit militärischen Mitteln auszustatten, zumindest für 'Peace-keeping'-Operationen innerhalb des sehr beschränkten Rahmens, wo 'Peace-keeping' überhaupt noch in Frage kommt. Dies soll hauptsächlich durch international, d.h. von bestehenden Allianzen, bereitgestellte Mittel erfolgen. Generell gehen sowohl die Uno als die KSZE zu einer Strategie der Krisenprävention und -bewältigung über, die verschiedene Interventionsmöglichkeiten jenseits der nationalstaatlichen Souveränität ins Auge fasst, wenn schwere Menschenrechtsverletzungen, Bedrohungen der internationalen Sicherheit oder der Umwelt vorliegen. Alle diese Gefahren, die die Bedeutung der nationalen Souveränität in Frage stellen, entziehen auch der Neutralität ihre logische Grundlage und damit ihre Wirkungsmöglichkeiten.

Auf dem Weg zur Integration Westeuropas halte ich drei Modelle für denkbar: Zunächst eine zwar konföderative, aber starke europäische Union, sodann eine "verwässerte" Gemeinschaft mit einer gewissen variablen Geometrie im Innern, und schliesslich das Modell eines gemeinsamen Marktes mit etwas "Beiwerk" ("with something added to it").

Meines Erachtens stellen sich den Neutralen in allen drei Modellen Schwierigkeiten, wohl noch am wenigsten im dritten Modell, weil es eine gewisse Neutralität 'à la carte' zulassen dürfte, also die Wahl zwischen Mitmachen und Abseitsstehen. Es ist klar, dass auch dieses Modell sicherheitspolitisch noch mit etwas "Beiwerk" verknüpft sein wird, sei dies eine mehr atlantische oder paneuropäische Struktur. Deshalb werden die Neutralen also auch in diesem günstigsten Fall mit gewissen Problemen konfrontiert sein. Dieses Modell ist der Gefahr ausgesetzt, den Rahmen der europäischen Sicherheit weiter zu fragmentieren. Dies würde die Möglichkeiten, um die verschiedenartigen Risiken der Zukunft über die nationalen Kapazitäten hinaus zu bewältigen, entscheidend einschränken. Besonders weil diese Risiken nicht nur militärischer, sondern auch nicht machtpolitischer Natur sind, sind ein kollektives Management und eine Interventionkapazität erforderlich.

Das zweite Modell, eine verwässerte EG mit variabler Geometrie, stellt Länder wie die Schweiz oder Schweden - die beiden reichsten EG-Beitrittskandidaten - vor spezifische Probleme. Mir ist jedenfalls unvorstellbar, dass das wirtschaftliche Zentrum von anderen Staaten gebildet wird als das politische Zentrum. Mir scheint, der innerste Kreis muss jene Staaten umfassen, die sowohl wirtschaftlich, als auch in ihrem politischen Engagement stark sind. Eine

variable Geometrie mit zwei innersten Kreisen hielte ich kaum noch für lebensfähig. Ein Land, das die Maastrichter Kriterien in wirtschaftlicher Hinsicht erfüllt, könnte vielleicht ausserhalb des politischen und sicherheitspolitischen Kerns bleiben. Andererseits glaube ich, dass die Vorstellung einer nur wirtschaftlich starken, politisch aber schwachen Europäischen Union nicht mit den Ambitionen mancher Staaten vereinbar ist. Dies müsste interne Spannungen hervorrufen, die die ganze Politische Union zum Einsturz bringen könnten, mit dem ersten Modell als Ergebnis. Ich halte es deshalb für ziemlich unwahrscheinlich.

Das erste Modell einer vollständig integrierten Union würde die Neutralen natürlich - wie schon Herr Neuhold hervorgehoben hat - vor grosse innenpolitische Probleme stellen, da jeglicher Neutralitätsstatus ausgeschlossen wäre. Für manche Staaten würde dies mehr, für andere weniger bedeuten, da gewisse Neutrale bereits weniger neutral sind, als sie behaupten. Es würde dies ebenfalls ein "philosophisches" Problem schaffen.

Falls die Europäische Union zustande kommt, wird sie sich ohnehin dem Problem der Regionalisierung gegenübersehen. Gemäss dem vielgenannten Subsidiaritätsprinzip wird eine doppelte Entwicklung weg vom Nationalstaat stattfinden, "nach oben" ebenso wie "nach unten". Verlierer wird dabei immer der Nationalstaat sein. Es dürfte sehr schwierig sein, sich eine Europäische Union ohne eine viel tiefere Regionalisierung vorzustellen. Dieser Regionalisierung entspricht das Prinzip der Neutralität, das ebenfalls auf dem Prinzip der Autonomie auf föderalem Niveau basiert. Die Neutralität könnte also in irgendeiner Form in einem föderalen Europa überleben.

Ich sehe das sicherheitspolitische Risiko vor allem darin, dass auf zukünftige grosse Krisen in zunehmenden Masse unterschiedliche strategische "Antworten" gegeben werden dürften. Diese - früher Diskriminierung genannten - Unterschiede ("a selectivity") ergeben sich aus den abgestuften Verpflichtungen innerhalb der genannten Modelle. Manche Staaten könnten dabei ihre Sicherheit verlieren. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Neutralität eines Landes wie der Schweiz sicherheitspolitisch schon zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes bedeutungslos war. Sie war irrelevant, weil die Nato und das militärische Engagement der USA die eigentliche Sicherheit für Westeuropa, mithin auch für die Schweiz, gewährten. Wir haben Wesentliches zu Ihrer Verteidigung beigetragen ("We were adding more than a little bit to your own defence"). In der neuen Situation, wo die Amerikaner Europa nicht mehr in demselben Mass verpflichtet, sondern etwas "selektiver" geworden sind, halte

ich es für Ihr Hauptproblem, zu vermeiden, dass die Schweiz als der schwächste, isolierte Ort wahrgenommen wird ("to avoid that your own country will be identified as the weakest (isolated) spot"). Das Ende der Ost-West-Balance bedeutet eine Rückkehr zu potentieller sicherheitspolitischer Diskriminierung, die die Neutralen als erste treffen könnte.

3. Diskussion

Abt glaubt, dass die von der Schweiz praktizierte Neutralität noch immer ein realer Beitrag an die Sicherheit und Stabilität Europas sei, unabhängig davon, wie die zukünftige Sicherheitsarchitektur aussehen werde. Denn die Neutralität berge keinerlei Risiko für irgendeinen unserer Nachbarn. Er verdächtige Deutschland, es träume gelegentlich von der Neutralität. Er sehe deshalb nicht ein, warum in einer realen, grösseren Krise, wie jener am Golf, die Schweiz sich automatisch auf der Seite der einen oder anderen europäischen Macht finden müsse. Er könne sich, was das Engagement betrifft, eine variable Geometrie, einen 'service à la carte' vorstellen.

Hüttel hofft nicht, dass sich Deutschland eine solche Position wünscht, wenn auch viele Deutsche von der Neutralität träumen mögen. Genau darum gehe es in der aktuellen Diskussion in Deutschland, wenn über die Möglichkeit zur Teilnahme zunächst an 'peace-keeping'- und schliesslich auch an 'peace-enforcing'-Missionen diskutiert werde. Er hielte für Deutschland eine Neutralität für unverantwortlich, da heute Solidarität gefragt sei. Ereignisse wie jenes am Golf berührten unsere gemeinsamen Interessen und müssten deshalb gemeinsam gelöst werden. Nachdem Deutschland jahrzehntelang von der Bereitschaft seiner Verbündeten profitiert habe, die gemeinsamen Interessen auf unserem Boden zu schützen, könne es nicht abseitsstehen, wenn die Verbündeten ihren Kopf für das hinhalten, was auch den Deutschen die richtige Politik scheint. Deutschland müsse in dieser Hinsicht "normal" werden. Er hoffe deshalb, dass sich jene begrenzt in der Zahl halten lassen, die sich wünschten, wir könnten uns "in eine solche Nische hineinmogeln".

von Sandrart nennt den erwähnten Golfkrieg ein typisches Beispiel für differenzierte Teilnahme bei grundsätzlicher politischer Unterstützung. Alle Nato-Staaten hätten politisch hinter der Golfaktion gestanden, an der Durchführung aber in sehr unterschiedlicher Weise teilgenommen. Da die Golfkrise zwar 'out of area' des Nato-Vertragsgebietes, gleichwohl aber sehr dicht am Nato-Gebiet stattfand, seien Teile der Nato (namentlich die Südostflanke und das Mittelmeergebiet) in einen Krisenzustand versetzt worden und dann das Krisenmanagement 'in area' in Kraft getreten. Dabei seien auch deutsche Mittel (in Form der Überwachung des Mittelmeerraumes, der Hilfe für die Türkei und in Form logistischer Hilfe) zum Einsatz gelangt. Ohne die logistische Unterstützung des Gastgeberlandes (das sogenannte "host nation support") hätte sich etwa das 7. US-Korps kaum so schnell in den Golf bewegen können. Deutschland habe also aus guten verfassungsrechtlichen Gründen nicht "am scharfen Ende"

des Golfkriegs teilgenommen, bis zu dieser Grenze aber alles getan, was ihm möglich war. Dies mache deutlich, welche Vielzahl an Optionen eine Nation im jeweiligen Falle hat. Dies werde so bleiben, solange die Nato aus souveränen Staaten besteht.

Spillmann bezieht sich auf die kritischen Äusserungen Silvestris und Neuholds über Bedeutung und Beliebtheit der Neutralität und fragt, ob wir Schweizer uns im Glauben, mit der Neutralität auch einen nützlichen, allseits respektierten Beitrag an die Stabilität in Europa zu leisten, getäuscht hätten.

Neuhold glaubt, dass den europäischen Neutralen während des Kalten Krieges ein einmaliger Balanceakt, ja eine Quadratur des Kreises gelungen sei: die weltanschauliche und politische Verankerung im Westen habe viele ihrer Probleme gelöst. Andererseits seien die vier Neutralen als ehrliche Makler und Brückenbauer individuell und als N+N-Gruppe im KSZE-Prozess akzeptiert gewesen, vor allem weil es einen gewissen Bedarf an ehrlichen Maklern gab und "kein anderer da war", wenn sich der Kalte Krieg gerade in einer Schönwetterperiode befand. Es wäre aber sehr gefährlich, unsere damalige Rolle zu überschätzen, da wir sie nur dann spielen konnten, wenn die betreffenden Parteien dazu bereit waren und wenn das richtige Mass von Konflikt und Entspannung gegeben war. Denn wenn die Spannung zwischen den Blöcken zu gross war, seien die Neutralen ebensowenig gefragt gewesen, wie in den Entspannungsphasen. Dies habe man etwa bei den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) gesehen.

Ein weiterer wichtiger Faktor schein ihm ebensowenig wiederholbar. Die Sowjetunion habe vor allem deswegen die Neutralität Österreichs akzeptiert, weil diese ihr - kombiniert mit der Neutralität der Schweiz - strategisch nützlich war; denn der so gebildete Alpenriegel trennte die Bereiche Nato-Mitte von Nato-Süd.

Freilich könne man der schweizerischen wie der österreichischen Regierung das Kompliment machen, mit einer sehr geschickten Politik diese Konstellation von Umständen, erkannt und ausgenützt zu haben. Die Konstellation schein ihm aber der Vergangenheit anzugehören. "Das heisst, wenn wir auf dieser Schiene weiterfahren wollen, sind wir unendlich gefordert, in der politischen Phantasie, aber auch im Hinblick auf die Machbarkeit."

Er rät dazu, einstweilen nüchtern und realistisch die Entwicklung zu verfolgen, da es aus zwei Gründen töricht wäre, die Neutralität leichtfertig über Bord zu werfen. Erstens brauche das Kapital Neutralität Jahrzehnte, um aufgebaut zu werden. Zweitens könne die EG von uns nicht einen Blankocheck für eine euro-

päische Verteidigungsgemeinschaft verlangen, solange die eigenen Mitglieder ihn nicht zu geben bereit sind. Sobald sie aber EG-Mitglieder seien, sollten auch Österreich und die Schweiz eine gemeinsame Sicherheitspolitik verantwortungsvoll mitgestalten und "nicht mala fide von vornherein auf die Bremse steigen".

Silvestri bekennt Mühe zu haben, sich die Konstruktion einer neuen europäischen Ordnung vorzustellen, gegenüber welcher es Neutrale gibt. Die Neutralität liefe Gefahr, eine ziemlich unerwünschte Rolle zu sein, selbst wenn sie vielleicht möglich wäre.

Er bestätigt, dass die Brückenfunktion der Neutralen bis zum Ende des Kalten Krieges ein wichtiger Beitrag an die europäische Stabilität gewesen sei. Bei einem Rückfall in eine Ost-West-Konfrontation könnte die Neutralität vielleicht wieder eine gewisse Rolle spielen. Wenn es aber darum gehe, zwischen Russland und der Ukraine oder zwischen der Ukraine und Moldawien zu vermitteln, wäre eine wesentlich andere Brückenfunktion erforderlich, als das von den Neutralen entwickelte "Krisenmanagement". Auch eine Brückenfunktion zwischen Nord und Süd wahrzunehmen, wäre schwierig. Denn die zukünftigen Konflikte im internationalen System verlangten weniger nach Brücken zwischen Nationen, als vielmehr nach einem institutionalisierten, komplexen und multilateralen Krisenmanagement.

von Sandrart glaubt, dass die Neutralität ein Geben und Nehmen gewesen sei: die Nato-Staaten hätten die Rolle der Neutralen als Mittler sehr zu schätzen gewusst, ihnen andererseits auch einen starken indirekten Schutz gewährt, in dem sich die einzelnen Staaten - wie er selber mehrmals erfahren habe - sehr wohl gefühlt hätten.

Die angesprochenen neuen Gefahren, die von wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Katastrophen und der Bevölkerungsexplosion ausgehen, könnten nicht nur zur Massenmigration führen, sondern durchaus auch zu gewaltigen "Neidreaktionen" gegenüber den Industriestaaten in Form von organisiertem Staatsterrorismus offener oder verdeckter Art. Schon wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtung wären davon *alle* Industriestaaten betroffen. In einem Sicherheitsbegriff, der sich eher zur wirtschaftlich-technologischen und ökologischen Seite verschiebt und *auch* militärische Optionen einschließt, könne es auf der Seite der westlichen Industriestaaten keine Gebundenen und Ungebundenen mehr geben. Insofern glaube auch er, dass der klassische Neutralitätsbegriff überdacht werden müsse. Da Europa aber sicherheitspolitisch auf nationalstaatlicher Basis organisiert ist, würden nationale Unterschiede

immer akzeptiert sein. Eine Entscheidung in dieser Frage werde sich erst in dem Moment aufdrängen, wo die europäischen Nationalstaaten wirklich zusammenwachsen.

Hüttel verneint die Frage Spillmanns ebenfalls und wiederholt seine Äusserung, dass in der neuen Lage nach dem Kalten Krieg die Nachfrage nach dem speziellen Angebot der Neutralen nicht mehr sehr gross sei. Auch er glaube, dass angesichts der neuen Risiken die europäischen Staaten sicherheitspolitisch im selben Boot sässen.

Zumstein verweist auf die Integrationsfunktion der Neutralität im Innern. Die Schweiz sei eine aus verschiedenen Ethnien zusammengesetzte Willensnation, die bis anhin die Neutralität gebraucht habe, um eine innere Spaltung zu verhindern. Zum anderen zweifle er daran, ob die schlankeren, teilprofessionalisierten Armeen der Zukunft den geschilderten neuen Bedrohungsszenarien, insbesondere dem riesigen Problem der Migration, angemessen wären.

von Sandrart verweist darauf, dass trotz der Verkleinerung der Bundeswehr an der Wehrpflicht nicht nur für den Verteidigungsfall, sondern auch angesichts dieser neuen Risiken festgehalten werde. Man sei sich in Deutschland bewusst, dass die Krisenreaktionskräfte, der "schlanke Kern" der Armee, nicht alle zukünftigen Aufgaben erfüllen kann.

Silvestri stimmt mit Zumstein überein, dass eine verbreitete Unklarheit darüber bestehe, wie bei gleichzeitiger Reduktion der Truppenzahlen und Professionalisierung der Armeen Sicherheit geschaffen werden solle. Er hält dafür die Information über die Risiken für die nationale Sicherheit für unerlässlich. Dabei ergebe sich das sehr schwierige Problem, die Armeen technisch-operativ zu transformieren. In Italien arbeite man am Konzept einer allgemeinen Dienstpflicht, die nicht notwendigerweise bewaffnet sein müsste. Ein ziviler "service national" würde dann unterstützende Funktionen im Bereich der Territorialkontrolle und der inneren Sicherheit wahrnehmen.

Hüttel bezeichnet die Prioritätensetzung als das konkrete Problem bei den sicherheitspolitischen Mitteln. Der Fall, für den grosse militärische Kräfte gebraucht wurden, sei vermutlich und hoffentlich der unwahrscheinlichste. Zudem bestehe heute mehr denn je die Chance, gewisse Konfliktursachen mit dem Einsatz nichtmilitärischer Mittel zu beseitigen. Dennoch sei der Rückgriff auf Militär angesichts der Vielfalt der bevorstehenden Risiken unverzichtbar. Der enorme Druck gerade auf das deutsche Verteidigungsbudget durch die Wiedervereinigung sei zusammen mit der Vereinbarung zwischen Gorbatschow

und Kohl für die zukünftige zahlenmässige Obergrenze der Bundeswehr verantwortlich. In der jetzigen Situation, wo viele den Bestand noch weiter senken oder gar die Wehrpflicht abschaffen wollen, gehe es darum, den Sinn der allgemeinen Wehrpflicht klar zu machen - allerdings sei dies fast nicht zu vermitteln.

Neuhold glaubt, dass das bestürzende Problem der Masseneinwanderung nur kurzfristig eine militärisch lösbare Aufgabe sei. Die eigentliche Problemlösung könne nur darin liegen, in jenen Ländern, wo die demographische Explosion stattfindet, attraktive Lebensbedingungen zu schaffen. Er hielte es für pervers, wenn der "Rolladen heruntergeht", nachdem sich Europa nach jahrzehntelangen Diskussionen auf den Grundsatz der Reisefreiheit geeinigt hat (vgl. den Korb III der KSZE).

Däniker erinnert daran, dass die Schweiz mit der Neutralität in der Geschichte beste Erfahrungen gemacht habe, sei sie doch aus drei europäischen Grosskriegen - weniger moralisch als materiell - unversehrt hervorgegangen. Auch im Kalten Krieg sei die Neutralität sozusagen die Rückfallposition der Schweiz gewesen. Man habe militärisch gewissermassen darauf hingearbeitet, dass sich das Wunder, unversehrt zu bleiben, ein viertes mal wiederholen würde. Von daher sei es wohl verständlich, dass nun viele Schweizer die Neutralität als Rückfallposition für den unwahrscheinlichen Fall nicht einfach über Bord werfen wollen.

Zum zweiten sei die europäische Sicherheitsstruktur noch lange nicht vollendet, wenngleich Elemente da sind. Das Mass äusserer Sicherheit entspreche also noch nicht der "selbstgemachten" Sicherheit. Zur Zeit gebe es also kaum verlockende Alternativen zur Neutralität.

Vor diesem Hintergrund legt Däniker das Modell einer "differenzierte Neutralität" vor, mit der die Schweiz in einer Übergangszeit leben könnte. Danach wäre die Schweiz bei Konflikten ausserhalb Europas sowie im Falle eines Rückfalls Europas ins 19. und frühe 20. Jahrhundert neutral. Wenn aber "das demokratische Europa als ganzes" angegriffen würde oder wenn die Uno einen Rechtsbrecher züchtigt, würde sich die Schweiz solidarisch verhalten. Sie würde dann - im Sinne ihres Bekenntnisses, einen Beitrag an die Stabilität Europas zu leisten - Territorium und Luftraum weiterhin kontrollieren und die Alpentransversalen zugunsten der Nachbarn auch in Krisenzeiten offenhalten. Kurzum, sie würde ohne Bündnismitglied zu sein, militärisch kooperieren und die Neutralität als Rückfallposition behalten. Er fragt, wie sich die Referenten zu diesem Konzept stellen.

Hüttel äussert sich sehr einverstanden damit, dass politisches Handeln von der Geschichte geprägt sein solle. Wie in seinem Referat gesagt, habe sich aber Deutschland immer gegen Mitgliedschaften à la carte gewehrt, besonders wenn der Eindruck bestand, dass dies als Dauerzustand gemeint war. Vor diesem Hintergrund halte er für eine Übergangszeit eine "differenzierte" Neutralität für vertretbar, wenn sie auch nicht überall auf begeisterte Zustimmung stossen werde. Mit puristischen, idealtypischen, aber nicht durchsetzbaren Lösungen sei ja auch nicht weiterzukommen. Die Vielfalt der Institutionen biete Chancen für einen nationalen Weg, solange er dem übergeordneten Ziel diene. Gleichzeitig müsse aber das Ziel dieses Wegs bekannt gegeben werden.

von Sandrart meint, Europa habe zu akzeptieren, was die Schweiz sage - er persönlich könne sehr gut mit diesem differenzierten Modell leben. Solange Europa auf der Basis des Nationalstaates zusammenwachse, werde es viele verschiedene Spielarten der Partizipation geben, wobei gerade die Nato diesbezüglich nicht puristisch sei.

Politik sei aber ein Geben und Nehmen. In diesem Sinne könne er sich vorstellen, dass die neutrale Schweiz gewisse Leistungen von den anderen brauchen könne. Er denke dabei namentlich an die Entwicklung der modernen Waffentechnologie oder den Schutz des nationalen Luftraumes. Der Schutz der Grenzen werde zwar noch für lange Zeit eine klassische nationale Aufgabe sein, solange es nicht eine ganz grosse "all-out-Bedrohung" gebe. Er erinnert daran, dass die Luftraumverteidigung heutzutage ein weites Vorfeld an Aufklärung ausserhalb des eigenen Luftraums braucht. Aus diesem Grund habe Frankreich trotz seinem Austritt aus der militärischen Organisation immer an der Nato-Luftraumüberwachung teilgehabt. Hier könnte es auch für ein neutrales Land wie die Schweiz wichtig sein, dass zumindest die theoretische Möglichkeit besteht, sich im Ernstfall in das Luftraumüberwachungs- und Frühwarnsystem der Nachbarn "einzuklinken". Freilich sei es eine nationale Erwägung der Schweiz, entsprechende Vorkehrungen dafür zu treffen.

Silvestri glaubt, dass die Neutralität eher ein schweizerisches, denn ein europäisches Problem ist. Wenn die Schweiz neutral bleiben wolle, könne sie dies natürlich. Die Frage der Beibehaltung der Neutralität stelle sich für die Schweiz aber zugleich auf technischer und politischer Ebene. Zum einen könne angesichts der Dimension vieler Bedrohungen das System einer nationalen Verteidigung nicht ausreichend sein. Deshalb müsse Verteidigung in jedem Fall international erfolgen, also im Rahmen der Nato.

Auf politischer Ebene liege das Problem darin, dass die Schweiz nicht neutral bleiben und gleichzeitig am europäischen Integrationsprozess teilnehmen kann. Der Fall Frankreich zeige, dass es viel leichter sei, in einem Bündnis "neutral" zu sein, als ausserhalb. Dies sei nur ein scheinbarer Widerspruch, weil die grundsätzliche Ausrichtung ("l'alignement en principe") jene solidarische Grundhaltung garantiere, die primär aus politischen, nicht militärischen Gründen erforderlich ist. Auf der Basis dieses Grundkonsenses könne dann eine ganze Reihe von Sondervereinbarungen oder sogar Ausnahmen getroffen werden. Wenn diese Grundsolidarität aber fehle, müssten Prinzipien jedesmal von neuem ausgehandelt werden. Er wolle nicht behaupten, dieses Problem sei unlösbar, hielte es aber für einfacher, von einer Erklärung gemeinsamer Prinzipien, einer "nichtneutralen" Erklärung also, auszugehen und dann Ausnahmeregelungen zu finden, als umgekehrt.

Neuhold äussert Verständnis für "die verzweifelten Rettungsversuche der Neutralität" auch in Österreich, er habe damit aber grosse Schwierigkeiten. Denn die Haken an der Sache gehörten auf den Tisch gelegt: Erstens stelle sich bei der Solidarität mit dem "demokratischen Europa" das Problem, wer die Grenzen desselben festlegt.

Zweitens könne Neutralität bei Sanktionen des Uno-Sicherheitsrats in ausser-europäischen Konflikten mit der Solidarität kollidieren. Bekanntlich würden in der realen Politik die Beschlüsse des Sicherheitsrates immer auch von den Interessen der ständigen Mitglieder abhängen und eher zufällig zustandekommen. Dadurch würde unter Umständen bei zwei identischen Fällen eine Unterscheidung gemacht. Um die Teilnahme Österreichs an Uno-Sanktionen zu legitimieren, werde in seinem Land gegenwärtig die traditionelle Kriegsdefinition bemüht, wonach Krieg nur eine Beziehung zwischen Staaten sei. Daraus werde gefolgert, dass die Uno gar keinen Krieg führe, obwohl das äussere Erscheinungsbild identisch ist.

Zudem müsse ein Staat, der massiv für die eine Seite Partei ergreift, gewärtigen, dass der Konflikt auch auf sein Gebiet ausgedehnt wird. Daraus könnte sich drittens ein Rechtfertigungsproblem vor der eigenen Bevölkerung ergeben, die die Neutralität als "permanente Sicherheitspolice" verstehe.

Vinzenz bezieht sich auf das Wort Herausforderung im Titel der Tagung und fragt, was für konkrete Forderungen von Seiten der Nato und der WEU an eine Schweiz gestellt würden, die ihre Neutralität aufgeben hätte - unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Kleinstaat für Europa wohl weniger Verantwortung trage, als ein Grossstaat.

von Sandrart hielte es für unangemessen und arrogant, wenn er an die Schweiz Forderungen stellen würde. Er glaube, die Schweiz sei selber in der Lage, die Konsequenzen aus den Fakten zu ziehen, die auf dem Tisch lägen. Wie gesagt, habe die Nato zwar versucht, in Verhandlungen mit der jeweiligen Nation die Grenze der Teilnahme etwas hinauszuschieben, letztlich aber immer akzeptiert, was das betreffende Mitglied eingebracht habe, solange es sich mit den Grundprinzipien des Nato-Vertrages einverstanden erklärte. Deshalb sehe ja der konkrete Beitrag jedes Nato-Staates anders aus. Im Falle Islands habe dieser Beitrag nur in der eminent wichtigen geographischen Lage und der politischen Mitwirkung bestanden. Selbst die Teilnahme eines Kleinstaates wie Luxemburg bei Nato-Übungen habe eine nicht zu unterschätzende psychologische Bedeutung für die Truppe, ganz abgesehen vom unmittelbar militärischen Nutzen. Es gebe keine Forderungen, die sich direkt aus der Unterzeichnung des Nato-Vertrages ableiten liessen, sondern es sei materiell und in der Auslegung ist "ein weites Kaleidoskop offen".

Hüttel schliesst sich dieser Äusserung von Sandrarts an und wiederholt seine Überzeugung, dass alle Europäer heute mehr denn je im selben Boot sässen. Im Gegensatz zu früher könne keiner erwarten, dass er durch seine besondere Situation, wodurch sie auch immer gekennzeichnet sei, irgendeinen Vorteil geniesse. Er sei durch das Gehörte darin bestärkt worden, dass darüber weitgehend Einigkeit besteht. Jetzt würde er sich wünschen, dass alle die sich daraus ergebenden Konsequenzen zögen, wobei die Umsetzung dieser Einsicht dem einzelnen souveränen Staat überlassen bleibe. Wenn die Schweiz den Willen habe, dieses Europa mitzugestalten - was er annehme und als im Interesse der Schweiz liegend erachte -, dann liege es an der Schweiz selbst, auch die Bedingungen für ihre Teilnahme zu definieren. Bisher habe dies jedes europäische Land in jeder anderen europäischen Institution auch getan. Dabei müsse man sich bewusst sein, dass vom Grad der Bereitschaft eines Landes, einen Beitrag zu leisten, natürlich auch sein Einfluss abhängen werde. Nach seiner Erfahrung habe die Schweiz insofern eine faire Chance.

Auch Deutschland stehe heute vor ganz prinzipiellen Fragen, nachdem es in den vergangenen vier Jahrzehnten ebenfalls eine eigene Sicherheitskultur mit dem Kern der Selbstbeschränkung entwickelt habe. Diese notwendige Anpassung des Selbstverständnisses an die neuen Bedingungen falle vielen schwer. Vor diesem Hintergrund könne er sich vorstellen, wie schwer es für die Schweiz sei, von ihrer speziellen Eigenheit der Neutralität abzurücken. Dabei könne es nur eine schrittweise Aufgabe sein nach Massgabe der schweizerischen Interesseneinschätzung.

Näf ist bei der Lektüre von Machiavelli auf die Aussage gestossen, der Kleinstaat habe nur wenige strategische Grundoptionen: die Neutralität, den Anschluss an ein starkes Bündnis und das Lavieren zwischen verschiedenen Bündnissen. Die Neutralität beurteile Machiavelli negativ, weil sich der Neutrale überall unbeliebt mache und zum Schluss von den Grossen "aufgefressen" werde. Der Anschluss an ein starkes Bündnis erscheine diesem schlecht, weil der Stärkste des Bündnisses ihn auch "auffressen" werde. Deshalb empfehle Machiavelli das Lavieren zwischen wechselnden Koalitionen.

von Sandrart verweist bei aller Hochachtung vor der Logik Machiavellis auf einen vierten Fall, den dieser in seiner Zeit noch nicht sehen konnte. Das heutige Europa sei mehr als ein äusserliches militärisches Bündnis. Auch wenn es graduell entstehe, solle es doch dereinst den Charakter eines durchstrukturierten politischen Gebildes mit historischer Qualität und Dauer haben.

Spillmann schliesst die Tagung mit der Aufforderung, die Entwicklungsszenarien der europäischen Sicherheitspolitik gedanklich vorwegzunehmen und dabei die richtige Dosierung von Tradition und Neuem zu finden.

Teil II: Auswertung

Die vorliegende Auswertung soll keine Zusammenfassung des an der Tagung Gesagten sein, sondern lediglich einige in den Referaten und Diskussionen aufgeworfene Fragen herausgreifen, die für die Schweiz auf ihrem europäischen Integrationskurs relevant sein können. Die Schilderung des Wirkens der sicherheitspolitischen Organisationen in Europa, welche an der Tagung einen ziemlich breiten Raum einnahm, wurde lediglich soweit wiederholt, als sie für das Verständnis der Fragenkomplexe unerlässlich ist. Im weiteren sei auf das vorbereitende Papier zur Tagung verwiesen.²⁹

Hauptgegenstand der Diskussionen war der Stellenwert der Neutralität und die Erwartungen der europäischen Institutionen WEU und Nato an die Schweiz.

1. Der Wert der Neutralität im Kalten Krieg: Gefahr der Selbstüberschätzung ?

Es bestand unter den Referenten ein gewisser Konsens darin, dass die Neutralen in ihrer Vermittlerrolle individuell und im Rahmen der KSZE während des Kalten Krieges einen hochgeschätzten Beitrag an die europäische Stabilität geleistet haben. Gleichzeitig gab etwa Neuhold zu bedenken, dass diese Brückenfunktion wesentlich dank zweier Gegebenheiten wahrgenommen werden konnte, die eng mit der Konstellation der Bipolarität verknüpft waren und auf die die Neutralen keinen Einfluss hatten: Zum einen befanden sie sich in einer besonders günstigen strategischen Lage zwischen den Blöcken, zum anderen gab es ausser den Neutralen keine Institution, die in Aktion treten konnte, wenn die Supermächte ohne Gesichtsverlust miteinander ins Gespräch kommen wollten.

Auch als Sicherheitsstrategie dürfte die Neutralität eher überschätzt worden sein, weiss man doch, dass der Warschauer Pakt seine Angriffspläne nicht nur gegen die Nato-Staaten, sondern auch gegen Österreich, Schweden und die Schweiz gerichtet hatte.³⁰ Silvestri bezeichnete die Neutralität der Schweiz sogar als sicherheitspolitisch völlig irrelevant, da die Sicherheit unseres Landes vornehmlich durch die Nato gewährt worden sei.

Mit dem Ende der Bipolarität fiel der Hauptbezugsrahmen der Neutralität weg und die Neutralen verloren damit auch ihren "Markt für Gute Dienste" (Hüttel)

²⁹ Mauro Mantovani, Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr.26, Zürich 1992.

³⁰ Vgl. Lothar Rühl, Die "Vorwärtsverteidigung" der NVA und der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland bis 1990, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 6/1991, S.501-508.

bzw. das "Oligopol auf dem Gebiet des internationalen Brückenschlags" (Neuhold). Dieser Befund wird durch das Schicksal der Gruppe der Neutralen und Nicht-Gebundenen (N+N) bestätigt, die im Rahmen der KSZE mit eigenen Vorschlägen und mit ihrer Vermittlung zwischen den Blöcken nicht unwesentlich zum Gelingen mehrerer Folge- und Expertentreffen beitrug.³¹ Seit Sommer 1991 besteht die N+N-Gruppe indessen nicht mehr.³² Dass sich der Bundesrat von einer EG-Mitgliedschaft eine verbesserte Mitwirkungsmöglichkeit in der KSZE verspricht³³, darf als weiteres Eingeständnis des relativen Gewichtsverlustes der Schweiz in dieser Institution gewertet werden.

2. Neutralität in der Zukunft: Abwägen zwischen Vor- und Nachteilen

Gemäss Neuhold ist die Neutralität trotz ihres Bedeutungsschwundes *nicht* funktionslos geworden. Obwohl die klassische Vermittlungsfunktion der Neutralen zunehmend vom multilateralen Krisenmanagement internationaler Organisationen und Institutionen übernommen werde, gebe es dennoch einen fortgesetzten Bedarf an Guten Diensten und Vermittlung innerhalb und ausserhalb Europas.³⁴ Das hierfür erforderliche politische Kapital sei nur langfristig aufzubauen. Überdies könne die Neutralität als bewährte Rückfallposition solange

³¹ Vgl. zur Zusammensetzung, zum Stellenwert und zu den Aktivitäten der N+N-Gruppe z.B. P. Widmer, Zusammenarbeit der NN-Länder im Rahmen der KSZE. Eine schweizerische Stellungnahme, in: Internationale Politik 41, Belgrad 1990.

³² Das letzte Aussenministertreffen datiert vom 16./17.5.91, vgl. die Pressemitteilung in EDA Agenda 5/1991, S.123. Vgl. auch Marianne von Grünigen und Josef Schärli, Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik, hg. v. Alois Riklin u.a., Bern 1992, S.569-588, S. 583: "Mit der Auflösung der Blöcke hat auch die Mittlerfunktion der N+N an Bedeutung eingebüsst. Zwar werden immer noch Vertreter neutraler Staaten gebeten, Koordinationsfunktionen zu übernehmen. Aber dies kann sich ... sehr bald ändern. Ferner ist die Zeit der Ausarbeitung von Kompromisstexten in der Gruppe der N+N vorbei."

³³ Vgl. den "Bericht des Bundesrates über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft" in BBl 1992 III S.1185-1381, S.1199: "Unsere Mitwirkung im Rahmen des KSZE-Prozesses könnte dadurch (d.h. durch einen EG-Beitritt) erweitert und effizienter gestaltet werden. Überdies würden unsere Beiträge an die Restrukturierung der Wirtschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern verstärkt."

³⁴ In diesem Sinne äusserte sich auch der Nato-Botschafter Henning Wegener: "Was von der Neutralität bleiben wird und bleiben soll ... ist ihr moralischer Impetus, sind die humanitären Traditionen und ist die Verbindung von Friedenswille und Sicherheitsbewusstsein ...", präzisiert später aber: "Aus sicherheitspolitischer Sicht im Bündnis muss die Neutralität nicht notwendigerweise in der Perspektive 1993, aber in der Perspektive 2000 überprüfbar und verzichtbar sein." (Die Zukunft der Neutralität in Europa, in: Zeitbild 14/1991, S.13-16, die Zitate auf S.15f.).

bestehen bleiben, als Europa sicherheitspolitisch auf nationalstaatlicher Basis organisiert ist.³⁵

Unterstützt von anderen Referenten verwies Neuhold aber auf die Nachteile, die der Neutrale in Zukunft zu gewärtigen haben werde:

1. Um eine aktive und erfolgreiche Vermittlungsrolle in Konflikten wahrnehmen zu können, reicht es nicht aus, lediglich die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten zu erfüllen, sondern es ist eine international glaubwürdige Neutralitätspolitik des betreffenden Staates erforderlich. Das geforderte hohe Mass an Unparteilichkeit wiederum könnte in einem Konflikt, wo die eine Seite Menschen- und Völkerrecht grob verletzt, als Parteinahme zugunsten des Rechtsbrechers ausgelegt werden und das Ansehen des Neutralen in der zivilisierten Welt erheblich beschädigen.³⁶
2. Die Neutralität stellt immer weniger eine taugliche Sicherheitsstrategie dar, da im Ernstfall kein Staat verpflichtet ist, dem Neutralen beizustehen. Da der autonome Kleinstaat mit der militärtechnologischen Entwicklung, namentlich im Bereich der Luftraumverteidigung gegen ballistische Massenvernichtungsmittel, aber auch bei den Aufklärungsmitteln, finanziell-technologisch nicht mehr Schritt halten kann, ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwingend.³⁷ So betrachtet könnte sich die Neutralität militärisch geradezu zu einem Sicherheitsrisiko entwickeln, weil der Neutrale, der eindeutig mit der einen Seite sympathisiert, zu gewärtigen hat, dass der Konflikt von der Gegenseite auch auf sein Gebiet ausgedehnt wird - wie dies der Warschauer Pakt getan hätte.³⁸

³⁵ Mit dieser diplomatischen Formulierung bewegte sich der österreichische Gast auf der Linie der vom Bundesrat eingesetzten Studiengruppe (unter der Leitung des Chefs der Direktion für Völkerrecht im EDA, Mathias Krafft) zu Fragen der schweizerischen Neutralität. In ihrem Schlussbericht (Bern, Anfang März 1992) hält die Kommission dafür, dass erst dann über Beibehaltung oder Aufgabe auch der differentiellen Neutralität zu entscheiden sei, wenn die EG über "vertraglich festgelegte sicherheits- und verteidigungspolitische Strukturen" verfüge, wobei dann die Frage des Sicherheitsgewinns als das relevante Kriterium zu gelten habe (ebenda S.17 bzw. S.29).

³⁶ Vgl. etwa zum angeschlagenen Image der Neutralen in den USA während und nach dem Zweiten Weltkrieg Catherine Schiemann, Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949, Zürich 1991.

³⁷ Diese Feststellung ist ziemlich unumstritten, vgl. z.B. Gustav Däniker, Die Zukunft der Armee in einem zunehmend integrierten Europa, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr.22, Zürich, 1992, S.122-142. Die Schere zwischen den technologischen Erfordernissen und den finanziellen Möglichkeiten stellt einen wesentlichen Punkt in der aktuellen Diskussion um die Modernisierung der Schweizer Flugwaffe dar.

³⁸ Vgl. oben Anm.30.

Mehrmals wurde zu bedenken gegeben, dass die Neutralität gegenüber den neuen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Risiken, aber auch gegenüber Bedrohungen wie der Migration oder dem organisierten Verbrechen und Staatsterrorismus, keinen Schutz gewähren kann.³⁹ Auch in dieser erweiterten sicherheitspolitischen Betrachtungsweise sitzen die europäischen Staaten also "im selben Boot".

3. Der Preis für den fortgesetzten Neutralitätsstatus wird im Ausschluss von der vollen Teilnahme an der politischen Einigung Europas liegen. Dies steht letztlich der Verwirklichung des erklärten Ziels der schweizerischen Sicherheitspolitik entgegen, "auf europäischer Ebene ... beim Aufbau einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung mit(zu)wirken".⁴⁰

3. Neutralität und Europäische Union (EU)

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EG soll dereinst sämtliche Fragen umfassen, "welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu *auf längere Sicht* auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die *zu gegebener Zeit* zu einer gemeinsamen Verteidigung führen *könnte*."⁴¹ Die Verwirklichung der GASP ist also zeitlich nicht festgelegt. Da eine gemeinsame Aktion weiterhin die Einstimmigkeit im Europäischen Rat voraussetzt⁴², hätte ein neutrales Mitglied die Möglichkeit, eine diesbezügliche Entscheidung zu verhindern. Zudem besteht bisher keine Verpflichtung für EG-Staaten, der WEU beizutreten, der gemäss dem Vertrag von Maastricht die verteidigungspolitischen Angelegenheiten übertragen werden sollen. Ein differentieller, d.h. auf die militärische Abstinenz beschränkter, Neutralitätsstatus, wie ihn der Bundesrat bereits einige Zeit praktiziert und die Kommission Kraft zur Fortsetzung empfiehlt⁴³, dürfte folglich mittelfristig

³⁹ In diesem Sinne auch der Bericht Kraft (Anm.35), S.16.

⁴⁰ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, in BBl 1990 III S.847-904, vgl. das Zitat auf S.876. Entsprechend hat die Rücksicht auf den Neutralitätsstatus die Schweiz bisher veranlasst, ihr Engagement auf den KSZE-Prozess (und den Europarat) zu beschränken.

⁴¹ Unionsvertrag (Europa Archiv (EA) 6/7/1992 D 177-298), Art. J 4, 1 (kursiv vom Vf.).

⁴² Unionsvertrag, Art. J 3, 1.

⁴³ Die Kommission argumentiert, die Schweiz solle "ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren", um so eine "möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen" zu gewinnen (vgl. den Neutralitätsbericht Kraft (Anm.35), S.29).

auch in der EU *de iure* aufrechtzuerhalten sein - zumindest beim jetzigen Stand der von der GASP betroffenen Bereiche.⁴⁴

Die Frage der Glaubwürdigkeit der Neutralität, welche sich bereits bei einer vorbehaltlosen wirtschaftlichen Integration und bei der Teilnahme an der politischen Zusammenarbeit der EG stellt, träte bei einem Beitritt zur EU noch weiter in den Vordergrund:

1. Durch eine auch nur teilweise Mitwirkung an der GASP wäre der Neutrale aus der Sicht dritter Staaten kaum mehr als solcher erkennbar. Entsprechend beraubt sich der Neutrale der Möglichkeit, in Konfliktsituationen, in denen die EU Position bezogen hat, von Dritten als Vermittler angerufen zu werden.

Die partielle Mitwirkung an der GASP muss den Neutralen aber auch in der EU als unzuverlässig erscheinen lassen, da in der politischen Praxis bereits jetzt eine beträchtliche Solidaritätserwartung unter EG-Mitgliedern besteht.⁴⁵ Diese Erwartung bestünde im Konfliktfall wohl darin, dass eine bi- oder multilaterale militärische Aktion von EU- bzw. WEU-Staaten und einem Nicht-EU-Staat *ohne* Mandat der Uno⁴⁶ zumindest nicht behindert werde. Dies steht im Widerspruch zur Pflicht des Neutralen, Kriegführenden keine Hoheitsrechte zu überlassen.⁴⁷

⁴⁴ Als erste Bereiche einer Gemeinsamen Sicherheitspolitik, die sodann schrittweise auszuweiten wären, wurden 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 (EA 1/1991, D 27-38, das Zitat D 29).

⁴⁵ Vgl. den Unionsvertrag, Art. J 1,4 (oben S.10). Vor diesem Hintergrund wird auch die scheinbar paradoxe These Silvestris verständlich, es sei einfacher, sich innerhalb einer Allianz (wie der Nato) "neutral" zu verhalten, da der Bündnisvertrag eine gewisse solidarische Grundhaltung verbürge, in der konkreten Konfliktsituation (ausser im Bündnisfall) dennoch verschiedenste Handlungsoptionen offen lässt (vgl. oben S.95). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch eine Äusserung von Sandrarts: "Die strukturierte Gemeinsamkeit (eines Bündnisses) gibt auch den kleineren Staaten Sicherheit, weil ihre grösseren Nachbarn bis hin zu Grossmächten in einem gemeinsamen Sicherheitssystem eingebunden sind. Eine derartige freiwillige Einbindung ist deshalb kein Verlust von Souveränität, sondern kann im Gegenteil die Politik gelassener, sorgenfreier und damit wahrhaft souverän in einem tieferen Sinne machen." (oben S.35).

⁴⁶ Diese Möglichkeit hat sich die WEU in der Petersberger Erklärung (abgedruckt in EA 14/1992, D 479-484) neuerdings geschaffen (in Teil II, 4).

⁴⁷ Entsprechend dem Art. 5 der Haager Konvention. Vgl. diese z.B. bei Herbert Lüthy, u.a. (Hg.), *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945*, Bd.5 (1904-1914), Bern 1983, S.413.

2. Der Neutrale erkennt die umfassende GASP als Fernziel an⁴⁸ und gewärtigt dabei, dass die GASP "auf der Grundlage eines dem Europäischen Rat 1996 vom (Minister-)Rat vorzulegenden Berichts" revidiert wird.⁴⁹ Durch das Bekenntnis zu diesem Ziel wäre bereits in Friedenszeiten die Neutralitätspolitik der Gefahr eines erheblichen Glaubwürdigkeitsverlustes ausgesetzt.⁵⁰

4. Die "selektive" Neutralität aus der Sicht der ausländischen Experten

Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen der Aufrechterhaltung des Neutralitätsstatus und dem Bekenntnis zur Solidarität ist in jüngster Zeit der Gedanke einer "selektiven" Neutralität nach Massgabe der Konfliktkonstellation entwickelt worden. Danach würde die Schweiz im Falle einer militärischen Bedrohung des "europäischen Kontinents" auf ihren Neutralitätsstatus verzichten und sich solidarisch mit ihren Nachbarn verhalten.⁵¹ Diese Solidarität würde sich auf der operativen Ebene darin ausdrücken, dass die Schweiz in der genannten Bedrohungslage wohl nicht nur die wirtschaftlichen und politischen Sanktionen der EG mittrüge, sondern mit ihren Nachbarn auch militärisch kooperieren würde, ohne formelle Bündnisverpflichtungen einzugehen.⁵²

Von militärischer Seite (Hüttel, von Sandrart) wird dieses Konzept begrüsst, unter der Bedingung, dass es offen als *Übergangskonzept* hin zur völligen Aufgabe der Neutralität deklariert werde. Allerdings gebe es bei der "selektiven" Neutralität - über die Nachteile der Neutralität als solcher hinaus⁵³ - zwei weitere Probleme zu bedenken: ein definitorisches und ein völkerrechtliches.

1. Die Frage nach den Grenzen des demokratischen Europa ist seit dem Ende des Kalten Krieges kaum mehr zu beantworten. Geht man von der wohl eng-

⁴⁸ Vgl. den Integrationsbericht S.122f.: "Der neutrale Beitrittskandidat muss ... bereit sein, die sicherheits- und verteidigungspolitische Finalität der EU mitzutragen".

⁴⁹ Unionsvertrag, Art. J 4, 6.

⁵⁰ Vgl. in diesem Sinne auch Dietrich Schindler, Neutralität und europäische Integration: Die schweizerische Europapolitik zwischen Abwehr und aktiver Mitgestaltung, in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Heft 22, Zürich, 1992, S.104-120.

⁵¹ Vgl. zum Gedanken einer "europaverträglichen" bzw. "europanützlichen Neutralität" Gustav Däniker in NZZ Nr.182, 8.8.90 sowie die Bundesräte Felber und Villiger in L'Hebdo vom 6.2.92 bzw. Le Nouveau Quotidien vom 22.12.91.

⁵² Gustav Däniker schlägt für diesen Fall vor, dass die Schweiz etwa die Alpentransversalen zugunsten eines europäischen Dispositivs offenhalte (vgl. NZZ Nr.182, 8./9.8.92). Detlev C. Dicke nennt als mögliche Beiträge von Neutralen in der EG die Finanzierung von Waffensystemen und allfälligen Truppeneinsätzen (vgl. ders., Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden westeuropäischen Bundesstaat, Zürich 1991 (Schriften zum Europarecht 6), S.47).

⁵³ Vgl. die Kap. 2 und 3.

sten Definition Europas als der Summe der europäischen Nato-Staaten aus, so würde sich die Schweiz mit dieser Solidaritätserklärung also freiwillig der Beistandsklausel des Nato-Vertrages⁵⁴ unterwerfen, ohne aber den Schutz der Nato für sich beanspruchen zu können ...

2. Die Formulierung einer "selektiven" Neutralität würde faktisch den Übergang von der immerwährenden Neutralität, zu der sich die Schweiz 1815 verpflichtete, zum *Status der Nichtkriegführung* in der erwähnten Konfliktkonstellation bedeuten. Unter dieser Bezeichnung wird die Haltung eines Staates verstanden, der sich zwar nicht an den militärischen Operationen beteiligt, jedoch ausschliesslich der einen Partei seine politische, wirtschaftliche und sogar militärische Unterstützung zukommen lässt. Da der nichtkriegführende Staat wohl die Rechte eines Neutralen für sich beansprucht, sich dagegen nicht zur paritätischen Behandlung der Kriegsparteien verpflichtet, ist seine Haltung mit dem klassischen Neutralitätsrecht *unvereinbar*.⁵⁵

Der Zielkonflikt zwischen Neutralität und Solidarität scheint also in letzter Konsequenz nur unter Preisgabe der Neutralität auflösbar.⁵⁶

5. Skepsis gegenüber der Realisierbarkeit des "Maastrichter Europa"

Es wurden Zweifel geäussert, ob "Europa im Sinne von Maastricht heranwache" (Bachofner). Im allgemeinen scheint in der Schweiz die Auffassung verbreitet zu sein, dass Beitrittskandidaten der EG für sich jene Ausnahmen vom Maastrichter Vertrag reklamieren können, die EG-Mitgliedern zugestan-

⁵⁴ D.h. gemäss dem Art. 5 des Washingtoner (Nato-)Vertrages: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. ..." (vgl. z.B. Don Cock, *Forging the Alliance, NATO 1945-1950*, London 1989, S.277f.).

⁵⁵ Vgl. Dietrich Schindler, Grundsätze des Neutralitätsrechts, in: ders. (Hg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9, Bern-Stuttgart 1984, S.23.

⁵⁶ Zu diesem Schluss gelangen auch Laurent Goetschel, Franz-Joseph Meiers, *Die doppelte europäische Herausforderung an die Schweizerische Sicherheitspolitik*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 32/1992, S.39-52; S.52: "Es bleibt ... unklar, wie sich die Schweiz am Aufbau des europäischen Sicherheitssystems beteiligen soll, ohne auf die Neutralität zu verzichten."

den wurden. Besondere "Hoffnungsträger" sind das neutrale Irland und Dänemark mit seinem Sonderstatus in der EU.⁵⁷

Der Unionsvertrag von Maastricht dürfte in absehbarer Zeit von allen EG-Staaten ratifiziert sein, wobei Dänemark beim sicherheitspolitischen Teil ein theoretisch auf vier Jahre befristeter *Ausnahmestatus* eingeräumt wird.⁵⁸ Obwohl die EG betont, dass der Unionsvertrag weiterhin Verhandlungsgrundlage für Neumitglieder sei⁵⁹, dürfte diesbezüglich in der nächsten Erweiterungsrunde also noch ein gewisser Verhandlungsspielraum bestehen. Denn die (ehemals) neutralen Beitrittskandidaten Österreich, Schweden und Finnland haben zwar ihre Bereitschaft zur Unterzeichnung des Unionsvertrages signalisiert, werden sich aber zumindest eine Übergangsfrist aushandeln wollen. Dagegen werden die ostmitteleuropäischen Staaten der übernächsten Erweiterungsrunde keinerlei Ausnahmen beantragen - sind sie doch erklärtermassen an einer vollen sicherheitspolitischen Integration interessiert.⁶⁰ Die Voraussetzungen für Modifikationen am sicherheitspolitischen Vertragsteil dürften in der nächsten Beitrittsrunde jedenfalls am günstigsten sein.

Eine Berufung auf den Neutralitätsstatus Irlands dagegen dürfte wenig aussichtsreich sein, da dieses Land seine Neutralität im wesentlichen auf den Ulsterkonflikt bezieht und schon oft seine Bereitschaft zu erkennen gegeben hat, die Neutralität auf dem Weg der EG zur Politischen Union zurücktreten zu lassen. Zuletzt geschah dies durch eine überwältigende Zustimmung zum Maastrichter Unionsvertrag, wobei die Neutralität bemerkenswerterweise kein Thema in der öffentlichen Diskussion war.⁶¹

⁵⁷ Vgl. Bundesrat Villiger (oben S.8): "Der Bundesrat geht aber davon aus, dass von einem neutralen Beitrittskandidaten in bezug auf die Akzeptierung der Maastrichter Finalität keine verbindlicheren Zusicherungen verlangt werden können als von den EG-Mitgliedstaaten selbst, unter denen auch eine Neutraler figurirt."

⁵⁸ Die Dispensierung Dänemarks von jedwelcher Verteidigungspolitik der EU gilt einstweilen bis zur Revision des Unionsvertrages 1996. Allerdings kann auch diese nur einstimmig, also mit Zustimmung Dänemarks erfolgen (vgl. NZZ Nr.291, 14.12.92).

⁵⁹ "Bedingung für die Mitgliedschaft wird es sein, dass der Vertrag über die Europäische Union und der gemeinschaftliche Besitzstand - *vorbehaltlich eventueller in den Verhandlungen vereinbarter Übergangsmassnahmen* - vollständig akzeptiert werden." (aus dem Schlussdokument des Edinburger Gipfels, zitiert nach NZZ Nr.300, 24.12.92, kursiv vom Vf.). Juristischer Ansatzpunkt für Ausnahmeregelungen ist der Art. J 4,4 des Unionsvertrages: "Die Politik der Union ... berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; ...".

⁶⁰ Vgl. unten Anm.75.

⁶¹ Der Unionsvertrag wurde am 19.6.92 mit 68,7 % der Stimmen angenommen. Für 1996 ist in Irland ein Referendum über die Neutralität vorgesehen (vgl. Archiv der Gegenwart (AdG, 1992), S.36814f.).

6. Sicherheitspolitische Erwartungen an eine *nichtintegrierte* Schweiz

Den Äusserungen der Gastreferenten zufolge begrüsst die Nato jegliche Kooperationsform mit Neutralen, denen man aber die Initiative zur Aufnahme von Beziehungen überlässt. Entsprechend wurde die Konkretisierung der Kooperationsmöglichkeiten nicht direkt diskutiert, da diese dem politischen Verhandlungsprozess unterliege.

Von Sandrart sprach explizit davon, dass die Beteiligung der Neutralen an "politischen, humanitären oder repräsentativen Aufgaben" sowie allenfalls "die logistische Unterstützung militärischer Operationen" aus der Sicht der Nato wünschenswert wäre und dürfte damit auf die geplanten 'peace-keeping'-Einsätze der Nato zugunsten der KSZE oder der Uno angespielt haben. Ebenfalls angesprochen wurde eine "ad hoc Zusammenarbeit" im Rahmen des NACC⁶², doch könnte diese auch ohne feste Strukturen stattfinden. Einzige Voraussetzung für die militärische Kooperation mit der Nato wäre die vorgängige "konzeptionelle und technische Angleichung". Wenn diese "Interoperabilität" gegeben sei, könnten sich die betreffenden Staaten auf Wunsch jederzeit "einklinken", meinte von Sandrart.

Das Postulat von Seiten der Nato, bei 'peace-keeping'-Einsätzen auch auf die Mitwirkung von Nicht-Nato-Staaten zählen zu können, kann durch den Beschluss des Bundesrates zur Aufstellung eines Blauhelmbattalions per 1995 weitgehend als erfüllt betrachtet werden.⁶³ Der Vorbehalt der Schweiz, "ihr Kontingent jederzeit und ohne Rechtfertigung zurückzuziehen, wenn ... die Sicherheit (des) Kontingentes gefährdet ist"⁶⁴, stellt den Solidaritätswillen allerdings erheblich in Frage.

Trotz gegenteiliger Bekenntnisse steht der NACC nach allgemeiner Einschätzung in einem potentiellen Konkurrenzverhältnis zu der von der Schweiz bevorzugten KSZE.⁶⁵ Dadurch stellt sich mit wachsender Dringlichkeit die Frage, ob

⁶² In welchen Bereichen die Zusammenarbeit im NACC stattfinden könnte, kam nicht zur Sprache. Angesichts des breiten Ansatzes des NACC wäre es denkbar, dass die Schweiz zum Beispiel Erfahrungen bei der Mittelallokation, mit dem Milizsystem, mit der Defensivdoktrin und -struktur, mit der Mehrsprachigkeit in der Armee etc. zugunsten der Reformstaaten im Osten einbringen und selber von der Erörterung etwa von Konversionsproblemen profitieren würde. Die Kooperation wäre neutralitätsrechtlich und -politisch unbedenklich und wäre daher schon jetzt möglich.

⁶³ Vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen, BBl 1992 V S.1141-1184.

⁶⁴ Vgl. die Botschaft (Anm.63), S.1151.

⁶⁵ Trotz ihres Bekenntnisses, die KSZE nicht konkurrenzieren zu wollen (Erklärung von Rom, Art. 11), trägt sich die Nato mit Gedanken, die Arbeitsbereiche des NACC auszuweiten. So

die Schweiz diese zusätzliche Kooperationsmöglichkeit neben dem KSZE-Engagement nicht anstreben sollte. Allerdings ist weiterhin unklar, ob die Nato an der Aufnahme von Neutralen in den NACC interessiert ist.⁶⁶

Bescheiden nehmen sich die Erwartungen des neutralen Nachbarn aus. Neuhold wünscht sich weiterhin "innovative Konzepte", von denen Österreich seit langer Zeit profitiere.⁶⁷

7. Ein Beitritt der Schweiz zur Nato ?

Mehrmals wurde aus dem Publikum die Frage gestellt, welche Erwartungen die Nato-Mitglieder an eine beitriftswillige Schweiz hätten. Die Antworten der beiden deutschen Referenten blieben vage. Es wurde darauf verwiesen, dies unterliege dem Verhandlungsprozess, wobei die Nato als Bündnis souveräner Staaten immer akzeptiert habe, was die einzelnen Staaten anzubieten bereit waren.⁶⁸ Verhandlungsgrundlage seien die Prinzipien des Nato-Vertrages⁶⁹, aus denen sich aber keine direkten militärischen Forderungen ableiten liessen.

Die Nato, so wurde mehrfach betont, ist eine zwischenstaatliche Organisation ohne Hoheitsrechte, in der die Mitgliedstaaten ihre volle Souveränität behalten. Dies äussert sich zunächst darin, dass die Nato - im Gegensatz zur WEU - keine automatische und umfassende militärische Beistandspflicht kennt.⁷⁰ Entspre-

nannte Generalsekretär Manfred Wörner am 18.11.92 als mögliche neue Bereiche des NACC "die Proliferation von Massenvernichtungstechnologien und von konventionellen Waffen" sowie "die Implementierung des CFE Vertrages" (vgl. NATO Press Service, 19.11.92). Am 18.12.92 beschlossen die NACC-Staaten, Uno-Friedensmissionen gemeinsam zu planen und Truppen für diese Missionen gemeinsam auszubilden (vgl. NZZ Nr.296, 19./20.12.92).

⁶⁶ Einerseits bekundet die Nato in der Römer Erklärung, Art. 13f., ausdrücklich ihren Willen, "mit sämtlichen KSZE-Staaten" zusammenzuarbeiten, andererseits verlautete anlässlich der Gewährung des Beobachterstatus an Finnland, "für neutrale Länder sei im Prinzip kein Platz im NACC" (NZZ Nr.130, 6./7.6.92).

⁶⁷ Vgl. die von Neuhold genannten Beispiele für eine konzeptionelle Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Schweiz oben S.69, Anm.8.

⁶⁸ In einem gewissen Kontrast dazu steht die Äusserung von Henning Wegener (vgl. Anm.34, dort S.16): "Aus Nato-Sicht muss an die Erweiterung und an die Erweiterungskandidaten ... die Forderung der vollen Verfügbarkeit für essentielle Sicherheitsentscheidungen gestellt werden. ... Der innere Vorbehalt eines 'opting out' ist ... aus sicherheitspolitischer Sicht nicht akzeptabel."

⁶⁹ Diese gehen aus der Präambel des Washingtoner (Nato-)Vertrages hervor: "They (d.h. the Parties to the Treaty) are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principle of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security."

⁷⁰ Vgl. den Art. 5 des Washingtoner (Nato-)Vertrages oben Anm.54.

chend war auch die Übernahme der Verteidigungslasten im Bündnis seit jeher das Ergebnis von Verhandlungen.⁷¹ Bei der Abstimmung zwischen der nationalen Verteidigungsplanung und den Erfordernissen der kollektiven Verteidigungsplanung wird der Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen Mitglieds weitgehend Rechnung getragen.⁷² Auch der Integrationsgrad des nationalen Streitkräftepotentials innerhalb des Bündnisses ist unterschiedlich. Während die deutsche Bundeswehr bisher vollständig in die Militärstruktur der Nato integriert war, steht Frankreich gänzlich ausserhalb derselben; dazwischen bestehen alle Abstufungen einer militärischen Integration. Auch voll integrierte Staaten sind aber nicht verpflichtet, Kontingente an multinationale Einheiten zu entsenden.⁷³

Als besonders wichtig werde in der Nato die *politische* Mitwirkung auch von Kleinstaaten beurteilt, unterstrich von Sandrart mit Hinweis auf Luxemburg. Allerdings war deutlich zu vernehmen, dass vom Grad der Bereitschaft eines Landes, Beiträge zu leisten, auch sein Gewicht in der Allianz abhängt.

8. Die Frage einer Erweiterung der Nato

Seit dem Umbruch in Osteuropa wollen sich fast alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten der Nato möglichst weitgehend annähern.⁷⁴ Für die Nato aber ist die Erweiterungsfrage - anders als für die WEU, die sich in ihrer Petersberger

⁷¹ Trotz grösstem Verhandlungsspielraum bei der *Form* des Beitrages würde bei der *Höhe* gewiss die wirtschaftliche Stärke der Schweiz erheblich ins Gewicht fallen. Zweiter Faktor dürfte die strategische Lage unseres Landes sein, die aus der Sicht der Nato nicht sehr bedeutungsvoll erscheinen dürfte. Dies bedeutet, dass die Nato als Gegenleistung für den gewährten Schutz wohl gewisse Konzessionen erwarten würde.

⁷² Das Ziel dieser Koordinationsbemühungen liegt darin, "to ensure that there is a fair sharing of the risks, burdens, responsibilities and benefits of the common defence". Vgl. *Jane's NATO Handbook 1991-92* (ed. by Bruce George), Alexandria, Va. 1991, S.19 ("Defence Planning and Policy Division"). In der Praxis reicht der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttonationalprodukt bei den Nato-Staaten von 0 % (Island) bis 5,6 % (Griechenland). Vgl. *NATO Handbook 1991-92*, S.427f. (Zahlen für 1990).

⁷³ So beteiligen sich z.B. am Rapid Reaction Corps bisher lediglich 12 der 16 Mitgliedstaaten (vgl. NZZ Nr.230, 3./4.10.92). Auch in anderen sensiblen Bereichen sind Sonderregelungen möglich, wie etwa der Fall Norwegens zeigt, das in Friedenszeiten keine Stationierung von Verbündeten auf seinem Territorium zulässt.

⁷⁴ Am 28.10.91 forderte der ungarische Ministerpräsident Antall im Namen Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns die Nato auf, bei jedem Angriff auf ein europäisches Land "aktiv zu werden" (vgl. EA 22/1991 Z 251). Sogar Russland (am 20.12.91, vgl. NATO Brief 1/1992, S.29, Anm.1) und Albanien (NZZ Nr.294, 17.12.92) haben ihren langfristigen Wunsch auf Nato-Mitgliedschaft angemeldet.

Erklärung explizit an zukünftige Mitglieder richtet - offiziell *nicht aktuell*.⁷⁵ Auf entsprechende Signale aus dem Osten wurde stets auf die praktische Schwierigkeit hingewiesen, glaubwürdige Sicherheitsgarantien zu gewähren und gleichzeitig keinen anderen Staat auszugrenzen.

Aussagen aus Nato-Kreisen über die Aufnahmebedingungen für (bisher) Neutrale fehlen praktisch ganz.⁷⁶ Vor dem Hintergrund des Maastrichter Unionsvertrages, der ja vorsieht, die WEU als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und gleichzeitig "als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz" zu entwickeln⁷⁷, dürfte in Nato-Kreisen die Erweiterungsfrage mit Sicherheit diskutiert werden - allerdings hinter verschlossenen Türen. Weiterhin offen ist damit auch die aus schweizerischer Sicht besonders interessante Frage, ob eine WEU-Mitgliedschaft auch eine Mitgliedschaft bei der Nato nach sich ziehen müsste, falls ein Beitritt zur WEU zur Bedingung für einen Beitritt zur EG/EU erklärt werden sollte.⁷⁸

Im Lichte der Erweiterungsoption der Nato ist wohl auch die zurückhaltend positive Beurteilung der "selektiven" Neutralitätskonzeption zu verstehen.⁷⁹

9. Beziehungen zur WEU ?

Die Pflichten von WEU- und von Nato-Mitgliedern sind sehr unterschiedlich. Für WEU-Mitgliedstaaten gilt die automatische und umfassende gegenseitige Beistandspflicht innerhalb Europas.⁸⁰ In der Petersberger Erklärung haben die WEU-Staaten den von Neumitgliedern zu übernehmenden "aquis commun-

⁷⁵ Die USA und Frankreich deuteten gegenüber den ostmitteleuropäischen Staaten nicht mehr als eine "langfristige Möglichkeit" in dieser Frage an (vgl. FAZ, 8.11.91); ebenso reagierte Generalsekretär Wörner auf das Beitritts-gesuch Albaniens.

⁷⁶ Die einzige Äusserung scheint bisher jene von Henning Wegener zu sein (vgl. Anm.34).

⁷⁷ Unionsvertrag, Art. J 4,2.

⁷⁸ Vgl. den damaligen niederländischen Aussenministers, Hans van den Broek, am 17.9.92: "Neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union optieren beim Eintritt in die WEU in Wahrheit auch für die Nato." (NZZ Nr.217, 18.9.92). Wenngleich in dieser Äusserung die in der EG nicht unumstrittene atlantische Sicht von der Rolle der WEU zu Tage tritt, hat sie angesichts der Tatsache, dass van den Broek neuer EG-Kommissar für Aussen- und Sicherheitspolitik und Erweiterungsverhandlungen ist, ein erhöhtes Gewicht bekommen.

⁷⁹ Vgl. oben Kap.3.

⁸⁰ Vgl. den Art. 5 des geänderten Brüsseler Vertrages (der WEU): "Wenn eine der hohen vertragschliessenden Parteien das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden sollte, so werden die anderen hohen vertragschliessenden Parteien der angegriffenen Partei in Übereinstimmung mit den Klauseln des Artikels 51 der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht liegende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten." (vgl. z.B. AdG (1948/1949), S.1422f.).

autaire" um das gemeinsame Bekenntnis erweitert, Einheiten *aller* Teilstreitkräfte der WEU zuzuordnen. Darüber hinaus zieht die WEU neuerdings weltweite Kampfeinsätze in Erwägung, wenngleich natürlich ohne jegliche Einsatzverpflichtung.⁸¹ Obwohl die genauen Modalitäten und der Umfang der Truppenzuordnung zum jetzigen Zeitpunkt noch völlig unbestimmt sind, da der Aufbau einer militärischen Struktur der WEU erst angelaufen ist, scheint in militärischer Hinsicht bei der WEU also weit weniger Verhandlungsspielraum für Neumitglieder zu bestehen als bei der Nato.

Als Alternative - im Sinne einer Übergangsregelung - zur Vollmitgliedschaft hat die WEU für EG-Staaten den *Beobachterstatus* geschaffen, wie er gegenwärtig von Irland und Dänemark eingenommen wird. Beobachter können an den Tagungen des WEU-Rates und von Arbeitsgruppen zugelassen werden und - auf Anfrage - auch selbst sprechen. Gleichzeitig verpflichten sie sich, die Pflichten eines Vollmitgliedes zu übernehmen, wenn Foren oder Institutionen, denen sie ebenfalls angehören, der WEU Aufgaben übertragen, wobei namentlich an die humanitären und friedenserhaltenden Aufgaben zu denken ist.⁸²

Über die Beziehung von *EG-Beitrittskandidaten* zur WEU äusserte sich van Eekelen unbestimmt. Er sprach von "irgendeiner Konsultationsvereinbarung" und von einem "speziellen Gästestatus". Um die innenpolitische Diskussion in den (ehemals) neutralen Staaten nicht zu belasten, verzichte die WEU vorerst auf eine Formalisierung der Beziehungen und ziehe informelle Kontakte, wie einen Informationsaustausch und gegenseitige Besuche, vor. Auf dahingehende Initiativen der Beitrittskandidaten gedenke die WEU "flexibel" und "pragmatisch" zu reagieren.⁸³

⁸¹ Petersberger Erklärung (in: EA 14/1992, D 479-484), Teil II, 4. Vgl. die Erklärung van Eekelens an einem Symposium in Wien, "die WEU erwarte nicht, dass sich alle ihre Vollmitglieder an jeder militärischen Aktion beteiligten. Die Mitglieder müssten nur die politische Linie der Organisation mittragen, die über das Konsensprinzip festgelegt werde" (sda-Meldung vom 29.10.92).

⁸² Petersberger Erklärung, Teil III B.

⁸³ Neuhold schlug als mögliche Verstärkung der bisherigen Kontakte Österreichs die regelmäßige Entsendung von Parlamentariern zur parlamentarischen Versammlung der WEU, die Teilnahme an Kolloquien der WEU und die Pflege der Beziehungen zum WEU-Institut für Sicherheitsstudien in Paris vor. Zudem könne er sich die Akkreditierung eines Vertreters beim WEU-Sekretariat vorstellen.

10. Abgestufte Teilnahme der Schweiz an militärischen Sanktionen der Völkergemeinschaft ?

Die Verteidigungsbündnisse Nato und WEU ziehen Interventionen zur Friedensschaffung im Auftrag der Uno oder der KSZE in Betracht.⁸⁴ Die Möglichkeit eines militärischen Einsatzes ausserhalb der Landesgrenzen scheint der schweizerischen Öffentlichkeit aber ziemlich fremd zu sein und eine Annäherung an diese Verteidigungsbündnisse zu belasten. So ist etwa Bachofner der Meinung, die Bereitschaft zur Intervention setze eine "koloniale Vergangenheit" voraus, stellt damit also 'Peace-enforcing'-Aktionen auf dieselbe Stufe wie imperialistische "Power-projection". Entsprechend stellt auch die Kommission Krafft zwar fest, "eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen gemäss der Uno-Charta (sei) mit dem Neutralitätsrecht vereinbar" und "militärische Zwangsmassnahmen der Uno ... kein neutralitätsrechtlich relevanter Krieg, sondern legale Mittel des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates". Daraus wird aber lediglich abgeleitet, dass die Schweiz solche kollektiven Sanktionen "aus Solidarität zur Staatengemeinschaft" *nicht behindern* solle.⁸⁵ Dies bedeutet implizit, dass eine aktive Mitwirkung der Schweiz an militärischen Zwangsmassnahmen der Uno zumindest einstweilen ausgeschlossen wird.⁸⁶

Diese differenzierende Haltung gegenüber 'peace-enforcing'-Aktionen der Uno ist von fragwürdiger Logik: Wenn die Bestrafung eines Völkerrechtsbrechers mit einem Uno-Mandat als Polizeiaktion, nicht als Krieg taxiert und eine Teilnahme daran auch für einen Neutralen annehmbar ist, scheint schwer verständlich, weshalb die Schweiz selber keine eigenen Polizeikräfte stellen sollte, insbesondere bei Aktionen, die ein hohes Mass an Legitimität besitzen.⁸⁷ Ein von der Uno sanktioniertes militärisches Eingreifen in Bosnien etwa wäre aber nicht nur ein humanitärer Akt im Sinne der Verteidigung universaler Werte.

⁸⁴ Vgl. das Kommuniké der Nato-Aussenministertagung von Oslo vom 4.6.92 und die Petersberger Erklärung der WEU, Teil II, 4.

⁸⁵ Vgl. Neutralitätsbericht Krafft (Anm.35), S.20.

⁸⁶ Auch für Bundesrat Villiger steht aus innenpolitischen Gründen "ein Auslandeinsatz von Schweizer Truppen für andere als 'peace-keeping'-Missionen nicht zur Diskussion." Vgl. oben S.11.

⁸⁷ Mit Recht weist Neuhold darauf hin, dass die Beschlüsse des Sicherheitsrates immer auch von den Interessen der ständigen Mitglieder abhängen und oft zufällig zustandekommen. Macht der Neutrale seine Teilnahme vom Entscheid des Uno-Sicherheitsrates abhängig, so kann ihn dies in moralische Verlegenheit bringen. Dabei wäre allerdings zu bedenken, dass für eine solche Aktion nicht nur im Uno-Sicherheitsrat, sondern auch im Nato-Rat bzw. im WEU-Ministerrat Einstimmigkeit erforderlich ist.

Angesichts der Flüchtlingsströme, der zunehmenden Kriminalität zwischen Angehörigen der verfeindeten Völker in der Schweiz und der Gefahr der Ausweitung des Konfliktes läge eine Beendigung des Krieges auch entschieden im sicherheitspolitischen Interesse unseres Landes. Wenn die Schweiz gewillt ist, ihren Teil an der europäischen Sicherheit zu leisten, sollte sie daher ernsthaft ein Engagement bei den entsprechend dafür qualifizierten Organisationen wie der Nato oder der WEU in Erwägung ziehen. Dieses müsste wohl über die geplanten Blauhelmkontingente hinausgehen und eine spätere Beteiligung an einer Schnelleingreiftruppe - zur Durchsetzung von völkerrechtlichen Normen und im Interesse der eigenen Sicherheit - einer der beiden Organisationen *ein-schliessen*.⁸⁸

⁸⁸ Dieser Auffassung sind auch Goetschel und Meiers (vgl. Anm.56), S.51. Eine ziemlich deutliche Formulierung wählte Henning Wegener (Anm.34), S.16: "Wenn es nicht mehr Kriege sind, sondern Krisen, denen die Europäer durch neu zu erlernende militärische Rollen entgegenzutreten müssen, wenn der Schwerpunkt nicht auf Konfliktaustragung, sondern auf umfassender Konfliktverhütung und Krisenverhütung mit politischen, militärischen und ökonomischen Mitteln liegt, dann ist das *überkommene Neutralitätsdenken* mit seiner Abneigung gegen kriegerische Verwicklung und bündnishaft militärisches Vorgehen in letzter Konsequenz *nur selten gefordert*. Auch diese letzte Konsequenz muss in der Beitrittspolitik einkalkuliert werden." (kursiv vom Vf.).

Referenten

Prof. Dr. Michael Stürmer

Michael Stürmer wurde 1938 in Kassel geboren. Er studierte in Berlin, London und Marburg Geschichte und Sozialwissenschaften, promovierte 1965, habilitierte sich 1971 und wurde 1973 zum ordentlichen Professor für Mittlere und Neuere Geschichte nach Erlangen berufen. 1976/77 war er Research Fellow an der Harvard University, 1977/78 Member des Institute for Advanced Studies in Princeton und 1983/84 Gastprofessor an der University of Toronto. Seit April 1988 ist er Direktor des Forschungsinstituts für Internationale Politik und Sicherheit in Ebenhausen bei München.

Jüngere Buchpublikationen: "Das ruhelose Reich - Deutschland 1866-1918" (1983), "Wägen und Wagen: Sal Oppenheim - Geschichte einer Bank und einer Familie" (1989) und "Die Grenzen der Macht: Begegnung der Deutschen mit ihrer Geschichte" (1992).

Dr. Willem Frederic van Eekelen

Willem van Eekelen wurde 1931 in Utrecht (NL) geboren. Das Studium der Rechte an der traditionsreichen Universität seiner Geburtsstadt ergänzte er um politologische Studien an der Princeton University. 1957 trat er in den diplomatischen Dienst ein. 1977 wurde er Abgeordneter der Liberalen Fraktion (VVD) in der zweiten Kammer des niederländischen Parlaments und gleichzeitig Mitglied des Europarates und der WEU-Versammlung. Von 1978-81 war van Eekelen Staatssekretär im Verteidigungsministerium, anschliessend Sekretär für europäische Angelegenheiten, und ab 1986 Verteidigungsminister. Seit März 1989 ist er Generalsekretär der Westeuropäischen Union mit Sitz in Brüssel.

General Hans-Henning von Sandrart

Hans-Henning von Sandrart wurde 1933 in Argentinien geboren. Er trat noch in den fünfziger Jahren in die Deutsche Bundeswehr ein, wo er zuerst als Batteriekommandant diente. Ab 1964 besuchte er Generalstabskurse in Deutschland und Grossbritannien, von 1971-73 kommandierte er ein Feldartilleriebatallion. Als Stabsoffizier im Range eines Obersten diente er in der Nuclear Policy Section des SHAPE, anschliessend als Chef der militärpolitischen Planung des Verteidigungsministers. Von Sandrart war im Range eines Brigadiers Mitglied der deutschen Delegation bei der Nato. Bis 1983 befehligte er die 11. Panzergrenadierdivision in Oldenburg und avancierte anschliessend zum "deputy Chief of Staff Operations SHAPE" im Range eines Generalleutnants. Von 1984-

87 war er Stabschef der westdeutschen Nato-Verbände, anschliessend Commander in Chief Allied Forces Central Europe (CINCENT). Seit 1991 ist er pensioniert.

Generalleutnant Rolf Hüttel

Rolf Hüttel wurde 1934 geboren. Seit 1968 war er als Generalstabsoffizier in einer Abteilung der Armeegruppe Mitte (CENTAG) zuständig für nukleare Planungsaufgaben, ab 1971 Referent im Führungsstab der Streitkräfte, anschliessend Kommandant einer Panzerdivision. Nach einem Forschungsaufenthalt an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen wurde er 1975 Dezernent für Militärpolitik und Strategie, Nuklearfragen und Rüstungskontrolle im Stab des deutschen Militärischen Vertreters im Militärausschuss der Nato. 1979 wurde er Leiter des militärpolitischen Schlüsselreferats, sodann Kommandeur einer Panzergrenadierbrigade, 1984 Chef der Stabsabteilung III im Führungsstab der Streitkräfte. Nach einem einjährigen Aufenthalt als Military Fellow am Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington kehrte Hüttel 1989 als Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der Nato nach Europa zurück und wurde 1990 Leiter des Planungsstabes des Verteidigungsministers. Seit August 1992 ist er im Ruhestand.

Prof. Dr. Hanspeter Neuhold

Hanspeter Neuhold wurde 1942 geboren, studierte in Wien und Paris und promovierte zum Doktor der Jurisprudenz in Wien. Seit 1971 war er Visiting Scholar an der Columbia University und dem United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) in New York. 1973-76 war er Direktor von Sommerseminaren an der diplomatischen Akademie Wien, 1978 Gastprofessor an der Norman Patterson School for International Affairs an der Carleton University in Ottawa. Seit 1980 ist er Professor für internationale Beziehungen und Völkerrecht an der Universität Wien. 1988 folgte eine weitere Gastprofessur an der Stanford University. Seither ist er zusätzlich Direktor des österreichischen Instituts für internationale Politik in Laxenburg bei Wien.

Jüngste Publikationen: "Österreichisches Handbuch des internationalen Rechts" (1991), "Environmental Protection and International Law" (1991), "The European Neutrals in the 1990s" (1991, Hg.), "The Pentagonal / Hexagonal Experiment: New Forms of Cooperation in a Changing Europe" (1991, Hg.).

Prof. Dr. Stefano Silvestri

Stefano Silvestri kam 1967 als wissenschaftlicher Mitarbeiter zum Istituto Affari Internazionali, verbrachte 1970/71 einen Forschungsaufenthalt am Inter-

national Institute for Strategic Studies (IISS) in London, war von 1974-76 Assistent des Unterstaatssekretärs für Europäische Angelegenheiten, ab 1979 Berater des Präsidenten der italienischen Republik und seit 1984 des Verteidigungsministers. Ebenfalls im Jahr 1979 wurde er zum Vizepräsidenten des Istituto Affari Internazionali ernannt, wo er zuständig ist für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Studien. Er ist Mitglied des Rates des International Institute for Strategic Studies (IISS).

Grössere Publikationen: "Il fianco Sud della Nato" (1980), "Moderate and Conservatives in Western Europe" (1982), "L'integrazione militare europea" (1988), "Il futuro della dissuasione in Europa" (1989), "Il Modello di Difesa italiano" (1989), "Le unità multinazionali e la sicurezza europea" (1992).

Teilnehmerliste

Kkdt Jean Abt, Lausanne
Prof. Dr. Franz M. Aebi, Hilterfingen
Dr. Vincent Albers, Zürich
Christophe Babaïantz, Le Mont-sur-Lausanne
Div z D Hans Bachofner, Uitikon
lic.phil. Jürg Bartelome, Bern
Dr. Ernst Basler, Zollikon
Div Urs F. Bender, Bern
Prof. Jean-François Bergier, Zug
Dr. Ernst Bieri, Zürich
Div Hans-Rudolf Blumer, Winterthur
Dr. Dr. h.c. Margrit Bohren-Hoerni, Zürich
Willy J. Borer, Zürich
Dr. Herbert Braun, Bern
lic.phil. Franz Brunner, Zürich
Giancarlo Buletti, Bern
Div André Calcio-Gandino, Bern
Prof. Dr. Laurent F. Carrel, Bern
Br z D Henri Criblez, Oberdiessbach
Div z D Dr. Gustav Däniker, Kilchberg
Dr.iur. Jens Drolshammer, Zürich
Dr. Michel Dufour, Thun
Div Peter Eichenberger, Bern
Dr. Michael Fajnor, Uetikon am See
Dipl.Ing. ETH Roland Favre, Bern
Peter Fenkart, Zürich
Div Werner Frey, Baden
Max Friedli, Bern

alt Bundesrat Dr. Rudolf Friedrich, Winterthur
Prof. Dr. Bruno Fritsch, Zürich
Prof. Dr. Jürg Gabriel, St.Gallen
Div Jean-Pierre Gass, Kriens
Div Louis Geiger, Bern
Div Frédéric Greub, Colombier
Dr. Heiner Hänggi, Journalist, BaZ
Hildebert Heinzmann, Bern
Dipl.Ing. Bruno Heiz, Sinneringen
Div Ulrico Hess, Zürich
Dr. Günter Heuberger, Dietlikon
alt Bundesrat Dr. Fritz Honegger, Rüschlikon
Dr. Emil Jäggi, Zürich
Rolf Jeker, Bern
Christian Kauter, Bern
Dr. Jakob Kellenberger, Bern
Nationalrat Dr. Anton Keller, Untersiggenthal
Dr. Werner Keller, Zürich
Fulcieri Kistler, Lugano
PD Dr. Georg Kohler, Zürich
Ulrich Kündig, Bern
Wolf Kunold, Bern
Andreas Lamparter, Bern
Prof. Dr. Martin Lendi, Küsnacht
Dr. Bruno Lezzi, Zürich
Prof. Dr. Willy Linder, Zürich
Dr. Bernhard Marfurt, Bern
Dr. Jean-François Mayer, Bern
Dr. Hans-Joachim Meyer-Marsilius, Horgen

Carl Miville-Seiler, Basel
Gérard Montassier, Zürich
Div Paul Müller, Bern
alt Ständerat Franz Muheim, Altdorf
Div Peter Näf, Chur
Robert Nef, Zürich
Jean-Marc Pasche, Bern
Hans-Peter von Peschke, Zürich
Dr. Thomas Peter, Zollikon
Ulrich Pfister, Zürich
Div Peter Regli, Bern
Ständerat Prof. Dr. René Rhinow, Seltisberg
Kkdt Paul Rickert, Zürich
Div Alfred Roulier, Bern
Div Hans-Ulrich Scherrer, St. Gallen
Prof. Dr. Dietrich Schindler, Zollikon
PD Dr. Ruth Meyer Schweizer, Bern
Div a D Dr. Frank Seethaler, Gümligen
Konrad Stamm, Bern
Heinrich Steinmann, Uitikon
Prof. Dr. Fritz Stöckli, St Blaise
Irène Thomann-Baur, Winterthur
Prof. Dr. Daniel Thürer, Zürich
Botschafter Dr. Bénédict von Tscharner, Brüssel
Kkdt Adrien Tschumy, Zug
Div Carlo Vinzenz, Bern
Dr. Hans Vontobel, Zürich
Dr. Theodor Winkler, Bern
Kkdt z D Jörg Zumstein, Münsingen

Abkürzungsverzeichnis

AdG	Archiv der Gegenwart
BBl	Bundesblätter
EA	Europa Archiv
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NACC	Nordatlantischer Kooperationsrat
NVA	Nationale Volksarmee
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
WEU	Westeuropäische Union

Executive Summary

After the end of the Cold War, Swiss foreign and security policy has been radically changing, shifting step by step away from autonomy towards integration. On May 26th, 1992, Switzerland applied for membership in the European Community. Meanwhile, as a long term objective the EC had decided to envisage a fully integrated European Union including a common security policy, whereby the Western European Union would provide the link between the European Union and the Atlantic Alliance.

Through this fundamental challenge Switzerland is facing many completely new questions in terms of security policy. On the background of a growing public discussion, the Center for Security Studies and Conflict Research organized a congress, inviting leading exponents of the organizations of European security policy as well as of neighbouring states, to find out what would be their expectations towards Switzerland.

Part I of this report recounts the lectures and discussions of the congress. Kaspar Villiger, the Swiss Minister of Defence, gives an official Swiss view of the European integration progress and some specific Swiss problems concerning it. Michael Stürmer, Director of the German Stiftung Wissenschaft und Politik, sketches a - rather dark - scenario of the security risks Europe is facing in the Nineties. Willem van Eekelen, General Secretary of the Western European Union places his organization within the often quoted framework of interlocking institutions, whereas Hans-Henning von Sandrart, former Commander in Chief Central Europe (CINCENT), describes the perspectives of the Atlantic Alliance for the years to come. General-lieutenant Rolf Hüttel (for Germany), the professors Hanspeter Neuhold (for Austria) and Stefano Silvestri (for Italy) explain the specific attitude of their nations towards a European security policy and the Swiss role in it.

Part II contains an evaluation of the congress as a whole, arranged according to the topics Swiss policy and Swiss public are specially concerned with: The value of neutrality during the Cold War and in the future, in particular vis-à-vis the European Union; the foreign assessment of a recently discussed new concept of neutrality in Switzerland; and finally the implications of the "Europe of Maastricht" for a rather sceptical Switzerland, being either fully, partly or not at all integrated in the structures of European security.

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 Rocmer: 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)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the "Yugoslav People's Army" (1992)

(Fortsetzung nächste Seite)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: *Namibia Becomes Independent - The U.S. contribution to regional peace* (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: *La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990* (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: *Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa* (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.), *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1992* (1992)

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.