

Schweizerische Sicherheitspolitik in einem europäischen Rahmen

Autor(en): **Schärli, Josef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **160 (1994)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-63204>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Schweizerische Sicherheitspolitik in einem europäischen Rahmen

ERSCHLOSSEN EMDOK
MF

Einführung

Die Analyse des Auftrages verführt unmittelbar zu gegenfragenden Gedankenspielen mit den möglichen Absichten, Inhalten und Stossrichtungen der Thematik:

- Gibt es die schweizerische Sicherheitspolitik?
- Worin ist sie schweizerisch?
- Welcher Art und Sicherheit und wessen Sicherheit ist sie verpflichtet?
- Besteht überhaupt innerer und äusserer Spielraum für Politik?
- Wird sie in einem europäischen Rahmen betrieben, und ist dieser Rahmen nur europäisch?
- Besteht in diesem Rahmen überhaupt noch ein Bedarf an eigener schweizerischer Sicherheitspolitik, und zwar in doppelter Hinsicht:

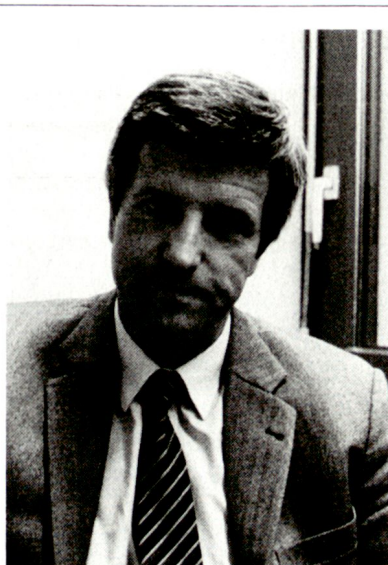
1: Brauchen wir selbst noch eine eigene Sicherheitspolitik?

2: Sind unsere Partner daran interessiert, sich auch noch mit einer schweizerischen Sicherheitspolitik auseinandersetzen zu müssen?

Wir werden die intellektuellen Ausschweifungsansätze solcher Hinterfragungen zu kanalisieren haben, und zwar im Sinne einer Fokussierung auf unsere militärische Aussensicherheitspolitik in jenem einen uns voll zur Verfügung stehenden europäisch-transatlantisch-transkaukasischen Rahmen nämlich, den die KSZE offeriert, die ihrerseits Teil einer unruhigvielschichtigen, von zahlreichen anderen Staaten sowie Institutionen und Organisationen nachhaltig mitbeeinflussten Szenerie ist.

Elemente des schweizerischen aussensicherheitspolitischen Umfeldes

Zurzeit wichtigste fixe und variable Parameter, die den Handlungsspielraum, die Inhalte und Perspektiven unserer aussensicherheitspolitischen Möglichkeiten beeinflussen/determinieren:



Josef Schärli,
Dr. rer. pol., Brigadier,
Delegierter des Generalstabschefs
für Rüstungskontrolle
und Abrüstung,
Bern

■ Nur die KSZE mit ihrer umfassenden transatlantisch-transkaukasischen Mitgliedschaft und ihrem umfassenden Sicherheitsbegriff (militärische, menschenrechtliche, ökonomische Dimension der Sicherheit) bietet der Schweiz zurzeit ein Podium für formal gleichberechtigte und volle, multilaterale Mitwirkung. In der KSZE und durch die KSZE nehmen wir am interdependenten Gestaltungsprozess mit anderen Staaten, Organisationen und Institutionen insofern teil, als die KSZE sich automatisch mit allem befasst, was diese Staaten und Gruppierungen in die KSZE hineintragen oder was aus ihnen in die KSZE hineinstrahlt. Wir wirken zwar nicht innerhalb dieser Institutionen nach aussen, aber durch die KSZE von aussen her auf sie ein. Das ist in manchen Fällen zuwenig Mitbestimmungsmöglichkeit, aber doch oft Gelegenheit zu korrigierender oder umleitender Einflussnahme.

■ Die geographische Erweiterung KSZE führte nicht nur zur Projektion vor allem ethnischen und ökonomischen Konfliktpotentials in die KSZE, sondern auch zur Verschärfung der Probleme der Nonproliferation, des

Waffentransfers, der Rüstungskontrolle, Konfliktprävention und Friedenswahrung. Sie überlagern und komplizieren die Bemühungen um eine europäische Sicherheitsarchitektur.

Der rasche Zerfall des globalstrategischen Gegensatzes zwischen West und Ost förderte die Ausbildung kräftiger nationalistischer, nationaler und regionaler Profile. Zum Teil gegenläufige nationale und institutionelle Ambitionen und Kräftenlinien werden zentrifugal oder konkurrierend virulent, und zwar so, dass je nach Entwicklung neue strategische Gegensätze nicht auszuschliessen sind.

Unter solchen Bedingungen ist zwar der individuelle Spielraum der Schweiz insoweit gewachsen, als wir uns in Einzelfragen ad hoc freier und interessenbezogener mit Dritten zusammentun können; indessen relativieren die deutlicher gewordenen Interessen starker KSZE-Staaten und europäischer Institutionen diese Handlungsfreiheit auch.

■ Die KSZE hat sich am Gipfeltreffen 1992 in Helsinki zu einer regionalen Organisation der UNO deklariert.

Damit nimmt in vielen Bereichen der KSZE die Präponderanz des UN-Sicherheitsrates zu. 4 KSZE-Hauptstaaten sind gleichzeitig vier von fünf ständigen Ratsmitgliedern. Die USA, Russland, Frankreich und Grossbritannien haben in der UNO einen grösseren Handlungsspielraum als im KSZE-Rahmen, wo dieser mit 49 anderen Staaten im Konsens gleichberechtigt geteilt werden muss.

Die Einordnung in die UNO schmälert die Autonomie der KSZE. Das UNO-Nichtmitglied Schweiz kann die Position der UNO nicht mitbeeinflussen; wir vollziehen in der KSZE aus einer defacto-Ungleichstellung der Schweiz heraus mit und nach, was ohne unser Zutun bereits in New York vorverabredet wurde.

■ In der Tat repräsentieren oder versprechen NATO, die EG und die WEU militärische Sicherheit mit starker Anziehungskraft. Erosionser-

scheinungen innerhalb der NATO und sicherheitspolitische Bestrebungen innerhalb dieser Gruppierungen mit zum Teil auseinanderlaufenden Tendenzen haben Auswirkungen auf die Sicherheitskooperation und Konfliktsteuerungsbemühungen in Europa und im Transkaukasus.

■ Die Perspektiven der Stabilisierung in Russland sind zumindest unklar. Die russische Armee erscheint als der vorläufige Hauptgewinner der «Septemberrevolution». In einigen Konflikten innerhalb der GUS spielt sie eine undurchsichtige Rolle; unter dem Aufhänger des Schutzes russischer Minderheiten in einzelnen Republiken interveniert sie sogenannten «friedenserhaltend». Die Zahl jener Kritiker wächst, die darin weniger einen Stabilitätsfaktor als neo-hegemoniale Tendenzen, eine grossrussische Version der *Monroe*-Doktrin, sehen.

Die Armee beansprucht eine Krisenmanagement-Funktion, mindestens für den GUS-Raum, die von der KSZE mitfinanziert werden soll. Unseres Erachtens sollte die KSZE für eine Kooperation der KSZE mit einer Peacekeeping-Drittpartei (Russland) eintreten. Es kann dabei nicht um eine Kontrolle der Drittpartei gehen, sondern um eine Mitgestaltungsmöglichkeit der KSZE durch Kooperationsformen, welche personelle, materielle und finanzielle Erleichterungen gegen Einflussnahme auf operationelle Führung in Eintausch bringen. Russland muss einsehen, dass Partnerschaft mit dem Westen nicht zum politischen und militärischen Nulltarif zu bekommen ist. Wir können nicht zulassen, dass unter dem Titel der Wahrung strategischer Machtinteressen («in the near abroad») die formale Unabhängigkeit der neuen Staaten durch militärische und ökonomische Druckpolitik erstickt wird. Da der Westen nicht willens ist, mit eigenem Personal Peace-Enforcement zu betreiben, sollten wir die russische Kooperationsbereitschaft seriös testen, bevor wir weiter kritisieren.

Dem Sicherheitsbedürfnis der «Visegrad»-Staaten (Ungarn, Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Baltische Staaten) stellen NATO und WEU «Partnerschaft für den Frieden» oder «certaines assurances mutuelles» gegenüber. Nicht nur soll Moskau nicht provoziert werden, sondern es ist auch niemand gewillt, für die sehr hohen Kosten der modernisierenden Anpassung dieser Armeen an westliche Streitkräftestandards aufzukommen. Unter anderem erschweren auch diskriminatorische

Regelungen den Marktzutritt von Erzeugnissen dieser Staaten und somit deren Möglichkeit zur Bildung eigener Mittel, um daraus u.a. wirtschaftliche, politische und militärische Stabilität zu finanzieren. Verschiedene Rückschlüsse sollten als Menetekel begriffen werden, auch mit Blick auf jene Staaten, denen die Sanktionen gegenüber Serbien Milliardenverluste zumuten.

■ Der Faktor Wirtschaft ist zum allbestimmenden Element aufgestiegen, sowohl in bezug auf die Garantiemöglichkeit für Sicherheit als auch für Abrüstung, Konfliktprävention und das Krisenmanagement. Die Ertragsfähigkeit westlicher Volkswirtschaften leidet unter wachsender struktureller Sockelarbeitslosigkeit und anderen Standortschäden; ich weise mit Nachdruck darauf hin, dass der strategische Zusammenhang «ökonomische Prosperität – politische Stabilität – Sicherheit» in den Vordergrund gestellt wird.

Der ökonomische Systemwandel und der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen in den Staatswirtschaftsländern wird behindert durch

■ nach wie vor hohe Neigung zur dirigistischen Staatsintervention, namentlich auf der Stufe der mittleren Bürokratie;

■ einen gigantischen Bedarf an Investitionskapital für die Ansiedlung privater Unternehmungen und zum Ausbau der Infrastruktur, beides sofort und gleichzeitig;

■ mangelnde Ausbildung im marktwirtschaftlichen Know-how;

■ fehlende Vorstellungskraft dessen, was eine funktionierende Marktwirtschaft ist, und

■ verbreitete Lethargie an der Basis, die mit den Anforderungen der neuen Lage nicht zurechtkommt und oft unwillig ist, im engsten Wirkungsbereich mit kleinsten Reformen am bisherigen Verhalten zu beginnen.

Unser Dilemma besteht darin, dass der Aufbau eine Aufgabe für 2 oder 3 Generationen darstellt; das politische «window of opportunity» nur kurze Zeit offen bleibt, weil 70 Jahre systematischer Insuffizienz den Menschen den langen Atem genommen haben, die nun eine rasche Lageverbesserung erwarten.

■ Die europäischen Öffentlichkeiten sehen keine Bedrohung durch einen möglichen Grosskonflikt. Interne Konflikte, die nicht nur jeder völkerrechtlichen Regelung, sondern auch politischen Lösungsversuchen entgleiten, werden als lokales oder regio-

nales Ereignis weit nach hinten in die Türkei verdrängt. Dennoch durchsetzt das Image von Europa/des KSZE-Raumes als einer Konfrontationszone die öffentliche Meinung mit Pessimismus – verstärkt durch die ökonomische Krisenstimmung – der in Risikounlust, Unwille zur Beteiligung an kollektiven Abhilfemassnahmen und in Zweifel an der Fähigkeit der Demokratien umzuschlagen droht, mit demokratischen Mitteln und demokratischen Kooperationsformen den Herausforderungen des Wandels begegnen zu können. Daraus resultiert auch ein Verlust an Willensbildungsfähigkeit, nicht nur innerstaatlich, sondern auch in Institutionen und Organisationen mit integrierter Kohäsion (NATO, EG, WEU).

Sicherheitspolitische Handlungsreife – die Erwartung der USA etwa gegenüber Europa – wird dadurch zumindest verzögert. Jüngste Entwicklungen im Balkankrieg deuten auf einen verstärkten russisch-amerikanischen Bilateralismus hin, der die Europäische Union (EU) aus dem Spiel zu werfen droht, die in Bosnien nicht sehr erfolgreich agiert hat und deren gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) neuerdings auch noch durch den griechischen Alleingang in Mazedonien einem erheblichen Glaubwürdigkeitstest ausgesetzt wird.

Grundsätze militärischer Sicherheitspolitik im KSZE-Rahmen

Seit Beginn des KSZE-Prozesses hat die Schweiz kontinuierlich und in realistischer Einschätzung ihrer eigenen Möglichkeiten am Zustandekommen von VSBM, von Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen sowie an Regelungen zur Konfliktprävention und Krisenmanagement mitgearbeitet, um sowohl zum Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsordnung beitragen als auch darin die eigene Sicherheit fördern zu können.

Wir unterstützen indirekt auch Abkommen, an denen die Schweiz aus verschiedenen Gründen nicht selber Verhandlungspartner sein konnte, deren Ergebnisse für uns aber dennoch von aktueller Bedeutung sind (CFE-Vertrag).

Leitsätze und Kriterien

Nachfolgende Grundsätze und Kriterien, welche die schweizerische

militärische Aussensicherheits- und Friedenspolitik seit Jahren leiten, sind Resultat kritischer Reflexion, praktischer Erfahrungen und schwieriger Lernprozesse über das relative Gewicht eines Kleinstaates in der internationalen Sicherheitspolitik.

■ **Frieden und Sicherheit können auf Dauer nicht errüstet werden.**

Sicherheitskooperation muss in eine umfassende Aussen- und Sicherheitspolitik eingebettet sein, zu deren Zielen die Beseitigung der tatsächlichen Konfliktursachen, die Förderung internationaler Sicherheitsinteressen gehört;

■ **Massnahmen müssen militärisch signifikant, ausgewogen, verifizierbar und so universell sein wie möglich.**

Sie müssen die Sicherheit aller Abkommenspartner erhöhen oder dürfen sie mindestens nicht verringern. Diskriminierende oder einseitige Lösungen unterstützen wir nicht. Mit Blick auf die Vergangenheit bedeutet dies auch, dass wir aus der Zugehörigkeit zur westlichen Wertegemeinschaft trotz Neutralität nie einen Hehl gemacht haben und den Konzepten der NATO näher standen als neutralistischen oder totalitären Ansätzen. Nach wie vor sind wir ferner an der Beibehaltung einer starken transatlantischen Komponente interessiert.

■ **Nationale Verteidigungsanstrengungen müssen die internationale Position der Schweiz stützen.**

Nur eine international als glaubwürdig anerkannte Armee vermag ei-

gener Aussensicherheitspolitik nachhaltigen Rückhalt zu geben und jene militärischen Mittel bereitzustellen, die für eine aktive Rüstungskontroll- und Friedenssicherungspolitik erforderlich sind.

In den über lange Zeitspannen sich erstreckenden Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Friedenssicherungsprozessen ist die Schweiz namentlich bestrebt,

■ dem Grundsatz der unteilbaren Sicherheit zur Anwendung zu verhelfen, unter Anerkennung des Faktums, dass eigene Sicherheit eng verknüpft ist mit jener der anderen Staaten, was wiederum impliziert, dass Sicherheit und Stabilität des einen Staates nicht auf Kosten eines anderen errichtet werden darf. Allerdings halten wir daran fest, dass gesicherte nationale Verteidigungsfähigkeit eine wesentliche Voraussetzung der Berechenbarkeit und Stabilität einer sicherheitspolitischen Gesamtlage ist.

■ auf der Basis der Gleichheit der Rechte und des gleichen Respektes der Sicherheitsinteressen aller, auch der kleineren Nicht-Allianzstaaten, gleichgewichtige Lösungen zu unterstützen, die wirklichen Sicherheitsgewinn und Stabilitätswachstum anbieten;

■ Massenvernichtungswaffen grundsätzlich zu ächten, ihre Proliferation einzudämmen und den Transfer konventioneller Waffen unter Kontrolle zu bringen;

■ die Umstellung auf Defensivdoktrinen, Verteidigungs- und Reservistenstrukturen zu begünstigen, indem die stehenden Heere und ihre be-

reitschaftssteigernden Massnahmen ebenso stark erfasst werden sollen wie Milizstrukturen;

■ die Verteidigungspotentiale zulaufen der Offensivkapazitäten zu stärken, ortsfeste Verteidigungsanlagen zu schützen und vor allem mobile Hochleistungswaffen mit Massnahmen zu belasten;

■ Transparenz und Berechenbarkeit militärischen Handelns zu fördern;

■ durch griffige Verifikationsbestimmungen der Abkommenseinhaltung Nachdruck zu verleihen und an Überprüfungstätigkeiten aktiv teilzunehmen;

■ die sicherheitspolitischen Interessen eines Kleinstaates, dessen Reaktionsfähigkeit in Krisenzeiten mangels stehenden Heeres völlig von der Mobilmachung abhängt, zur Darstellung zu bringen und zu wahren;

■ die Anerkennung spezifischer Charakteristiken nationaler Verteidigungssysteme insoweit durchzusetzen, als sie mit den Abkommenszielen in Einklang gebracht werden können, und

■ den administrativen, personellen und materiellen Vollzugsaufwand multilateral und national in vernünftigen Grenzen zu halten.

Insgesamt werden diese Leitvorstellungen auch die sicherheitspolitische Kooperation der kommenden Jahre sowie die Anstrengungen zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bestimmen. Sie ermöglichen es uns, unsere als verlässlicher, konstruktiv und sachkundig mitwirkender Sicherheitspartner universell und regional auszubauen.



Die europäischen Öffentlichkeiten sehen keine Bedrohung durch einen möglichen Grosskonflikt. Interne Konflikte werden als lokales oder regionales Ereignis verdrängt. Bild: Moskau, 4. Oktober 1993. Angehörige einer russischen Spezialeinheit gehen hinter einem ausgebrannten Bus in Deckung. Im Hintergrund das brennende russische Parlamentsgebäude. (Keystone)

Aktivitätsbereiche im Rahmen der KSZE

Harmonisierung

Unter dem Stichwort «Harmonisierung» läuft die Initiative der CFE-Staaten, in einer gemeinsamen Rüstungskontrollverhandlung die Nicht-CFE-Staaten Finnland, Irland, Kroatien, Österreich, Slowenien, Schweden, die Schweiz, später wohl auch die Nachfolgestaaten Jugoslawien, in bezug auf Informationsaustausch, Verifikation sowie Obergrenzen auf Militärpersonal und Waffensystem soweit wie möglich mit den Pflichten und Rechten des CFE-Vertrages gleichzustellen.

Ausgangspunkt ist die inhaltliche und formale Unantastbarkeit des CFE-Vertrages; weshalb Kompensationsverhandlungen ausgeschlossen sind. Trotz angeblicher Gleichberechtigung resultiert daraus eine a priori-Benachteiligung der NCFE-Staaten. Wir führen insbesondere an, dass

- der CFE-Vertrag auf die frühere Blocksituation zugeschnitten ist;
- in keiner Weise die völlig verschiedenen Wehrsysteme der Nicht-Allianzstaaten berücksichtigt, sondern sich nur auf die aktiven Streitkräfte der Paktstaaten bezieht;
- die meisten NCFE-Staaten nationale Reduktions-, Reform- und Restrukturierungsprogramme und damit CFE-analoge Massnahmen selber schon ohne vorherige Harmonisierung durchführen;
- zahlreiche CFE-Staaten schon jetzt aus nationalen Gründen zu weitergehenden Reduktionen gezwungen werden als im CFE-Vertrag vorgesehen und deshalb auf absehbare Zeit hinaus keine gemeinsame Ausgangsbasis für weitere Abrüstungsschritte geschaffen werden kann.

Die Schweiz tritt dafür ein, die Harmonisierung in klar getrennten Phasen ablaufen zu lassen, sofort beginnend mit dem Informationsaustausch, gefolgt von der Verifikation und parallel sich erstreckend bis zum Zeitpunkt des Reduktionsabschlusses hin, d.h. auf den 1.1.1996, zu welchem die Schweiz allenfalls bereit ist, nationale Obergrenzen für Personal und gewisse Grosswaffensysteme der schweizerischen Armee zu deklarieren, aber nicht zu verhandeln. Zwei Gründe bestimmen diese Position:

1. Auch den CFE-Staaten wird eine Reduktionsfrist (40 Monate) gewährt; diese Frist möchten wir ebenfalls in Anspruch nehmen. Der integrale

Vollzug des CFE-Vertrages bis zum Ablauf dieser 40 Monate wird daher zum Hauptindikator der Harmonisierungs-Machbarkeit.

2. Im Zuge der Armeereform 95 wird die Schweiz umfangreiche, unilaterale Reduktionen und Restrukturierungen vornehmen, deren Reduktionssätze höher sind als jene der meisten CFE-Staaten; auch kompensieren wir unsere Reduktionen weitaus weniger durch Modernisierung und Restrukturierung als gewisse CFE-Staaten. Die Angleichungsverhandlungen müssen diese im Rahmen der Reform 95 laufenden unilateralen Reduzierungen und Umstrukturierungen der Schweizer Armee berücksichtigen.

Wir müssen die Frage der Obergrenzen auf Personal und Material anders beurteilen als jene, die durch Bündnisgarantien von Drittstaaten gedeckt werden, welche ihrerseits über besondere Waffenkategorien verfügen und zum Teil keinen Obergrenzen unterworfen werden.

Verifikationskooperation

Es wäre mit der Logik unserer Verhandlungsbeteiligung unvereinbar, wenn wir nicht auch an der Überprüfung des Abkommensvollzuges interessiert wären. Wir haben vor anderthalb Jahren beschlossen, eine aktive schweizerische Verifikationskapazität aufzubauen; wir arbeiten eng zusammen mit dem Zentrum für Verifikation der Bundeswehr und haben bereits eine gemeinsame Inspektion einer militärischen Aktivität in Polen durchgeführt. Ferner haben wir einen Standort russischer Truppen evaluiert und auf die Übereinstimmung zwischen ausgetauschter Information und Wirklichkeit überprüft. Die Schweiz ist bisher dreimal evaluiert und einmal inspiziert worden. Warum verweise ich auf diese Details? Inspektions- und Evaluationsmissionen sind ein hervorragendes Mittel zur detaillierten Einsichtnahme an Ort und Stelle, eine ausgezeichnete Gelegenheit, direkte Kontakte mit Kommandanten aller Stufen und mit der Truppe herzustellen, jene Vertrauensbasis aufzubauen, derer es bedarf, um die Bereitschaft zur friedlichen Streitbeilegung zu fördern, um westlichen Verhaltensstandards zur gemeinsamen Anerkennung zu verhelfen, um die neuen Sicherheitspartner verstehen zu können. Aus diesem Bereich ist eine neue Erkenntnis in unsere Politik zur Sicherheitskooperation eingeflossen: Wir müssen die gegebenen Möglichkeiten zu Be-

gegnungen nutzen und neue schaffen, die vorhandenen Verifikations- und Kontaktmechanismen sind konsequent auch zur Konfliktprävention einzusetzen – eine Instrumentalisierung, die in der Vor- und Frühphase des YU-Konflikts KSZE-weit sträflich vernachlässigt wurde.

In diesem Sinne der Kontaktförderung hat die Schweiz einen Vorschlag der NATO-Staaten mitunterzeichnet, der auf verstärkte militärische Kooperation durch militärische Ausbildungszusammenarbeit auf allen Stufen, durch gemeinsame militärische Übungen, durch spezifische Kontaktanlässe auf Stufe Grosser Verbände hinzielt. Es darf sicher als Zeichen schweizerischer Transparenzbereitschaft gewertet werden, unsere Generalstabskurse auch ausländischen Teilnehmern zugänglich zu machen.

Verhaltenskodex

Die EG postuliert die Ausarbeitung eines «Code of Conduct». Er soll die zwischenstaatlichen Sicherheitsbeziehungen auf ein zum Teil neues Normwerk basieren und auch die interne Sicherheit, wie z.B. die Kontrolle der Streitkräfte und der innerstaatlichen Mechanismen zum Einsatz bewaffneter Gewalt, demokratischen Standards unterwerfen.

Mitteuropäische Staaten wie Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei verbinden damit ambitionöse Vorstellungen. Sie wollen den «Code of Conduct» zur Anspruchsgrundlage für eine Neuregelung ihrer ausserpolitischen Sicherheitsbeziehungen insofern ausgestalten, als ihr Recht auf Bündniszugehörigkeit anerkannt werden soll, in concreto, der NATO und der EG beizutreten. Für die Schweiz ist es nicht besonders komfortabel, in dieser Sache politisch, sicherheitspolitisch Stellung zu nehmen. Einerseits können wir niemanden zur Revision seiner Allianz- und Gemeinschaftspraxis veranlassen, andererseits stellen wir mit Besorgnis Tendenzen fest, sich wider besseres Wissen um die Notwendigkeit fortzusetzender Reformen enttäuscht vom Westen abzuwenden. National sind wir völlig ausserstande, diesen Prozess nur mit eigenen Mitteln nachhaltig zu beeinflussen oder aufzuhalten. Die Perspektiven einer ökonomisch-sozialen Langzeitspaltung Europas, die zu erneuten sicherheitspolitischen Spannungen mit neuerlich anwachsenden, gigantischen Aufrüstungskosten führen könnte, müssen nicht nur den Kleinstaat Schweiz beunruhigen.



Gruppenbild der Spitzenvertreter der 51 Mitgliedstaaten am KSZE-Gipfeltreffen 1992 in Helsinki. (Keystone)

Im Rahmen dieser umfassenden Code of Conduct-Verhandlungen glauben wir unseren und den gesamt-europäischen Stabilitätsinteressen dadurch am besten dienen zu können, dass wir zur raschestmöglichen Herstellung gemeinsamer demokratischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Standards im gesamten KSZE-Raum beitragen und die Fähigkeit der KSZE zur kollektiven Solidarität stärken, ausgehend davon, dass die NATO das Kerngebilde eigentlicher militärischer Sicherheitsgarantie bleiben soll.

Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Peacekeeping

Die KSZE ist vom schnellen Wandel und den Herausforderungen des sicherheitspolitischen Schwebeszustandes mit Lösungsansprüchen konfrontiert worden, bevor sie sich für anspruchsvolle Konfliktverhütungs- und Friedenssicherungsfunktionen institutionell, operationell und interdependent rüsten konnte. Dennoch gelang es, Ansätze zur Präventivdiplomatie und zum Peacekeeping zu entwickeln, die in einer Reihe von Missionen zur Früherkennung von Konflikten konkreten Ausdruck finden.

Die Schweiz hat sich vor anderen Neutralen für den Einbezug von NATO, EG und WEU in Präventiv- und Sicherungsmissionen ausgesprochen; sie setzt sich für die Stärkung der Strukturen und operationellen Kapazitäten der KSZE ein. Unter der Voraussetzung der politischen Kontrolle jeder Mission durch die UNO und/oder KSZE offerieren wir der KSZE

dieselben, aus materiellen und personellen Ressourcen der Armee alimentierten Unterstützungsformen wie der UNO:

- individuelle Beobachter,
- technische Spezialleistungen,
- Blauhelmtuppen.

Wir sind an einer rationellen Nutzung vorhandener Kapazitäten interessiert und begrüßen die sich abzeichnende Entwicklung, dem NATO-Kooperationsrat Planungs- und Vorbereitungsarbeiten für KSZE-Peacekeeping zu übertragen.

Entscheidende Vorbedingungen müssen aber zunächst auf der Stufe der einzelnen Teilnehmerstaaten geklärt werden, so z.B.:

- die Aufgabenteilung zwischen NATO, EG, WEU und GUS,
- das Ausmass nationaler Bereitschaft zu finanziellem, materiellem und vor allem personellem Engagement,
- die Verdeutlichung der nationalen oder bündnisweiten Toleranzgrenzen für Risiken, die sich aus der schleichenden Verwischung zwischen traditionellem Peacekeeping und peace-enforcement ergeben.

Aspekte unseres Verhältnisses zu anderen sicherheitspolitischen Akteuren

Die Helsinki-Gipfelerklärung 1992 geht davon aus, dass eine dauerhafte Friedensordnung auf einander wechselseitig stärkenden Institutionen beruhen muss, je mit eigenem Aktionsbereich und eigener Verantwortung. Diese diplomatischen Formulierung

gen bringen die Erwartung zum Ausdruck, eine kohärente europäische Sicherheitsarchitektur schaffen zu können, die nicht nur der individuellen Sicherheitspolitik jedes Teilnehmerstaates, sondern auch allen Staaten-gruppierungen adäquate Berechtigung und Mitwirkung offeriert. Die Schweiz hat nicht nur das Problem der Punkt-Punkt-Beziehungen zur EG, zur WEU und zur NATO; sie hat aus ihrer KSZE-Mitgliedschaft heraus auch zum Verhältnis der KSZE zu diesen Institutionen und Organisationen Stellung zu nehmen, und zwar auf der Grundlage ihrer Nichtmitgliedschaft in NATO und EG. NATO und EG – beide wohl die Hauptträger auch der künftigen Ordnung in Europa – bringen ein Positionsgewicht ins Spiel, das die Schweiz auch aus ihrer KSZE-Zugehörigkeit heraus nur marginal beeinflussen kann.

Das Beteiligungsdefizit der Schweiz wirkt sich also unmittelbar und mittelbar in politischem Leichtgewicht-Status aus. Nehmen wir noch die UNO als ebenfalls regional-europäisch wirksamen Akteur dazu, sind wir rein statistisch von fünf Hauptgruppierungen nur in einer vertreten. NATO und WEU haben besondere Kooperations- und Konsultationsformen entwickelt, die sich auch mit dem Sicherheitsdialog und den operationellen Voraussetzungen der Konfliktverhütung und Friedenswahrung befassen. Die Schweiz ist im NACC nicht vertreten; sie tut nur einen halben Schritt, wenn sie Mittelangebote macht, sich aber durch Fernbleiben vom NACC der Möglichkeiten beraubt, die Planungs- und Einsatzmodalitäten mitzugestalten. Persönlich

meine ich daher, dass wir den Einstieg in den NACC suchen sollten. Ich sage bewusst – und gehe damit vielleicht weiter als die offizielle Politik – «Einstieg», nicht nur Annäherung, erweist sich nun doch die Richtigkeit unserer Annahme, dass der NACC auch in anderen die Sicherheitskooperation betreffenden Bereichen Eigendynamik gewinnen und den ihm von vielen zugeordneten Feigenblatt-Status abwerfen wird.

Inzwischen ist nun aber auch für die Schweiz die NATO-Offerte «Partnerschaft für den Frieden» zur besonderen Aktualität geworden. Diese Initiative stellt uns vor die grundsätzliche Frage, wieviel verteidigungspolitische Autonomie wir vor dem Hintergrund der Neutralität benötigen, beziehungsweise, welchen sicherheitspolitischen Integrationsgrad Europa von uns erwartet. Die interne Positionierung in bezug auf die NATO-Initiative genießt hohe Priorität. Wir betrachten sie als konstruktiven strategischen Akt zur Vermeidung eines neuen sicherheitspolitischen Schismas, zur Rollenbestärkung und Erhaltung der NATO als des bedeutendsten, verlässlichsten Stabilitätspfeilers in Europa sowie als möglichen Neubeginn einer stabileren sicherheitspolitischen Ordnung. Unter anderem sichert sie – eine für die Schweiz wesentliche Komponente – die fort-dauernde Einbindung der USA und Kanadas in die transatlantisch-aurische Sicherheitskooperation.

Die Partnerschafts-offerte mit ihrer Nichtautomatizität eines NATO-Beitritts eröffnet der Schweiz individuellen Gestaltungsspielraum, um frei nach Kooperationsformen zu suchen, die unter Wahrung eigener spezifischer sicherheitspolitischer Interessen zur Schaffung von Frieden und Stabilität beitragen. Nach einer ersten Lagebeurteilung ist die Neutralität kein Hindernis auf dem Wege in eine «Partnerschaft für den Frieden». Hingegen wird erst die Praxis der Partnerschaft erweisen können, ob «Partnerschaft für den Frieden» den Sicherheitsbedürfnissen aller Partner wirklich entgegenkommt.

Weniger dringlich erscheint mir eine über die informelle Kontaktpflege hinausreichende Institutionalisierung von Beziehungen zur WEU; einerseits ist weder der Eindruck der Kompetenzkonkurrenz noch der transatlantischen Rivalität zwischen NATO und WEU aus dem Wege geräumt, andererseits könnte die Nähe der WEU zur EG innenpolitisch EG-bezogene Abwehrreflexe auslösen.

Abschliessende Ausführungen

Ich bin Ihnen manchen Hinweis schuldig geblieben, zusätzliche Querweise würden sich aufdrängen, so etwa die Frage, ob der schweizerische Souverän es akzeptiert und ob Europa uns erlaubt, die sicherheitspolitische Annäherung an Europa der wirtschaftspolitischen vorausseilen zu lassen. Oder etwa die Frage, ob selektive Annäherung halbherziges, aus der Defensive heraus getanes Stückwerk bleibt oder ob wir aus unserer Integrationsnot mit einem Gesamtkonzept zur Europatugend finden können.

Mir ging es um das Aufspüren von Belegen dafür, dass

- eine rein schweizerische Sicherheitspolitik der Nachfrage einer vernetzt instabilen Sicherheitslage kein marktkonformes Produkt anbietet, sondern dass eigenes Potential in Abstimmung auf die Verbunderfordernisse einzubringen ist,
- eine Sicherheitspolitik weder alle interessierten Adressaten noch die Schwergewichtsbereiche abdecken kann,
- sicherheitspolitische Stabilität heute mehr denn je eine Funktion gesamteuropäischer ökonomischer Prosperität ist und daher unsere Sicherheitspolitik nicht nur den Interessen regionaler Wirtschaftsintegration nachtrollen kann, sondern sich auf den gesamten KSZE-Raum erstrecken muss, wo wirtschaftlich wenig zu holen ist und viel gegeben werden muss,
- unsere Sicherheitspolitik nicht nur einen Rahmen der Betätigung braucht, sondern Spielraum-Akquisition betreiben muss, durch Einstieg in bestehende Organisationen, um gleichzeitig an verschiedenen Hochzeiten auf verschiedenen Bühnen mittanzen zu können, aber eingedenk der Konsequenz, dass der grösseren Handlungsfreiheit auch ein intensiverer Handlungszwang erwachsen wird, dem wir etwa unter Hinweis auf Neutralität oder Finanzknappheit nicht so leicht entweichen können.

Konkret könnte dies für unsere Sicherheitspolitik bedeuten:

Unilateral:

- Den Einstieg zunächst in den NACC, später in den WEU-Kooperationsrat anzustreben und/oder die Möglichkeiten der «Partnerschaft für den Frieden» auszuloten, um die eigene Mitgestaltungsbasis zu erweitern.

Im europäischen Rahmen der KSZE:

- Konzentration auf die Wiederherstellung von Frieden in den Konfliktzonen, damit die Idee des kollektiven Krisenmanagements nicht vollends diskreditiert und das Konzept der unteilbaren Sicherheit nicht zur gänzlichen Fiktion wird.
- Die Demokratisierungs- und ökonomischen Stabilisierungsprozesse in den osteuropäischen Staaten unterstützen, bei gleichzeitigem Eintreten für ein breitestmögliches Netz bi- und multilateraler Sicherheits- oder Bestandesgarantien.
- Beihilfe zum Ausbau der KSZE zu einer Art Dachorganisation, welche die spezifischen Wirkungsbereiche von NATO, EG, WEU und GUS respektiert und nutzt, aber durch schwergewichtsbildende und mittelzusammenführende Leitungsimpulse günstige Voraussetzungen schafft für eine effiziente, dem Gesetz der kooperativen Kosten folgende Projektion des erforderlichen Vorbeuge- oder Abhilfepotentials auf Krisen und Konfliktsituationen.

Das könnten Züge der europäischen Sicherheitspolitik einer Schweiz sein, die bereit ist, auf breiter Front ohne Berührungängste mit der Welt und der Region Europa zusammenzuarbeiten, schrittweise zu einer stabileren Ordnung beizutragen, die kooperative Konfliktverhinderung, Krisenmanagement und Friedenssicherung ermöglicht und jedem Staat erlaubt, ein adäquates Selbstbehauptungsmittel zu besitzen. Dieses soll einerseits Quelle friedensfördernder Ressourcen sein, andererseits qualitativ und quantitativ jenem Minimum entsprechen, das mit gemeinsamen und individuellen legitimen Sicherheitserfordernissen innerhalb Europas vereinbar ist.