

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.2.18 - AJ/HMR
p.B.58.73.Europe gén.

Bern, 13. Februar 1990

Lageanalyse und für die schweizerische Sicherheitspolitik
relevante Entwicklungstendenzen im europäischen Umfeld

Mit dem Machtantritt Gorbatschows hat sich der alte Feind des Westens, nämlich die totalitäre marxistisch-leninistische Ideologie, schrittweise von der weltpolitischen Bühne als Gegenpart des liberalen marktwirtschaftlich verfassten Rechtsstaates verabschiedet. Alle Argumente, hin- und hergewälzt, bringen uns immer wieder zum selben Resultat. Der weltweite Flächenbrand, genährt vom Kampf von Menschen dieser beiden gegensätzlichen Ideologien, ist unwahrscheinlich geworden. Es gibt keinen Kommunismus mehr, der die Menschen genügend mobilisieren könnte, um jenen Krieg zu entzetteln, der jahrzehntelang Europa und die Welt insgesamt bedrohte. Auch die Chinesen sind übrigens von ihrem lange als unausweichlich erachteten Weltkriegszenario abgerückt.

Beiden kommunistischen Grossmächten, China und der Sowjetunion in gleicher Masse, dient der Kommunismus heute, wenn überhaupt, nicht als tragfähiger ideologischer Unterbau sondern vielmehr als Vorwand für die Machtausübung einer Oligarchie schlechthin.

Die weltweiten Auswirkungen der kommunistischen Ideologie sind darum immer weniger spürbar. Die chinesische Aussenpolitik hat den missionarischen Eifer der maoistischen Zeit verloren, und die Sowjetunion verlegt sich unideologisch darauf, ihren globalen Supermachtstatus zu behaupten.

Die Folgen für Europa sind folgendermassen zu beschreiben:

- 2 -

Die starren Grenzen zwischen Ost und West gehören der Vergangenheit an. Die Staaten in der Mitte Europas, die im Gefolge der Konferenzen von Jalta und Potsdam in den Ostblock integriert worden waren, emanzipieren sich von der östlichen Hegemonialmacht und werden zu selbständigen politischen Faktoren in Europa. Wir erleben die Renaissance Mitteleuropas. Dieser Tage gehen sowjetische Gesprächspartner soweit, einen Austritt einzelner Staaten aus der Warschauer Vertragsorganisation nicht mehr rundweg auszuschliessen.

Alte Interessensgegensätze einerseits und bereits vergessen geglaubte Gemeinsamkeiten andererseits tauchen plötzlich wieder auf und stellen die uns vertraut gewordenen Gleichungen der letzten 45 Jahre in Frage.

In der Sowjetunion im besonderen vollzieht sich unseres Erachtens nichts weniger als ein schrittweiser Dekolonialisierungsprozess hin zu einem Staatsmodell, in dem die Beziehungen der einzelnen Nationen zueinander und zur sowjetischen Union auf eine vollständig neue Grundlage gestellt werden. Dieser Prozess, zu dem auch die Ereignisse im Transkaukasus gehören, birgt noch für lange Zeit grosse Gefahren in sich.

Auch in Mittel- und Südosteuropa werden nationale und regionale Konflikte noch für längere Zeit nicht ausgeschlossen werden können.

Was bedeutet dies für die aktuelle europäische Politik der NATO, des WAPA, der EG, der Neutralen sowie für die Rolle der KSZE, des Europarats, der EFTA und des COMECON?

Im folgenden seien einige Ueberlegungen angestellt zum Verhalten und den Optionen der genannten Akteure auf dem europäischen Kontinent:

1. NATO

Die atlantische Allianz hatte seinerzeit eine dreifache Stossrichtung: Erstens wollte man die USA in Europa behalten, zweitens mit Hilfe der USA die UdSSR in Schach halten und drittens die Deutschen unter Kontrolle halten. Im Laufe der Jahre ist das dritte Ziel, nämlich die Kontrolle der Bundesrepublik, obsolet und letztere selbst vom besiegten Gegner zum Partner geworden. Von Belang sind auch heute noch die zwei übrigen Ziele der NATO, doch der Zerfall der Ordnung im Glacis der Sowjetunion relativiert gewissermassen die Geschäftsgrundlage des Vertragswerks. Das Bündnis selbst wird unseres Erachtens noch lange überleben, doch wird die amerikanische Truppenpräsenz im Gefolge eines VKSE-Abkommens in Wien und a fortiori bei einem allfälligen Ausscheiden der DDR, Polens oder Ungarns aus dem Warschauer Vertrag unweigerlich in Frage gestellt werden. Die Eindämmung sowjetischer Macht und sowjetischen Expansionsdrangs ist künftig kein vorrangliches Ziel mehr, und die Sicherheit des Kontinents könnte im konventionellen Bereich von den Europäern selbst gewährleistet werden.

Die Bewegung hin zu einem 2-Pfeiler-System, d.h. der Aufbau des europäischen Pfeilers der NATO, der auch selbständig und unabhängig vom amerikanischen Partner seine Funktion erfüllt, wird immer dringender.

Insgesamt wird ein viel partnerschaftlicheres Verhältnis - mit allen Unwägbarkeiten, die damit einhergehen - die Allianz prägen. Den politischen Aspekten des Bündnisses, wie sie bereits im Harmel-Bericht von 1967 neben den militärischen betont werden, kommen in Zukunft noch grössere Bedeutung zu. Je mehr die militärische Präsenz der USA in Europa abnimmt, umso wichtiger wird es sein, die politische Seite des Bündnisses zu stärken.

2. WAPA

Der Warschauer Vertrag hat sich in jüngster Zeit von einem Herrschaftsinstrument der östlichen Hegemonialmacht in ein Instrument der Zusammenarbeit von souveränen Staaten verwandelt. Seine Perspektive hängt davon ab, wie die sicherheitspolitische Landschaft in Europa künftig gestaltet wird. Bis auf weiteres wird er als Stabilitätsfaktor noch eine Rolle spielen können und müssen; denn es gibt noch keine Strukturen, die an seine Stelle treten können. Denkbar ist sein weiterer Fortbestand, bis er als leere Hülse jede wirkliche Bedeutung verloren hat.

3. EG

Die Europäische Gemeinschaft ist in der heutigen Gestalt ein Resultat des kalten Krieges und des geteilten Europas. Die Ueberwindung der europäischen Gegensätze, namentlich der deutsch-französischen Rivalität, und der Aufbau der EG wären ohne die sowjetische Bedrohung ungleich schwieriger gewesen.

Mit der fortschreitenden Desintegration des Ostblocks wächst darum der Druck auf die EG, gleichsam die Ernte 30jähriger Arbeit unter Dach und Fach zu bringen, bevor die verloren geglaubten mitteleuropäischen Staaten gen Westen drängen. Die Eile der Brüsseler Bürokratie unter der eurogenialen Führung Delors' ist sicher auch unter diesem äusseren Zwang zu erklären.

Abgesehen davon, muss sich jedoch die EG neuen Fragen und neu einer alten Verantwortung stellen. Die gesamteuropäische Verantwortung verlangt, dass sich die EG simultan sowohl mit der Vollendung der Integration EG-intern als auch mit der Ueberwindung der Teilung des Kontinents auseinandersetzt. Sie muss

- 5 -

die deutsche Frage qua EG angehen, die Strukturen Gesamteuropas mitgestalten und ihr Verhältnis zur anderen europäischen Grossmacht, der Sowjetunion, neu regeln.

Die Gefahr einer Abschliessung der EG gegen Osten, die Gefahr der Umlenkung von Handelsströmen zulasten von Oststaaten im Gefolge der Vollendung des Binnenmarkts und die Vertiefung des technologischen und sozialen, ja politischen Grabens zwischen Ost und West bergen neue Spannungs- und Konfliktpotentiale in sich. Die EG muss parallel zur Integration im Westen Schritte gegen Osten unternehmen.

Mit der Koordinationsfunktion im Rahmen der Gruppe der 24 hat die EG erstmals in der praktischen Politik gesamteuropäische Verantwortung übernommen. In der Rede von Kommissionspräsident Delors vom 17. Januar 1990 kamen nun eine ganze Reihe neuer Elemente hinzu.

Delors offeriert eine Perspektive für die Lösung der deutschen Frage, indem er die DDR einlädt, sich der EG - sei es als selbständiger Staat, sei es als Bestandteil eines wiedervereinigten Deutschlands - anzuschliessen.

Grundsätzlich soll nach seiner Meinung sodann jeder demokratische europäische Staat EG-Mitglied werden können. Die Voraussetzung sei lediglich, dass er den "Ehekontrakt" mit der EG in seiner Totalität, d.h. inklusive der politischen Finalität, akzeptiert.

Für die Beziehungen mit den Oststaaten werden neben Handels- und Zusammenarbeitsverträgen neue überdachte Assoziationsformen postuliert. Konkret schlägt Delors neben der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung die Schaffung einer europäischen Stiftung für Ausbildung vor. Für die verschiedenen Massnahmen gegenüber Ost- und Mitteleuropa rechnet er mit einem Aufwand im EG-Budget von 14 Mia ECU pro Jahr, zu denen noch 5 Mia ECU für die genannte Europäische Bank hinzukommen.

Auf EG-Seite wird mit anderen Worten immer klarer erkannt, dass die politische Rolle von der wirtschaftlichen nicht zu trennen ist und dass die EG für die künftige Architektur Europas ihren Teil beitragen muss. Daher rührt auch der Wunsch bzw. die Forderung, innerhalb der KSZE mit einer Stimme zu sprechen.

Für unsere Beurteilung ist schliesslich von Bedeutung, dass sich die EG im Sinne einer Globalisierung ihrer Beziehungen mit den USA und auch im Sinne eines burden sharing anschickt, partnerschaftlich mit den USA weltweite Verantwortung wahrzunehmen.

4. Die Neutralen

Die Stellung der Neutralen in einem Umfeld, das weniger von Konfrontation als von Kooperation gekennzeichnet ist, wird sich wandeln. Der neutrale Staat kann aus seiner Neutralität kaum noch Vorteile ableiten. Und überdies zwingt die sich abzeichnende fortschreitende Integration Westeuropas die Neutralen mehr und mehr zum Mitmachen. Es ist evident, dass ein Beitritt zur EG neutralitätspolitisch und wohl auch neutralitätsrechtlich problematisch wäre, dass sich aber auch bereits ein EWR-Vertrag auf die Glaubwürdigkeit der Neutralität eines Landes auswirken könnte.

Die Ereignisse in Osteuropa und das Verschwinden des Ostblocks als Block vermindert die Rolle der Neutralen als go-between zwischen den Allianzen.

Wenn der Neutrale neutral bleiben will, muss er dieser Neutralität darum eine neue Bedeutung geben. Wenn sich das Staatssystem von der Konfrontation ab- und der Kooperation zuwendet, ist es die Aufgabe der Neutralen, eine aktive Friedenspolitik zu betreiben.

Unseres Erachtens sind diese Staaten aufgrund des Vertrauenskapitals, das sie geniessen, geeignet, in einem sich neu strukturierenden Europa im Rahmen der KSZE verschiedenste Aufgaben zu übernehmen. Es kann sich um die Entsendung von Friedenstruppen in Regionen handeln, die von Nationalitätenkonflikten geplagt sind. Sie könnten Wahlbeobachter für Länder wie Rumänien zur Verfügung stellen, weil andere Staatsangehörige weniger willkommen wären. Und neutrale Staaten verfügen über Territorien, die ohne weiteres Verfahren zur Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten aller Art beherbergen könnten.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des künftigen Gesamteuropas werden die Neutralen ein gewichtiges Wort mitreden und zwar bereits durch ihr Beispiel, wie sie ihr Verhältnis zur EG regeln. Die von ihnen gefundene Lösung wird ohne jeden Zweifel die künftigen Beziehungen der EG zu den übrigen Nicht-EG-Staaten mitbeeinflussen.

Die Neutralität selbst wird also in einem Europa der Kooperation und der Integration nicht einfach gestrichen, sondern allenfalls obsolet werden und in verschiedensten Sonderaufgaben oder -rollen der ehemals ständig Neutralen weiterleben.

5. KSZE, Europarat, EFTA, COMECON

Die KSZE stellt in der kommenden Periode des Aufbaus einer europäischen Friedensordnung oder gesamteuropäischer Strukturen den alles umfassenden Rahmen dar, innerhalb dessen und aufgrund dessen Regeln sich, wenn immer möglich, die notwendigen Prozesse abspielen sollten.

Eine sich verstetigende KSZE bzw. eine KSZE, die sich künftig möglicherweise auch ein institutionelles Kleid gibt, muss die sicherheitspolitischen Voraussetzungen für eine europäische

- 8 -

Stabilität in Freiheit schaffen. In einer Zeit, in der die beiden Verteidigungsbündnisse, insbesondere der Warschauer Pakt, zusehends weniger in der Lage sind, die Diskussion über politisch-militärische Angelegenheiten zu strukturieren, kann die KSZE an deren Stelle treten.

Auch, aber nicht ausschliesslich aus diesem Grund sollte die nächste Runde der VKSE im Kreise der 35 und nicht unter den 23 stattfinden. Weil die Konfliktmöglichkeiten nicht auf die 23 Staaten beschränkt sind - es sei an die Lage in Jugoslawien erinnert - müssen unseres Erachtens alle europäischen Staaten am weiteren Abrüstungsprozess teilnehmen. Die Abrüstungsverhandlungen werden künftig alle Fragen der Sicherheit und Stabilität aufgreifen, sodass der Kreis der Beteiligten schon deswegen umfassend sein muss.

Von Bedeutung ist die KSZE künftig auch deshalb, weil mit ihr die USA und Kanada im Prozess eingeschlossen bleiben. Die USA sind für die Sicherheit und Stabilität in Europa von überragender Bedeutung, ein Umstand, der zusehends auch von der Sowjetunion anerkannt wird.

Alle übrigen Organisationen können in ihren Spezialgebieten - Menschenrechte, Rechtsharmonisierung und Demokratie für den Europarat, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Freihandel für die EFTA, neue Funktion des COMECON in Mittel- und Osteuropa - eine Rolle spielen, doch soll die KSZE als bisher einziges Gremium ihrer Art unter Einschluss der beiden Supermächte bis auf weiteres der umfassende Rahmen für die gesamteuropäische Zusammenarbeit bleiben.

Die in diesem Kontext zu erarbeitenden Bestandteile einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur könnten u.a. folgende sein:

- Verpflichtung der 35 Staaten auf ein demokratisches System,
- Defensivstrukturen der Streitkräfte gemäss Wiener Mandat für die VKSE,