

POLITISCHE ABTEILUNG III
KSZE-Dienst
p.B. 72.9.15.1 - BRA/RRA

Bern, 21. November 1991

Offizieller Arbeitsbesuch von
Staatssekretär Klaus Jacobi
in Washington, 9.-11. Dezember 1991

Die USA und ein europäisches Sicherheitssystem

1. Sicherheitspolitische Lage in Europa

Der misslungene Putsch in der Sowjetunion Mitte August hat Entwicklungen beschleunigt, die in ihren Auswirkungen auf die europäische Architektur noch nicht abzusehen sind. Wenn es auch scheint, dass die kommunistischen Kräfte in der Sowjetunion fürs erste von den Reformern verdrängt wurden und der Umbau des Vielvölkerstaates zügiger vonstatten gehen wird, ist vorläufig doch unklar, ob die Aufsplitterung der Sowjetunion in einzelne Republiken unterschiedlicher Souveränität die sicherheitspolitische Lage in Mitteleuropa nur entspannt oder neuen Konflikten Vorschub leistet.

Das Ende der sowjetischen Hegemonie in Osteuropa, das sich im vollendeten Abzug der sowjetischen Truppen in der Tschechoslowakei und Ungarn zeigt, hinterlässt ein Machtvakuum, welches das Aufflammen lange unterdrückter Konflikte begünstigt. Die kriegerischen Auseinandersetzungen in Jugoslawien lenken leicht davon ab, dass nicht nur der Balkan alles andere als stabil ist; ein ernsthafter Nationalitätenkonflikt bedroht auch den Zusammenhalt der Tschechoslowakei.

In den mitteleuropäischen Staaten, deren Armeen durch die an sich begrüssenswerte Verringerung der konventionellen Streitkräfte in Europa (CFE) recht klein sein werden, verstärkt sich das Bedürfnis, neue Formen der Sicherheit zu finden. Diesem Bestreben verschliessen sich auch die übrigen

europäischen und nordamerikanischen Staaten nicht, da eine stabile Sicherheitsordnung auf dem europäischen Kontinent ebenso in ihrem Interesse liegt. Bei aller Unsicherheit über die Form künftiger europäischer Architektur scheint sich abzuzeichnen, dass NATO, EG, WEU und KSZE tragende Elemente einer neuen Ordnung bilden werden, wobei es in den nächsten Jahren um eine gegenseitige Ergänzung, nicht um den Ersatz der einen Institution durch eine andere gehen wird.

2. NATO

So unscharf die Vorstellungen über die Konturen einer europäischen Sicherheitsordnung noch sind, zeichnet sich doch ab, dass die NATO mit ihrer transatlantischen Komponente vorläufig weiterhin als das wesentlichste Sicherheitsbündnis eine zentrale Rolle spielen wird. Aus diesem Grund streben die ehemaligen Warschauerpakt-Staaten, besonders nachdrücklich die Tschechoslowakei, eine volle NATO-Mitgliedschaft an, um das Sicherheitsvakuum zu verringern. Mit Rücksicht auf die Sowjetunion beziehungsweise deren Rechtsnachfolgerin denkt die Nordatlantische Allianz mindestens vorderhand jedoch nicht an eine Ausdehnung des NATO-Gebietes. Um dennoch die Verbindung zu den post-kommunistischen Demokratien im Osten Europas unter Einschluss der Sowjetunion oder ihrer Bestandteile zu festigen, einigte sich die NATO an ihrem Gipfeltreffen in Rom vom 7./8. November 1991 auf die Bildung eines **Nordatlantischen Kooperationsrates**.

Dieser NATO-Rat für die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Demokratien soll folgendermassen funktionieren:

- formelle Beziehung zwischen den sechzehn NATO-Staaten und den Liaison-Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes;
- regelmässige Treffen auf Botschaferebene und periodische Treffen auf Ministerebene.

Der Vorschlag eines solchen Gremiums war anfangs Oktober in Washington gemeinsam von Staatssekretär Baker und Aussenminister Genscher vorgestellt worden.

Gleichzeitig mit der Schaffung des NATO-Kooperationsrates verabschiedete die Allianz ihre neue strategische Konzeption. Die Tatsache, dass auch Frankreich an dieser Konzeption mitarbeitete und nun die sich daraus ergebenden praktischen Konsequenzen auf sich nimmt, beweist den keineswegs

selbstverständlichen hohen Grad der Einigkeit, den die Allianz erzielte. Die strategische Konzeption muss allerdings noch durch die eigentliche detaillierte Militärstrategie ergänzt werden, was im Dezember 1991 geschehen soll, und die sich schnell ändernden Verhältnisse in der ehemaligen Sowjetunion werden auch weitere und wohl einschneidende Korrekturen in Zukunft notwendig machen.

Die **neue NATO-Konzeption** nennt unter den Veränderungen im Westen die Vereinigung Deutschlands und das Streben der EG-Staaten nach einer politischen Union. Die Entwicklung einer europäischen Sicherheitsidentität und Rolle bei der Verteidigung, die sich in einer "Stärkung des europäischen Pfeilers innerhalb der Allianz" niederschlägt, werde nicht nur den Interessen der europäischen Staaten dienen, sondern auch die Integrität und Effizienz der NATO stärken.

Die historischen Veränderungen in Europa hätten eine Anzahl der Ziele erreicht, die sich das Bündnis im sogenannten Harmel-Bericht gesetzt habe, und die allgemeine Sicherheit der Allianz bedeutend erhöht. Auf der andern Seite herrsche ein grosses Mass an Unsicherheit über die Zukunft, und Risiken bestünden weiter. Speziell wird noch hervorgehoben, dass alle vertragschliessenden Parteien des CFE-Abkommens (über die konventionellen Streitkräfte in Europa) ihre Verpflichtungen vollständig erfüllen sollten. Diese Forderung ist angesichts des Kollapses des Warschaupakts, des Auseinanderfallens der Sowjetunion und der wiedergewonnenen Selbständigkeit der baltischen Staaten nicht ohne weiteres klar, und ihre Verwirklichung wirft auch praktische Probleme auf.

Statt der Bedrohung durch einen massiven Angriff auf die Zentralfront in Europa sieht sich die Allianz nun schwieriger einzuschätzenden vielgestaltigen Risiken gegenüber. Diese Risiken sind (gemäss NATO-Konzeption) weniger in kalkulierten Aggressionshandlungen zu suchen als in nachteiligen Konsequenzen von Instabilitäten, die aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten entstehen könnten. In diesem Zusammenhang seien selbst bewaffnete Konflikte möglich, die äussere Mächte hineinziehen und die Grenzen von Nato-Staaten durchbrechen könnten. Die Risiken und Unsicherheiten, die mit den Veränderungen in der Sowjetunion verbunden seien, müssten vor dem Hintergrund der Tatsache betrachtet werden, dass ihre konventionellen Streitkräfte deutlich grösser seien als jene irgendeines andern europäischen Staates und dass das grosse Nukleararsenal nur mit jenem der USA zu vergleichen sei. Selbst in einem Verhältnis zur Sowjetunion, das nicht mehr durch Feindschaft, sondern durch Zusammenarbeit

gekennzeichnet sei, müssten die militärischen Kapazitäten und ihr Vergrößerungspotential bei der Berechnung des strategischen Gleichgewichts in Europa berücksichtigt werden.

Unter den Kernfunktionen des Bündnisses wird die Allianz als Verkörperung der transatlantischen Verbindung bezeichnet. Konstatiert wird in der neuen Konzeption auch, dass die politische Dimension der Nato zwar an Bedeutung gewinne und politische Mittel zur Wahrung der Sicherheit wichtiger würden, dass aber die Bewahrung einer adäquaten militärischen Verteidigungskapazität und die Bereitschaft zu kollektivem Handeln für die gemeinsame Verteidigung weiterhin essentiell seien.

Im Teil über die Verteidigungsrichtlinien wird betont, dass die Nato ein rein defensiv eingestelltes Bündnis bleibe. Die gleichwertige Aufteilung der Rollen, Risiken und Verantwortlichkeiten wie auch der Nutzung der Vorteile der gemeinsamen Verteidigung seien wichtige Voraussetzungen für den Erfolg. Die Präsenz amerikanischer konventioneller und nuklearer Streitkräfte in Europa bleibe für die Wahrung der Sicherheit unabdingbar. Die bekannte Formulierung, die Allianz werde für die absehbare Zukunft eine geeignete Mischung nuklearer und konventioneller Kräfte in Europa stationieren, die, wo notwendig, auf dem "gebotenen Stand gehalten" würden (kept up-to-date where necessary), findet sich wieder. Die Abkehr von der Vorverteidigung und die Gliederung der Streitkräfte in Reaktionskräfte, Hauptverteidigungskräfte und Verstärkungskräfte (augmentation forces), die von den Verteidigungsministern letzten Frühling beschlossen wurden, werden bestätigt.

Auch die weiterhin bestehende Notwendigkeit, Nuklearwaffen in Bereitschaft zu halten, wird in der Konzeption beschrieben und begründet. Dennoch heisst es am Schluss, die Fähigkeit der Nato, eine Krise allein durch diplomatische und politische Mittel, notfalls nur mit konventionellen Kräften, beizulegen, werde weiter zunehmen. Die Umstände, unter denen ein Einsatz von Atomwaffen erwogen werden müsste, träten deshalb immer mehr in den Hintergrund. Die Aufrechterhaltung adäquater substrategischer Nuklearkräfte in Europa werde sich deshalb auf doppelt einsetzbare Flugzeuge beschränken, die notfalls durch seegestützte Systeme ergänzt werden könnten.

3. Abgrenzungsprobleme mit der EG

Es sollte nicht überbewertet werden, ist allerdings bemerkenswert, dass in Rom den Westeuropäern die Berechtigung ihres Strebens nach einer europäischen Verteidigungsidentität bestätigt wurde. In Wahrheit befürchten

insbesondere die USA, aber auch Grossbritannien, der Aufbau einer eigenen EG-Sicherheits- und Verteidigungspolitik mache dereinst die NATO überflüssig und könne den amerikanischen Einfluss in Europa zum Verschwinden bringen. Mit Blick auf die deutsch-französische Initiative vom Oktober 1991, auch eine **europäische Armee** aufzubauen, forderte US-Präsident Bush seine Bündnispartner auf, Farbe zu bekennen: "Wenn es euer Endziel ist, selbst für eure eigene Verteidigung zu sorgen, dann ist heute Zeit, es uns zu sagen". Eine definitive Antwort erhielt Bush in Rom indessen nicht. Die EG will frühestens an ihrem Gipfeltreffen vom kommenden Dezember in Maastricht über Details ihrer zukünftigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entscheiden.

4. WEU

Ob die Westeuropäische Union als verteidigungspolitischer Pfeiler der EG ausgebaut werden soll, wie das namentlich Frankreich anstrebt, ist selbst innerhalb der EG umstritten. In Ergänzung (oder eher Konkurrenz?) zum Liaison-Konzept der NATO, die sich die Bildung eines Nordatlantischen Kooperationsrates vorgenommen hat, beschloss der WEU-Ministerrat an seiner regulären Herbstsitzung (Bonn, 18. November 1991) die Einsetzung eines **Konsultativrates**. Die Aussen- und Verteidigungsminister Polens, der Tschechoslowakei, Ungarns, Rumäniens und Bulgariens wurden zu einem Sondertreffen der WEU eingeladen. Anders als beim NATO-Kooperationsrat werden weder die Sowjetunion noch die baltischen Republiken zur Teilnahme aufgefordert. Zunächst sind für sie nur Erkundungsmissionen seitens der Präsidentschaft und des Generalsekretariats der WEU vorgesehen.

Eine europäische Sicherheitsidentität liegt weiterhin im Nebel. Weder der britisch-italienische Vorschlag einer Eingreiftruppe noch das deutsch-französische Projekt für ein multinationales Armeekorps wurden bis jetzt präzisiert. Am deutsch-französischen Gipfeltreffen vom 15. November 1991 war die Präzisierung des gemeinsamen Projektes von Bonn und Paris auf April 1992 vertagt worden. Deshalb könnte am EG-Gipfel von Maastricht darüber nur allgemein gesprochen werden. Laut dem Zwischenbericht der beiden Verteidigungsminister planen Frankreich und Deutschland die Aufstellung eines gemeinsamen Armeekorps für 1995. Der in Strassburg anzusiedelnde gemischte Korpsstab würde ein Jahr zuvor gebildet, nach entsprechenden Vorausplanungen durch eine gemischte Planungsgruppe. Belgien und Spanien sollen bereits ihr Interesse an einer Beteiligung an diesem Kern eines europäischen Armeekorps zum Ausdruck gebracht haben.

Uebereinstimmung erzielte der WEU-Ministerrat über die Errichtung eines Zentrums für die Auswertung von **Satellitendaten in Spanien**, das vorerst unter britischer Leitung stehen soll. Eine in Frankreich basierte Studien-Gruppe unter italienischer Leitung soll ferner untersuchen, ob auf mittlere und längere Frist ein eigenes europäisches System weltraumgestützter Aufklärung nötig sein werde.

5. KSZE

Ungeklärt bleibt nach dem NATO-Gipfeltreffen in Rom und der WEU-Herbstsitzung in Bonn, welche Folgen der von den beiden Allianzen angebotene Zwischenschritt - ein Kooperationsrat zur Besprechung von sicherheitspolitischen Fragen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten - für die KSZE haben könnte. Die Aehnlichkeit von Tätigkeitsgebiet und Name der Gremien lassen den Eindruck entstehen, die NATO ebenso wie die WEU suchten sich hier auf Kosten der KSZE eine neue Aufgabe. Daran ändert auch der Satz in der NATO-Schlusserklärung nichts, der neue Kooperationsrat werde Zuständigkeiten und Mechanismen der KSZE "nicht schaden".

In ihrem neuen strategischen Konzept nennt die NATO eine ganze Reihe von Bedrohungen und sicherheitspolitischen Risiken, deren Fortbestehen oder neuerliches Auftauchen die Allianz auch inskünftig unentbehrlich machen: ethnische Konflikte, territoriale Dispute, Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und Raketentechnologie. Doch beim ersten Ernstfall, bei dem sich eines dieser Risiken zu konkretisieren beginnt - dem Bürgerkrieg in Jugoslawien -, erweist sich die Allianz (ebenso wie die WEU) als handlungsunfähig: Militärisch kann sie nicht eingreifen, weil ein Truppeneinsatz ausserhalb des Territoriums ihrer Mitglieder weiterhin ausgeschlossen bleibt. Politisch bleibt sie handlungsunfähig, weil sich der neue Kooperationsrat ausdrücklich nur auf die mittel- und osteuropäischen Länder beschränkt. Neutrale und blockfreie Staaten (und damit Jugoslawien) sind von diesem Gesprächsforum ausgeschlossen.

Das einzige Forum, in welchem sich alle Staaten gleichberechtigt zum Sicherheitsdialog zusammenfinden, bleibt die KSZE. Der Nationale Sicherheitsrat der USA befürwortete in seinem jüngsten Jahresbericht zur amerikanischen Sicherheitsstrategie in Bezug auf die Veränderungen in Osteuropa eine Stärkung des KSZE-Prozesses. Und in der NATO-Schlusserklärung weist das Bündnis darauf hin, dass die Herausforderungen, denen

sich das neue Europa zu stellen hat, nicht von einer Institution allein bewältigt werden können. Die NATO arbeite deswegen auf eine europäische Sicherheitsarchitektur hin, in der NATO, EG und andere europäische Organisationen "einander ergänzen".

6. Schweizerische Beurteilung

Die Schweiz befürchtet, dass sich die Vielzahl von Gremien mit zunehmend verwischten Kompetenzen mehr konkurrenzieren als ergänzen. Fragen der militärischen Sicherheit sollten auch in Zukunft Aufgabe der NATO beziehungsweise WEU sein, hingegen sollten sicherheitspolitische Themen wie der ganze Komplex des Peacekeeping Sache der KSZE bleiben.

Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass das atlantische Bündnis auch weiterhin als kollektives Sicherheitsorgan eine wichtige Rolle in Europa wahrnimmt, die NATO ist ein stabilisierender Faktor auf dem Kontinent. Wir fänden es auch **riskant, die NATO zu Gunsten der WEU auszuhöhlen; die transatlantische Verbindung bleibt eine wesentliche Voraussetzung für eine tragfähige neue Sicherheitsordnung.**

Die Schweiz begrüsst unter diesem Aspekt den NATO-Kooperationsrat. Gleichzeitig haben wir aber auch ein Interesse daran, dass wir nicht mit der NATO als Organisation, sondern mit den Mitgliedstaaten der NATO gleichberechtigt am Tisch verhandeln. Deshalb sollten wir darauf dringen, dass die Liaison mit der NATO soweit als möglich in der KSZE hergestellt wird. Es läge daher nicht in unserem Interesse, in irgendeiner Form beim NATO-Kooperationsrat akkreditiert zu werden: falls sich nicht nur die mittel- und osteuropäischen Staaten bei der NATO akkreditierten und die Tätigkeit des Rates mitverfolgten, wäre zu befürchten, dass der Nordatlantische Kooperationsrat zu einer unerwünschten Konkurrenz der KSZE gehört, um so mehr, als die KSZE ja just den Sicherheitsdialog im Konfliktverhütungszentrum ausbauen will. **Aus schweizerischer Sicht besteht kein Verlangen, den Sicherheitsdialog von der KSZE in den NATO-Kooperationsrat zu verlagern.**