

dodis.ch/61424

*Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Villiger, mit dem russischen
Verteidigungsminister Gratschow¹*

BESUCH DES RUSSISCHEN VERTEIDIGUNGSMINISTERS
PAVEL GRATCHEV (22./23.II.1993)

Vertraulich

Bern, 23. November 1993

Erstmals stattete ein russischer Verteidigungsminister der Schweiz einen offiziellen Besuch ab.² Die relative Offenheit der Gespräche zeugte vom politischen Wandel in Russland. Mein Gesprächspartner zeigte sich selbstbewusst und von der Weltmachtrolle Russlands überzeugt, liess aber auch Sympathie zur neutralen Schweiz durchschimmern. Er legte verschiedentlich Wert darauf, eine Übereinstimmung der Haltungen beider Länder festzustellen, so dass es notwendig war, gewisse Unterschiede in der Auffassung explizit hervorzuheben.³ Insgesamt verlief der Besuch jedoch in einer ausgezeichneten Atmosphäre. Folgendes ist festzuhalten:

- 1 CH-BAR#E5004A#2014/94#613* (092.521-132). *Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde unter der Verantwortung des stv. Generalsekretärs des EMD, Bernhard Marfurt, verfasst und vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnet. Kopien gingen an die Mitglieder des Geschäftsleitungs-Ausschusses des EMD sowie an die Politische Abteilung I des EDA.*
- 2 Vom 10. bis 14. April 1989 stattete mit Bundesrat Kaspar Villiger erstmals ein Vorsteher des EMD der Sowjetunion einen offiziellen Besuch ab, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2520. Am 2. September 1993 besuchte mit Andrei Kosyrew erstmals ein russischer Aussenminister die Schweiz. Für die Gespräche mit dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie mit Bundespräsident Adolf Ogi vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2519.
- 3 Vgl. dazu die vorbereitende Zusammenstellung von Hintergrundnotizen und möglichen Fragen des Nachrichtendienstes, dodis.ch/66915.

Dodis



1. Lagebeurteilung:

Nach russischer Auffassung stellt heute die Gefahr der Entstehung *lokaler Konflikte das grösste Risiko* für die Stabilität in Europa dar. Russische Truppen haben deshalb in diesem Zusammenhang Ordnungsfunktionen zu erfüllen. Auf Wunsch anderer GUS-Mitgliedstaaten, die den Vertrag über kollektive Sicherheit mitunterzeichnet haben, kommen sie im «grenznahen Ausland» zum Einsatz (Armenien, Tadschikistan).⁴ Diese Einsätze dienen nach russischer Darstellung nicht Invasions-, sondern Stabilisierungs- und Verteidigungszwecken. Heute werden sie von Russland finanziert. In Zukunft sollten ihre Kosten jedoch von den anfordernden Staaten getragen werden.

Die internationale Besorgnis wegen der Anwesenheit russischer Truppen in den *baltischen Staaten* ist in den Augen Gratchev's übertrieben.⁵ Diese Truppen seien nicht kampffähig, sondern bestünden im wesentlichen aus logistischen Verbänden. Sie seien einzig darum noch im Baltikum, weil sie wegen des Fehlens nötiger Unterkünfte anderswo nicht untergebracht werden könnten.

Grosse Besorgnis hegen die Russen wegen der Haltung der *Ukraine* zum START-Abkommen.⁶ Die von der Ukraine vorgebrachten Gründe, weshalb die sich in sehr schlechtem Zustand befindlichen Nuklearwaffen nicht abgerüstet werden könnten, seien nicht stichhaltig: Russland wäre bereit, sämtliche ukrainischen Nuklearwaffen zu übernehmen und innert eines Jahres zu entsorgen. Die Ukraine wolle schlicht und einfach eine Nuklearmacht bleiben. Damit würden die nukleare Abrüstung insgesamt und die Non-Proliferations-Politik gefährdet: Andere Staaten mit Nuklearwaffen und nukleare Schwellenländer fühlten sich durch die ukrainische Haltung bestärkt, was zur Folge habe, dass das Risiko einer unkontrollierbaren Verbreitung von Nuklearwaffen und eines allfälligen Nuklear-einsatzes zunehme.

Um dieser Gefahr der *Proliferation von Massenvernichtungsmitteln* zu begegnen, sei die Schaffung einer umfassenden internationalen Organisation, einer Art Warnzentrum, vorzusehen. Gratchev hat diese Idee bereits mit seinen amerikanischen, britischen und französischen Kollegen besprochen.⁷ Offenbar schwebt ihm zweierlei vor: Einerseits eine enge Zusammenarbeit zur Verhinderung der nuklearen Proliferation, andererseits die Errichtung eines international abgestützten Warnsystems gegen ballistische Raketen, das er sich auf dem Territorium einer nicht-nuklearen Macht, z. B. der Schweiz, vorstellen könnte. Seine Ausführungen zu diesem Punkt blieben leider etwas unklar. Gesamthaft indessen zeigte er sich extrem beunruhigt durch das Risiko der nuklearen Proliferation und eine mögliche Gefährdung des Non-Proliferations-Vertrags.

Zur *Lage in Russland* betonte Gratchev den Willen der russischen Führung, den «mühsamen» demokratischen Weg entschlossen weiterzugehen. Allerdings

4 Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190, sowie Tadschikischer Bürgerkrieg (1992–1997), dodis.ch/T2403.

5 Vgl. dazu die Antwort des Bundesrats auf die Frage 93.5180 Russische Truppen in Estland und Lettland von Nationalrat Ernst Sieber in der Fragestunde vom 4. Oktober 1993, dodis.ch/66071.

6 Am 18. November 1993 beschloss das ukrainische Parlament den Strategic Arms Reduction Treaty (START-1) unter Vorbehalt zu ratifizieren. Vgl. den Politischen Bericht Nr. 19 des schweizerischen Botschafters in Kiew, Armin Kamer, dodis.ch/66334. Vgl. auch dodis.ch/66915, Punkt 2.

7 Armeegeneral Gratschow bezieht sich auf seine Besprechungen mit den Verteidigungsministern Leslie Aspin, Malcolm Rifkind und François Léotard.



Der russische Verteidigungsminister Pawel Gratschow (rechts) und der Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, beim Abschreiten der Ehrengarde am 22. November 1993 vor der Kaserne Bern, dodis.ch/66590 (CH-SNM LM-179895.14).

würden die Kommunisten diese Anstrengungen bremsen, und leider verfügten die demokratischen Kräfte über keine einheitliche Strategie. Die Armeeführung sei entschlossen, die Armee politisch neutral zu halten. Diese sehr neue Haltung würde von vielen Armeeangehörigen nicht verstanden. Er, Gratchev, setze sich aber dafür ein, dass die Armee ein Stabilisierungsinstrument in den Händen des Präsidenten und der gewählten Regierung bleibe.⁸ In diesem Sinne habe die Armee im Oktober auch zur Verhinderung des Bürgerkriegs beigetragen. Im persönlichen Gespräch wird deutlich, dass der Entscheid, die Armee gegen die revoltierenden Parlamentsmitglieder einzusetzen, Gratchev alles andere als leicht gefallen sein dürfte: Damit hatte die Armee in einem Ringen mit damals noch ungewissem

⁸ Vgl. dazu auch die Notiz des stv. Generalsekretärs Marfurt an Bundesrat Villiger vom 17. November 1993, dodis.ch/66069.

Ausgang Stellung bezogen, was für ihre Führung ein unmittelbares persönliches Risiko bedeuten konnte.⁹

2. Perspektiven der europäischen Sicherheitsarchitektur

Die russische und die schweizerische Haltung stimmten darin überein, dass die sicherheitspolitische Stabilität in Europa durch eine wesentliche Verstärkung präventiver Massnahmen verbessert werden sollte. Der KSZE kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Sie muss zu diesem Zweck strukturell gestärkt werden, damit sie in die Lage versetzt wird, drohende Konflikte wirksam und rechtzeitig mit politischen Mitteln zu verhindern.¹⁰

Die Ausführungen Gratchev's zu diesem Punkt liessen durchblicken, dass er sich den Einsatz von militärischer Gewalt im «grenznahen Ausland» zur «Prävention» von Konflikten durchaus vorstellen kann. Meinerseits legte ich deshalb grosses Gewicht auf die Feststellung, dass für die Schweiz der Einsatz von Truppen nur dann in Frage kommt, wenn er einwandfrei durch ein Mandat der UNO oder der KSZE legitimiert ist und sich auf Peacekeeping beschränkt.¹¹ Meines Erachtens lassen die Ausführungen Gratchev's zu diesem Thema wenig Zweifel offen, dass Russland nach wie vor an einer Stabilisierungspolitik mit hegemonialem Hintergrund festhält und diese wenn möglich als Friedenssicherung erscheinen lassen möchte.¹²

Auf politischer Ebene unterstützt Russland das schweizerische Anliegen, im Rahmen der KSZE den Minderheitenschutz zu verbessern.¹³ Gratchev schlug in diesem Zusammenhang die Einberufung einer *internationalen Konferenz in Minsk* vor, an der Minderheiten- und Nationalitätenprobleme besprochen werden sollten.

Was den *CFE-Vertrag* betrifft, wird Russland demnächst einen offiziellen Antrag für eine Vertragsanpassung stellen.¹⁴ Diese sollte ermöglichen, mehr Truppen in die südlichen Regionen zu verlagern, als gemäss CFE vorgesehen. Nach russi-

9 In der russischen Verfassungskrise löste Präsident Boris Jelzin am 21. September 1993 das Parlament auf, während der Kongress der Volksdeputierten seinerseits Jelzin seines Amtes enthob. Der Machtkonflikt eskalierte mit der versuchten Besetzung des Fernsehstudios Ostankino durch Anhänger der Gegenregierung von Vizepräsident Alexander Ruzkoi. Jelzin liess das Parlamentsgebäude, in dem sich seine Gegner verschanzt hatten, durch die Streitkräfte beschliessen. Am 5. Oktober 1993 fiel der bewaffnete Widerstand gegen Jelzin zusammen. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2521.

10 Zur Stellung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsarchitektur vgl. DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

11 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 28, dodis.ch/64768, sowie die thematische Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

12 Diese Frage wurde innerhalb der Verwaltung eingehend diskutiert, vgl. dazu das Positionspapier der Politischen Direktion des EDA vom 19. November 1993, dodis.ch/64623, den Bericht des Politischen Sekretariats des EDA vom 16. Dezember 1993, dodis.ch/64944, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2468.

13 Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf vom 1. bis 19. Juli 1991 vgl. DDS 1991, Dok. 50, dodis.ch/58114, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1875. Für einen Überblick zum schweizerischen Engagement 1993 im Bereich der menschlichen Dimension und den nationalen Minderheiten vgl. dodis.ch/65701, S. 3.

14 Zum Conventional Forces in Europe Treaty (CFE) vgl. DDS 1990, Dok. 50, dodis.ch/54685, sowie die thematische Zusammenstellung Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, dodis.ch/T1844.

schen Angaben stehen sowohl die USA wie auch die BRD diesem Anliegen relativ positiv gegenüber, während es von der Türkei grundsätzlich abgelehnt wird.

Einer *NATO-Erweiterung* um mittel- und osteuropäische Länder steht Russland negativ gegenüber. Zwar wird das Selbstbestimmungsrecht dieser Länder anerkannt. Sollten aber, so Gratchev an der Pressekonferenz, die baltischen Staaten der NATO beitreten wollen, wäre Russland gezwungen «offensive Gegenmassnahmen» zu treffen. Worin solche Massnahmen bestünden, hat er allerdings nicht ausgeführt.

Russland sieht in der NATO nach wie vor in erster Linie die Militärallianz. Deshalb sei es problematisch, wenn diese Organisation in der europäischen Sicherheitsarchitektur eine Rolle übernehmen wolle. Nötig sei eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und *allen* mittel- und osteuropäischen Staaten. Russland fürchtet offensichtlich, durch die gegenwärtige Erweiterungsdiskussion in eine Aussenseiterposition versetzt zu werden, was auf keinen Fall akzeptiert würde.

Die amerikanische Initiative «*Partnership for Peace*» wird auch von den Russen grundsätzlich begrüsst. Doch sei notwendig, dafür zu sorgen, dass die dort vorgesehene bilaterale Zusammenarbeit durch einen «gemeinsamen Mechanismus», an dem alle Interessierten beteiligt sind, kontrolliert werde. PFP in der jetzigen Form müsse von Experten überarbeitet werden, um eine gesamteuropäische Abstützung der Zusammenarbeit sicherzustellen. Meinerseits habe ich zu diesem Thema das schweizerische Interesse an PFP dargelegt, gleichzeitig aber betont, dass für uns eine Zusammenarbeit nur unter Wahrung der Neutralität in Frage komme und der Beitritt zu einer Militärallianz ausgeschlossen sei.¹⁵

3. *Neue russische Verteidigungsdoktrin*

Erstmals hat sich ein Mitglied der russischen Führung in Europa öffentlich im Detail zur russischen Verteidigungsdoktrin geäussert.¹⁶ Die Ausführungen Gratchev's waren in mehrfacher Hinsicht hochinteressant.

Gemäss der neuen Doktrin wird die russische Armee für Verteidigungszwecke, für friedensfördernde und -erhaltende Aktionen, als Unterstützung der Truppen des Innenministeriums für Einsätze im Innern und als Katastrophenhelfer eingesetzt. Kernwaffen sind vorwiegend ein politisches Mittel zur Kriegsverhinderung, doch wird ihr Einsatz nicht ausgeschlossen.

Der Einsatzraum der russischen Armee umfasst Russland und das «grenznahe Ausland». Dazu sind die GUS-Staaten zu zählen, die den kollektiven Verteidigungsvertrag mitunterzeichnet haben. Dies wird in der Doktrin nicht explizit festgehalten. Damit behält sich die russische Führung natürlich verschiedene Optionen offen, unter anderem auch jene eines Einsatzes ausserhalb des genannten Gebiets (vgl. z. B. den Einsatz in Georgien, das im Gegensatz zu Armenien und Tadschikistan nicht GUS-Mitglied ist).¹⁷

Auf militärischer Ebene geht es bei derartigen Einsätzen um die «operative Stabilisierung von Spannungsherden», was sowohl Verteidigungs- wie Angriffshand-

15 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 54, dodis.ch/65281.

16 Die Grundsätze der Militärdoktrin der Russischen Föderation wurden von Präsident Jelzin am 2. November 1993 verabschiedet. Vgl. dazu dodis.ch/66915, Punkt 4.

17 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abchasienkrieg (1992–1993), dodis.ch/T2317.

lungen umfassen kann. Auch hier taucht somit das Thema «Prävention durch militärischen Angriff» implizit wieder auf.

Wichtigstes Instrument der russischen Armee sollen in Zukunft hochbewegliche Eingreiftruppen bilden, deren Rückgrat aus Luftlande- und Lufttransporttruppen sowie motorisierten Schützentruppen besteht. Weiterentwickelt werden auch die Luftstreitkräfte und die U-Boot-Streitkräfte, während die übrigen See- und Landstreitkräfte sowie die übrige Landarmee reduziert werden sollen.

Die neue Armeedoktrin wird keine parlamentarische Genehmigung erhalten. Die Regierung behält sich vor, sie in eigener Verantwortung an die laufende Entwicklung anzupassen, falls nötig.

4. Schweizerisch-russische Zusammenarbeit

Mein russischer Kollege lud den schweizerischen Generalstabschef zu einem offiziellen Besuch nach Russland ein.¹⁸ Dies im Hinblick auf die Fortführung des beidseitig als wertvoll empfundenen Dialogs. Auf dieser Ebene sollen auch weitere Kontaktmöglichkeiten diskutiert werden, wie z. B. ein Offiziersaustausch etc. Meinerseits brachte ich den Vorschlag vor, in Erinnerung an General Suworow's Alpenfeldzug einen sportlichen Anlass durchzuführen, wo eine gemeinsame schweizerisch-russische Soldatenpatrouille Suworow's Zug durch die Alpen nachvollzieht. Ich betonte, dass es sich dabei um einen sportlichen Anlass handle. Details würden später festgelegt.¹⁹

18 Für den offiziellen Besuch des Generalstabschefs, Korpskommandant Arthur Liener, bei den Streitkräften der Russischen Föderation vom 29. Juli bis 6. August 1994 vgl. dodis.ch/65056.

19 Der für September 1994 geplante «Erinnerungsmarsch» fand gemäss einer Mitteilung des Militärprotokolls «infolge Finanzproblemen der russischen Delegation nicht statt», vgl. das Dossier CH-BAR#E5004A#2014/94#35* (005.332-004).