

VERTRAULICH

Reisebericht

Ausbildungsprogramm für sicherheitspolitische Experten

Reise zu

North Atlantic Treaty Organization
Europäische Gemeinschaften
Westeuropäische Union

4.-8. Mai 1992

Wertung
Zusammenfassender Bericht
Reiseprogramm
Gesprächsnotizen
Redetext von A. Jacomet, WEU

Dr. Theodor H. Winkler
Beauftragter des Generalstabschefs für sicherheitspolitische Fragen

12. Juni 1992



VERTRAULICH

Beauftragter des Generalstabschefs
für sicherheitspolitische Fragen

3003 Bern, 12.6.92

Reisebericht Brüssel (EG, NATO), London (WEU) Wertung der wesentlichsten Erkenntnisse

Für die Darstellung der wesentlichsten Ergebnisse wird auf den zusammenfassenden Bericht, bzw die Gesprächsprotokolle in der Beilage verwiesen. An dieser Stelle sollen lediglich die wesentlichsten Erkenntnisse dargestellt werden. Diese sind wie folgt zusammenzufassen:

1. Es hat sich erneut bestätigt, dass die SIPOLEX-Reisen von potentiell hohem Nutzen sind. Die Delegation unter Leitung von Div Geiger wurde auf hohem bis höchstem Niveau empfangen. Die meisten Gesprächspartner waren offen und gingen, da diese Reisen nun schon traditionellen Charakter haben, immer wieder weit über die bloße Wiederholung bereits bekannter Positionen hinaus, zeigten gleichzeitig ein offenes Ohr für die Gesichtspunkte der Schweiz. Der Erkenntnisgewinn war dementsprechend hoch. Informelle Kontakt- und Beziehungsnetze, die für die Schweiz gerade in der gegenwärtigen Periode der Verhandlungen mit der EG wesentlich sein können, wurden gezielt vertieft und erweitert. Die involvierten schweizerischen Botschaften in Brüssel und London, deren Unterstützung erneut vorbildlich war, erklärten gegenüber der Delegation, dass diese Reisen auch für sie wertvoll seien und ihre Arbeit förderten.
2. Die Strukturen der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur sind noch keineswegs gefestigt, sondern nach wie vor - nicht nur im gesamteuropäischen Rahmen, sondern auch innerhalb Westeuropas und des atlantischen Bündnisses - ein in Evolution befindlicher dynamischer Prozess, der selbst durch Tagesereignisse stark beeinflusst werden kann und wird. Angesichts einer äusserst dynamischen Situation in West und Ost verfügen die Akteure letztlich nicht über die Zeit, tragfähige langfristige Konzepte zu erarbeiten, sondern operieren eher auf der Basis von Visionen als aufgrund solider langfristiger politischer Planung. In der praktischen Politik aber operieren sie umgekehrt eher taktisch als strategisch. Dies erschwert einerseits das Bemühen der Schweiz, ihren Platz in dem neuen Europa zu definieren (was zB allein schon darin zum Ausdruck kommt, dass wir nicht davon ausgehen können, dass die Strukturen der EG zum Zeitpunkt eines eventuellen Beitrittes der Schweiz zu diesen noch jene sein werden, die wir heute kennen), andererseits erschwert es auch, unsere Entscheide dem Souverän gegenüber klar und konsistent begründen zu können. Das Risiko, dass die Entwicklung in Europa unsere Information überholt (oder ihr widerspricht), ist gegeben. Wir müssen uns bewusst sein, dass die politische Herausforderung darin besteht, mehrere dynamische Prozesse, die unterschiedliche Geschwindigkeiten haben und durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst werden, zu synchronisieren und zu einem sinnvollen, den Interessen unseres Landes entsprechenden Ganzen zu verbinden. Wir müssen in diesem Unterfangen auch auf Rückschläge gefasst sein. Dies erhöht die Bedeutung schneller und präziser Information über die Entwicklung in unserem strategischen und politischen Umfeld und verlangt im Entscheidungsprozess eine Flexibilität und Reaktionsfähigkeit, die unser politisches System bisher noch nie aufweisen musste.
3. Maastricht hat die Spannungen im Dreieck NATO-WEU-EG nicht beseitigt, sondern nur übertüncht (so wird zB nun jedes Land frei entscheiden, ob es bei der WEU, wenn diese am 1.1.93 nach Brüssel übersiedelt, seinen NATO- oder seinen EG-Botschafter oder aber einen eigenständigen WEU-Botschafter als ständigen

Vertreter akkreditiert; die Frage war vor kurzem noch heftigst umstritten). Klar erscheint lediglich, dass keinem der Akteure gegenwärtig daran gelegen ist, die nach wie vor existierenden Spannungen in diesem Dreieck zu betonen. Vielmehr steht das Bedürfnis im Vordergrund, die tatsächlich existierenden Probleme eher herunterzuspielen. Klar ist aber auch, dass der Umzug der WEU von London nach Brüssel eine wesentliche Weichenstellung für diese Organisation bedeuten wird. Bisher konnte sie ihren Auftrag fluide definieren - und war gerade deshalb nützlich, weil sie keinen klaren Auftrag hatte und von niemandem ähnlich ernst genommen wurde wie die NATO (also potentiell Ton für politisches Formem und für Ideen darstellte). Nun wird sie ernsthaft in die politische Pflicht genommen werden. Der Umzug wird dazu zwingen, ihre Rolle letztlich doch zu definieren. Damit ist dieser Umzug für die WEU (und über sie hinaus für den Gedanken einer europäischen Verteidigungsidentität, eines europäischen Pfeilers der NATO, einer integrierten Verteidigungspolitik der EG oder der WEU als militärischem Arm der EG - oder wie immer man die Problemstellung definieren will) ein entscheidendes Datum. Es handelt sich hier wohl um eine "Make or break"-Situation. Auch dies enthält politische Konsequenzen - auch für die Schweiz während der Beitrittsverhandlungen zur EG -, die nicht übersehen werden können oder sollten.

4. Die WEU steckt noch in mancher Beziehung (und keineswegs nur bezüglich ihres endgültigen Mandates) in den Kinderschuhen. Zwischen dem Niveau ihres Generalsekretärs und jenem ihrer Mitarbeiter klaffen gravierende Lücken. Vom Gewicht her kann sich ihr Stab in keiner Weise mit jenem der NATO messen. Diese nüchterne Feststellung entspricht jedoch nicht den politischen Plänen, welche bezüglich der Zukunft und der künftigen Bedeutung der WEU erwogen und debattiert werden. Vorderhand wirkt die WEU wie ein Party Service, auf dem Umweg dessen man neuerdings ein kaltes Buffet bestellen soll, das in Tat und Wahrheit von einem Dritten (der NATO) geliefert wird. Das impliziert, dass man auch nicht recht weiss, bei wem man sich beklagen soll, wenn man mit den geleisteten Diensten schlussendlich nicht einverstanden ist. Die WEU ist, anders ausgedrückt, nach wie vor eher ein politisches Konzept denn greifbare, berechenbare militärische Realität. Dies will jedoch, im gegenwärtigen dynamischen Prozess, nicht besagen, dass sie nicht sehr schnell auch praktisch relevant werden könnte. Ziehen sich die USA aus Europa militärisch und politisch zurück (Präsidenschaftskandidatur Perots in den USA; Spannungen im Rahmen des GATT), so gewinnt die WEU an Gewicht. Wirft das dänische Referendum Maastricht aus den Schienen, so kann der Gedanke der Aufwertung der WEU ebenso zur Eintagsfliege werden wie etwa der diesbezügliche Genscher-Colombo-Plan der frühen achtziger Jahre.

Für die Schweiz muss in dieser mit zahllosen Unwägbarkeiten versehenen Lage aus Sicht der Delegation das Ziel sein, sich möglichst viele Optionen offen zu halten und bei jeder Entwicklung Handlungsoptionen zur Verfügung zu haben.

5. In einem wesentlichen Punkt erschien uns dieser Handlungsspielraum durch die Entwicklung des Denkens sowohl in WEU wie NATO im Bereich des Möglichen zu liegen. Der Bericht der Kommission Krafft wurde sowohl bei WEU wie bei NATO - trotz, oder gerade wegen, der deutlichen grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem Prinzip der Neutralität, welche immer wieder spürbar war - sehr positiv aufgenommen. Er ermunterte beide Organisationen, ihrerseits über weniger dogmatische Positionsoptionen nachzudenken. Der Generalsekretär der WEU erklärte so, dass die WEU Beziehungen auf drei Ebenen erwäge: (1) Vollmitgliedschaft für alle EG-Mitglieder; (2) assoziierte Mitgliedschaft für NATO-Staaten, welche nicht der EG angehören (zB Türkei); (3) Beobachterstatus (für EG-Mitglieder, welche sich nicht zu einer Vollmitgliedschaft in der WEU entscheiden können). Letzterer Status

- wurde der Schweiz von ihm konkret - zumindest als Uebergangsphase - angeboten. (Hierbei ist jedoch hervorzuheben, dass andere Kontakte des Berichterstatters mit Experten und untergeordneteren Entscheidungsträgern der WEU deutlich erscheinen liessen, dass hier der Generalsekretär eine offeneren Haltung gegenüber der Schweiz einnimmt als sein Stab.) Auf höchst vertraulicher Basis wurde dem Berichterstatter von einem Freund bei der NATO eröffnet, dass deren Generalsekretär seinerseits eine Optionsstudie in Auftrag gegeben habe, deren Zweck es sein soll, den Neutralen einen - faktisch zwischen Vollmitgliedschaft und Mitgliedschaft im Nordatlantischen Kooperationsrat (NACC) angesiedelten - Status als Partner im Aufbau neuer europäischer Sicherheitsstrukturen anzubieten, der uns in der europäischen Konstruktion aufwerten, aber wenig verpflichten würde. (Hierzu ist beizufügen, dass eine solche Option, sollten wir sie ergreifen wollen, durch bilaterale Kontakte mit befreundeten Regierungen vorbereitet und durchgesetzt werden sollte, da der NATO-Generalsekretär allein kaum diesen Gedanken durchzusetzen in der Lage sein dürfte, da es sich bei der NATO um eine demokratische Allianz von 16 souveränen Staaten handelt.)
6. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Drängen auf NACC-Mitgliedschaft, welches zudem die KSZE schwächen könnte, wenig sinnvoll. Der NACC erschien deutlich als eine etwas hilflose Notlösung ohne klar definierten Auftrag. Seine letztliche Lebensfähigkeit hängt von der - unberechenbaren - Entwicklung im ehemaligen Osten ab. Wir sollten in Europa als Partner, nicht als Bittsteller auftreten. Die Eigendynamik des NACC mag jedoch hier eine neue Beurteilung notwendig erscheinen lassen (diesem liegt ein formelles Aufnahmegesuch Albaniens, ein informelles von Slowenien sowie ein Fühler von Schweden vor).
 7. Ebenso offen wie die Zukunft des NACC ist jene, ob die NATO zu einer Aufnahme weiterer Mitglieder bereit ist. Hier lagen sehr widersprüchliche Aussagen vor. Ein Teil der Gesprächspartner meinte, Polen, Ungarn und die CSFR hätten die Mitgliedschaft bereits in der Tasche. Andere erklärten, eine Erweiterung komme für die NATO - beinahe unabhängig vom Kandidaten - gegenwärtig nicht in Frage (wobei die Sorge klar mitspielte, einerseits die innere Kohäsion der Allianz nicht weiter zusätzlich zu schwächen, andererseits diese nicht durch neue Probleme, welche jedes weitere Mitglied zwangsläufig in sie einführen würde, vor Entscheide zu stellen, mit denen man kaum fertig würde). Es erscheint nicht klar, ob vor diesem Hintergrund ein allenfalls eines Tages denkbaren schweizerisches Gesuch um Mitgliedschaft überhaupt Chancen hätte, sollte es von unserem Land aus irgendwelchen Gründen gestellt werden. Es erscheint eher denkbar, dass man die drei Staaten der Visegrad-Gruppe in einem solchen Fall nicht weiter diskriminieren und zurückstellen möchte (diese empfinden bereits die Schaffung des NACC als relative Zurückstufung) und negativ reagieren könnte. Die von Dr. Wörner angeregte Zwischenlösung könnte diesen Ueberlegungen entspringen und wäre wohl auch eher geeignet, unseren Handlungsspielraum (auch bezüglich der KSZE-Ausformung) breiter zu gestalten.
 8. Von Botschafter von Tschärner wurde angeregt, dass SIPOLEX-Reisen, deren Wert er hoch einstufte, auch ad-hoc-Vertreter des BAWI und des EDA als Delegationsmitglieder mitgegeben werden können sollten. Dies würde aus seiner Sicht - gerade in der wichtigen gegenwärtigen Phase der Evolution unserer Politik - den Verantwortlichen wesentliche Denkpulse direkt erschliessen. Aus Sicht des Programmbeauftragten SIPOLEX handelt es sich hierbei um eine ausgezeichnete Idee (wobei die spezifischen Kosten allerdings angesichts der Budgetengpässe des EMD von den betroffenen Dienststellen zu tragen wären und die Ausdehnung der Delegation in sinnvollen Grenzen zu halten wäre).

9. Umgekehrt erscheint es zwingend, dass das EMD sofort Fachpersonal ausscheidet, bzw eine Dienststelle schafft und mit qualifiziertem Personal dotiert, welche in der Lage ist, dem EDA und dem BAWI in den Verhandlungen mit der EG im sicherheits- und militärpolitischen Bereich beratend und assistierend zur Seite zu stehen. Die Verhandlungen mit der EG werden, das steht nach Maastricht fest, auch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension haben (selbst wenn das dänische Referendum dies etwas relativiert). Es erscheint wesentlich, dass in einem derartigen Schlüsselbereich unserer Politik die engste Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Departementen auch auf Stufe der Experten von Anbeginn an gesichert ist. Es drängt sich aus Sicht des Berichterstatters auf, eine eigenständige Dienststelle - mit direktem Zugang zu C EMD und GSC - zu schaffen, die diese wesentliche Aufgabe übernehmen kann. Hierbei wäre das Personal sicherlich auch zuerst mit den wesentlichsten Kenntnissen über die EG zu versehen (dürfte also einer Grundausbildung bedürfen, bevor es sinnvoll eingesetzt werden kann), um ein langfristig echter Ansprechpartner von EDA und BAWI werden zu können. Betrachtet man den politischen Verhandlungskalender, so erscheint hier ein sehr dringlicher Handlungsbedarf, der kaum Verzug duldet (bedenkt man auch insbesondere den Stellenwert gerade dieser Fragen in der Schlussentscheidung durch den Souverän über einen EG-Beitritt).

Zusammenfassender Bericht

Grundlage

Im Rahmen des Ausbildungsprogrammes des EMD für angehende sicherheitspolitische Experten findet u.a. jedes Jahr eine Reise nach Brüssel und London statt. Dieses Jahr wurden folgende Institutionen besucht:

- 5. Mai 1992: NATO-Hauptquartier, Brüssel
- 6. Mai 1992: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
- 7. Mai 1992: Sekretariat der Westeuropäischen Union, London
- 8. Mai 1992: Internationales Institut für Strategische Studien (IISS), London
Royal United Services Institute (RUSI), London

In den Vorjahren wurde auch das Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) besucht. Für dieses Jahr lag eine Einladung seitens des SACEUR, General Galvin, vor. Sie konnte aber nicht wahrgenommen werden, weil in der Besuchswoche (deren Termin mit den anderen Institutionen bereits vereinbart worden war) die Übung SHAPEX stattfand, wodurch die potentiellen Gesprächspartner absorbiert waren (insbesondere durch die Betreuung der mittel- und osteuropäischen Beobachtermissionen). Das NATO-Programm sah ein halbstündiges Treffen mit Generalsekretär Manfred Wörner vor, das aber wegen dessen Krankheit abgesagt werden musste. Hingegen wurde die Delegation zu einem Mittagessen mit Wörners Stabschef, Roland Wegener, sowie dem Stellvertretenden Generalsekretär für politische Angelegenheiten, Botschafter Gebhardt von Moltke, eingeladen. Die Delegation traf im weiteren mit dem Generalsekretär der WEU, Willem F. Van Eekelen, zu einem Mittagessen zusammen.

Der Zweck dieser Reise besteht einerseits darin, den Absolventen der Ausbildung zum sicherheitspolitischen Experten direkte Eindrücke sicherheitspolitisch relevanter Institutionen sowie deren Positionen, Probleme, und Perspektiven zu vermitteln. Andererseits dient der Besuch auch dazu, Kontakte mit Exponenten der besuchten Institutionen auszubauen bzw. herzustellen und Einschätzungen der Lage aus erster Hand zu erhalten.

Die diesjährige Delegation wurde vom Stabschef für Operative und Strategische Schulung, Div Louis Geiger, geführt und umfasste neben dem Beauftragten des Generalstabschefs für sicherheitspolitische Fragen und dessen Stellvertreter Jacques Pitteloud und Pierre-Yves Breuleux (Stab GGST). Botschafter Benedikt von Tscharner, Chef der schweizerischen Mission bei der EG in Brüssel, regte an, bei analogen Besuchen der EG in Zukunft auch ad hoc Vertreter des EDA und des Integrationsbüros in die Delegation aufzunehmen.* Botschafter Benedikt von Tscharner empfing die Delegation zu einem Briefing in der Mission. Der schweizerische Botschafter in Belgien, Botschafter Gaspard Bodmer, gab einen Empfang für die Delegation, bei dem mehrere hohe Exponenten von NATO, WEU und EG zugegen waren (u.a. Roland Wegener, Botschafter Gebhardt von

* Da das EDA das Ausbildungsprogramm für angehende sicherheitspolitische Experten mit je einem Teilnehmer pro Kurs beschickt, ist bei solchen Reisen in der Regel auch mindestens ein Vertreter des EDA dabei. Dies war dieses Jahr bei dieser Reise nicht der Fall, weil der EDA-Absolvent des letzten Kurses einen mehrjährigen Urlaub genommen hat.

Moltke und Willem F. Van Eekelen). Die Organisation und Betreuung durch die Botschaft bzw. Mission war wiederum hervorragend.

In diesem zusammenfassenden Bericht sind nur als wesentlich bewertete Eindrücke und Informationen aufgenommen worden. Ein vollständiges und ausführliches Protokoll der Gespräche ist in der Beilage enthalten.

North Atlantic Cooperation Council, NACC

Bei der NATO herrscht Ungewissheit, wohin im Zusammenhang mit dem NACC "der Zug fahren wird". Man ist sich nicht ganz sicher, dass man nicht ein Monster geschaffen hat, dessen Wachstum und Tätigkeit nicht ganz kontrollierbar ist, das den Charakter der Mutterorganisation verändern und die KSZE konkurrenzieren könnte. Es wird erkannt, dass die Gefahr besteht, dass die KSZE ausgetrocknet wird und in Gefahr geraten könnte, das S (Sicherheit) zu verlieren. Seitens der NATO wurde versichert, der NACC sei komplementär zur KSZE konzipiert, als edukatives Gremium, das auch der Konsultation, nicht aber der Entscheidung diene. Es habe Versuche gegeben, die KSZE-Verhandlungen von Helsinki im Rahmen des NACC vorzupfaden, die NATO wolle aber aus dem NACC keinen "caucus" machen. Trotzdem gelte es zu bedenken, dass der NACC eine Eigendynamik annehmen könnte, woraus sich ein Prozess entwickeln könnte. Dies sei zwar nicht die Absicht der NATO; die Möglichkeit sei aber nicht zu leugnen.

Dem NACC gehören gegenwärtig 36 Staaten an (alle Mitglieder der NATO und des ehemaligen Warschauer Paktes. Die zentralasiatischen Mitglieder haben z.T. wenig Interesse am NACC; sie und die Ukraine haben auch noch keine Botschafter in Brüssel. Es ergeben sich für Treffen erhebliche logistische Schwierigkeiten, und die NATO macht sich auch Sorgen über die Vertraulichkeit der Beratungen. Ein formelles Aufnahmegesuch liegt seitens Albaniens vor, ein informelles wurde von Slowenien gestellt. Die Antwort auf diese Gesuche wird entscheiden, ob das bisherige Kriterium (Mitgliedschaft in NATO oder Warschauer Pakt) aufrechterhalten wird. (Im Falle Albaniens könnte man sich zur Not mit dem Argument behelfen, es sei früher einmal Mitglied im Warschauer Pakt gewesen.) Schweden hat mit der NATO informell über einen Beitritt zum NACC gesprochen, es liegt jedoch keine formelle Initiative vor. Eine Initiative müsste seitens der NATO erfolgen.

Der NACC wurde zunächst als "Warteraum" für jene Staaten konzipiert, die der NATO beitreten möchten, die aber zurzeit als Vollmitglieder nicht erwünscht sind (vor allem Ungarn, die CSFR und Polen). Diese Staaten sind nun aber enttäuscht, formell auf die gleiche Stufe wie z.B. Tadschikistan gestellt zu werden. Die Mitgliedschaft im NACC soll aber eine Sonderbehandlung aus Sicht der NATO nicht ausschliessen. Die Zugehörigkeit der ehemaligen zentralasiatischen Sowjetrepubliken zu KSZE und NACC wurde von NATO-Seite als "historischer Zufall" bezeichnet. Es gehe darum, diese Staaten nicht zu isolieren und sie eher in die westliche Staatengemeinschaft einzubeziehen, statt sie dem Einfluss Irans preiszugeben.

Bis jetzt ist der NACC ein Prozess, der sich um sich selbst dreht. Das erste Treffen auf Aussenministerebene (am 21. Dezember 1991) diente seiner Gründung, das zweite (am 10. März) der Aufnahme aller Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Am 5./6. Juni wird in Oslo ein weiteres Aussenministertreffen stattfinden; für den Herbst wird ein weiteres erwartet. Die bisherigen Treffen umfassten jeweils nur eine Runde politischer Statements und die Ausarbeitung des Schlusscommuniqués. Dabei wurden aber wichtige Themen angeschnitten: die Stationierung russischer Truppen in den baltischen Staaten und die Konflikte um Nagorny Karabakh und Moldawien (Dnjestr-Republik). Am 1. April fand ein NACC-Treffen der Verteidigungsminister, am 10. April eines der Generalstabschefs statt.

Ein NATO-Vertreter sagte im privaten Gespräch, NATO-Generalsekretär Wörner habe eine Optionsstudie in Auftrag gegeben, welche die Möglichkeiten aufzeigen soll, den Neutralen eine Beziehung zur NATO zu geben, die gegenüber der Mitgliedschaft im NACC privilegiert wäre.

Kommentar: Die NATO hat wenig Neigung, den NACC durch Neutrale und Nichtpaktgebundene zu erweitern. Die Absenz dieser Staaten ist in bezug auf den Mitgliederkreis der einzige Unterschied zwischen NACC und KSZE. Obwohl der NACC sich mit Fragen befasst, die im weiteren Sinn in den ersten Korb der KSZE fallen, müsste eine Erweiterung des NACC auf alle 52 KSZE-Mitgliedstaaten nicht zwingend im Interesse der Schweiz sein. Zurzeit wird auch bei der NATO betont, die KSZE stehe zuoberst in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Solange der NACC keine Neutrale und Nichtpaktgebundenen als Mitglieder hat, kann die NATO seine Rolle und Aufgaben relativ flexibel steuern - und sich auf den Standpunkt stellen, der NACC sei nur zur thematisch und zeitlich limitierten Aufgabe geschaffen worden, sicherheitspolitische und militärische Reformen in den früheren kommunistischen Staaten zu erleichtern. Die Aufnahme von Neutralen würde eine andere oder breitere Aufgabe implizieren, den temporären Charakter abschwächen oder eliminieren, und damit den NACC stärker zu einem direkten Konkurrenten der KSZE machen, ohne dass damit die Schweiz etwas gewonnen hätte. Die Befürchtung, im NACC könnten KSZE-Beschlüsse bereits vorweggenommen werden, hat eine gewisse Grundlage; die NATO ist sich aber dieser Bedenken bewusst, und der NACC ist zurzeit auf einige wenige Themen konzentriert. Überdies verfügt die Schweiz (gerade durch ihren Botschafter in Belgien) über Kommunikationskanäle, die dazu verwendet werden können, ihre Interessen kundzutun. Ein Drängen auf eine volle Mitgliedschaft im NACC erscheint aus diesen Gründen nicht angezeigt.

NATO-Erweiterung

Zu einer künftigen NATO-Mitgliedschaft von *Ungarn, der CSFR und Polen* wurden unterschiedliche Aussagen gemacht. Einerseits wurde gesagt, diese Staaten hätten "die Eintrittskarte zur Allianz sozusagen bereits in der Tasche" und sie würden alle drei gleichzeitig aufgenommen werden. Im Rahmen militärischer Reformen würden bereits heute NATO-Standards übernommen, in Antizipation einer künftigen Mitgliedschaft. Die

drei mitteleuropäischen Staaten haben der NATO den Austausch von Daten zur Luftraumüberwachung sowie regelmässige Aufklärungsflüge von NATO-Flugzeugen in ihrem Luftraum angeboten. Die NATO steht diesem Angebot gegenwärtig reseviert gegenüber, weil sie andere Staaten nicht antagonisieren will und eine "schleichende" de-facto Ausweitung nach Osten ohne klaren Entscheid vermeiden will.

Es wurde auch gesagt, eine Erweiterung der NATO in dieser Richtung sei jetzt kein Thema und für absehbare Zeit ausgeschlossen. Eine selektive Aufnahme neuer Mitglieder würde laut Botschafter von Moltke neue Teilungen in Europa schaffen. Es wurde auch zu bedenken gegeben, dass die NATO durch eine Erweiterung nach Osten ihren Charakter verändern würde, dass die Kohäsion darunter litte, und dies nicht unbedingt im Interesse gerade jener Staaten liegen würde, die beitreten möchten. Mit anderen Worten: Eine wirkungsvolle, kohäsive Allianz, in der sie nicht Mitglied seien, nütze diesen Ländern mehr als eine verwässerte Organisation, in der sie Mitglied wären.

Eine NATO-Mitgliedschaft von *Estland, Lettland und Litauen* wurde von einem Gesprächspartner bei der NATO (Peters) ebenfalls nicht ausgeschlossen, allerdings auf eine fernere Zukunft verwiesen. Man wolle Russland nicht provozieren, und die bislang zu provokative Politik der baltischen Staaten gegenüber Russland müsste einem klugeren Ansatz Platz machen. Die provokative Art, in der die baltischen Staaten im NACC die russische Militärpräsenz in ihren Ländern zur Sprache brachten, hat ihrer Position geschadet - und jener Russlands tendenziell geholfen.

Mutually Reinforcing Institutions, NATO - WEU - EG

Bei der NATO wurde der früher verwendete Begriff "interlocking institutions" (miteinander verschränkte Institutionen) zugunsten des neuen Begriffs "mutually reinforcing institutions" (sich gegenseitig stützende und verstärkende Institutionen) aufgegeben, weil der früheren Begriff für einige NATO-Mitgliedstaaten eine zu starke Integration suggerierte. Das Verhältnis im Dreieck NATO - WEU - EG lässt sich laut Botschafter von Moltke in drei Punkten zusammenfassen, die bei den Gipfeltreffen in Rom (NATO) und Maastricht (EG) formuliert wurden:

1. Eine europäische Verteidigungsidentität muss völlig transparent sein, um Misstrauen zu verhindern.
2. Eine europäische Verteidigungsidentität muss komplementär zur NATO sein und darf die Allianz nicht untergraben.
3. Die NATO bleibt das wichtigste Forum für sicherheitspolitische Konsultationen und Entscheide.

Die WEU soll auf den 1. Januar 1993 ihr Sekretariat von London nach Brüssel verlegen. Da alle neun WEU-Mitgliedstaaten gleichzeitig auch Mitglieder der NATO und der EG sind, stellt sich die Frage, ob ab diesem Zeitpunkt der NATO-Botschafter oder der EG-Botschafter bei der WEU akkreditiert werden soll. Dieser Entscheidung wurde grosse symbolische Bedeutung beigemessen, als Signal für die Position der WEU zwischen NATO und EG. Es wird keine einheitliche Praxis erwartet. Staaten, welche die Nähe der WEU zur NATO betonen wollen (Grossbritannien, Niederlande) dürfen den NATO-

Botschafter bei der WEU akkreditieren, andere Staaten, die die Rolle der WEU als EG-Verteidigungsagentur deutlich machen wollen (Frankreich) den EG-Botschafter.

Die NATO steht vor drei grossen offenen Fragen:

- Wie soll der Zusammenhalt nach der Auflösung der Sowjetunion erhalten werden?
- Wird eine europäische Sicherheitsidentität zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO (und damit der Allianz insgesamt) oder zur Abschwächung des amerikanischen Einflusses führen?
- Was ist der Aktionsbereich von NATO und NACC (auch im Zusammenhang mit der Frage, der KSZE friedenserhaltende Truppen zur Verfügung zu stellen)?

Europäische Gemeinschaften (EG)

Von der EG wurde betont, die Beziehungen mit der NATO seien intensiv. Kommissionspräsident Jacques Delors, NATO-Generalsekretär Manfred Wörner und WEU-Generalsekretär Willem F. Van Eeklen trafen sich oft (in der Regel zu zweit). Nach Maastricht habe die EG einen anderen Charakter angenommen. Eine Union mit gemeinsamer Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik werde international aktiv sein, zumal sie kraft der Anzahl ihrer Mitglieder und ihres wirtschaftlichen Gewichtes eine Supermacht sein werde. Die Politik einer Union werde sich primär auf die angrenzenden Gebiete (Mittel- und Osteuropa, frühere Sowjetunion, Mittelmeerraum) konzentrieren. Die EG müsse fähig sein, zu reagieren. Es sei aber nicht ausgeschlossen, in der EG Mitglieder zu haben, die keiner Militärallianz angehören.

Der EG liegen Beitrittsgesuche von der Türkei, Österreich, Malta, Schweden, Finnland und Zypern vor (vor Einreichung des Schweizer Gesuches). Die Kommission hat einen negativen Entscheid in bezug auf die Türkei und einen positiven in bezug auf Österreich getroffen. In der Türkei ist die Wirtschaft nicht für einen Beitritt bereit, und es gibt Zweifel in bezug auf die Beachtung der Menschenrechte. Im Fall Österreichs würden - trotz des grundsätzlich positiven Entscheids - Bedenken wegen der Neutralität geäussert. Die Kommission wird sich voraussichtlich noch diesen Sommer (positiv) zum schwedischen Gesuch äussern. Die Arbeit an den Stellungnahmen der Kommission zu den Gesuchen von Finnland, Zypern und Malta hat erst begonnen.

Seitens der EG (Hayes) wurde erklärt, kein EFTA-Mitgliedstaat sollte Probleme mit dem Vertrag von Maastricht haben. Die wirkliche Frage betreffe vielmehr die Perspektiven. Es gehe um einen dynamischen Prozess, und jene Länder, die in diesem Prozess rasch voranschreiten wollten, stünden den Mitgliedschaftsgesuchen von Ländern, von denen vermutet werde, dass sie die aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Union weniger enthusiastisch ausbauen wollten, eher negativ gegenüber. Mit anderen Worten: Es gehe nicht so sehr um die Kompatibilität mit dem Vertrag von Maastricht als mit den dort skizzierten Entwicklungsperspektiven.

Westeuropäische Union (WEU)

Zurzeit konzentriert sich die WEU auf folgende Programme:

- Die Machbarkeit eines europäischen weltraumgestützten Aufklärungssystems wird abgeklärt, wobei eine Mitarbeit russische Wissenschaftler nicht ausgeschlossen wird.
- Eine deutsch-französische Gruppe studiert den Aufbau einer Lufttransportfähigkeit (airlift capability) der WEU.
- Eine Verifikationsgruppe klärt ab, wie durch Zusammenarbeit im Rahmen der WEU die Verifizierung des CFE-Abkommens effizienter gestaltet werden könnte.

Die WEU wird nach ihrer Übersiedlung nach Brüssel eine Planungszelle aufbauen. Diese soll etwa 35 Personen umfassen und soll sich mit der Mission von WEU-Streitkräften, mit deren Zusammensetzung, Einsatzplanung, Logistik und Kommandostrukturen befassen. Der Direktorenposten soll unter den WEU-Mitgliedstaaten rotieren, wobei Portugal den Anfang machen soll. Das Kommando über Truppen würde im Fall von WEU-Einsätzen national bleiben.

Der Generalsekretär der WEU erklärte, dass nach dem EG-Gipfeltreffen von Maastricht zwei neue Kategorien der Assoziation zur WEU eingeführt worden sind. Europäische NATO-Mitgliedstaaten, die nicht in der EG sind (Island, Norwegen, Türkei) können assoziierte Mitglieder werden, EG-Staaten, die nicht Vollmitglieder der WEU werden wollen, können einen Beobachterstatus erhalten. Als Bedingung für eine WEU-Vollmitgliedschaft nannte der Generalsekretär eine aktive Aussenpolitik, definiert als:

- Bereitschaft, in europäischen Fragen Stellung zu beziehen
- Bereitschaft, bei wirtschaftlichen Sanktionen mitzumachen
- Bereitschaft, Streitkräfte für Operationen zur Verfügung zu stellen (wobei die Art der Streitkräfte dem Staat überlassen ist, z.B. für Katastrophenhilfe, friedenserhaltende Truppen, Truppen für Krisenmanagement; seitens der WEU wurde erklärt, für einen solchen Einsatz sei ein UNO-Mandat erforderlich, ein KSZE-Mandat sei ungenügend)

Über das Verhältnis der WEU zu den Neutralen wurde bislang nach Angaben aus der WEU nicht diskutiert.

Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

Von NATO-Seite wurde betont, die Krisenverhinderungs- und -lösungsmechanismen der KSZE bedürften einer massiven Verbesserung. Es wurde bemängelt, die KSZE verfüge über kein eigenes Budget, und die Mitglieder des KSZE-Sekretariats in Prag würden von ihren Heimatstaaten bezahlt und überdies auf der Liste der Botschaftsangehörigen aufgeführt (Claude Altermatt). Die KSZE sei auch nicht in der Lage, sehr kurzfristig Sitzungen einzuberufen. Sie verfüge nicht einmal über eigene Übersetzer. Im Gegensatz dazu sei die NATO in der Lage, zu jeder Tageszeit binnen Stundenfrist ein beschlussfähiges Gremium einzuberufen.

In der NATO wird darüber nachgedacht, ob die Allianz der KSZE nicht Truppen für friedenserhaltende Aktionen zur Verfügung stellen sollte. Die KSZE würde das Mandat geben, NATO die Truppen.

Türkisches Engagement in Aserbeidschan und Zentralasien

Die Türkei nimmt im Rahmen von NATO und NACC eindeutig Partei für Aserbeidschan (und gegen Armenien). Der türkische Vertreter pflegt vor Sitzungsbeginn Papiere zu verteilen, in der die neuesten Greuelthaten der Armenier dargestellt werden, jene der Aserbeidschaner aber unerwähnt bleiben. Zurzeit wird dies von den anderen Staaten in der NATO ignoriert. Die türkische Delegation setzt sich - um das Störpotential gegenüber Griechenland deutlich zu machen - auch dafür ein, dass die frühere jugoslawische Republik Mazedonien unter diesem Namen anerkannt werden solle.

Rüstungskontrolle

Die NATO hat klargemacht, dass sie darauf besteht, dass die Ukraine, Belarus und Kasachstan dem Non-Proliferations-Vertrag als Nichtnuklearwaffenstaaten beitreten und die dort noch stationierten ehemaligen sowjetischen strategischen Nuklearwaffen im Rahmen des START-Vertrages abbauen bzw. nach Russland verschieben. Die Entwicklung der Beziehungen der NATO zu diesen drei Staaten wird von dieser Frage abhängig gemacht. Die NATO ist nicht bereit, als Bedingung für den Abzug aller Nukleawaffen den drei Staaten Sicherheitsgarantien zu geben. [Die Einigung zwischen Russland, der Ukraine, Belarus, Kasachstan und den USA in Lissabon über diese Frage dürfte die Befürchtungen zunächst ausgeräumt haben; es ist aber nicht auszuschliessen, dass bis zum geplanten Abschluss des Abzugs aller strategischen Nuklearwaffen aus den drei Staaten Ende 1994 die Positionen sich wieder ändern.]

Es wurde betont, dass es wichtig sei, dass alle Nachfolgestaaten der UdSSR Verpflichtungen im Bereich der Nichtweiterverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen sowie von ballistischen Raketen übernehmen.

Die Verteilung der unter dem CFE-Vertrag der ehemaligen Sowjetunion zugestandenen Waffen unter die europäischen GUS-Staaten ist mit Ausnahme einer offenen Frage im Kaukasus vereinbart worden. Bei der NACC-Gründungssitzung im Dezember 1991 wurde eine High-level working group konstituiert, welche dem Zweck dient, klare CFE-Vertragsverpflichtungen von allen GUS-Staaten zu erreichen.

Strukturelle (quantitative) Rüstungskontrolle ist, wie in der NATO erklärt wurde, ihrem Ende nahegekommen. Es besteht Unsicherheit, ob operative Rüstungskontrolle noch eine Zukunft hat, da die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen bereits weit gehen. Es sei nicht mehr viel übrig. Die KSZE soll sich mehr regionalen Instabilitäten widmen.

Neutralität und Integration

Botschafter von Moltke (NATO) erwähnte den Bericht 90 zur Sicherheitspolitik. Die NATO stimmt mit der Analyse im Bericht weitgehend überein. Von Moltke sagte, er habe den Eindruck, dass die Zeit das Problem der Neutralität lösen werde. Die Frage der Neutralität erhalte allerdings um so mehr Gewicht, je mehr Neutrale eine EG-Mitgliedschaft erwägen. Peters (NATO) findet, die Schweiz wäre mehr als jeder andere Staat geeignet, die baltischen Staaten sicherheitspolitisch zu beraten, weil dies im Gegensatz zu einem NATO-Engagement nicht russisches Misstrauen wecken würde.

Von EG-Seite wurde erklärt, man dürfe sich keine Illusionen machen, die Neutralität sei mit dem Vertrag von Maastricht nicht kompatibel. Es handle sich um ein grundsätzliches Problem. Es gehe darum zu entscheiden, was man wirklich wolle. Mit 12 Mitgliedern könne man noch Lösungen finden, 15 sei die Limite; mit 20 Mitgliedern sei dies aber unmöglich.

Hans-Jochen Peters, Head, Central and Eastern European and Regional Affairs Section, NATO

Ein normales Briefing wäre in diesem Fall nicht angebracht, weil Ihr Kenntnisstand höher ist. Ich schlage vor, ein kurzes Referat zu machen und dann Fragen zu beantworten.

Seitdem Sie das letztmal hier gewesen sind, ist vieles gelaufen; dass wir nicht vorausgesehen hatten. In London und Kopenhagen hatte die NATO die politische Verpflichtung übernommen, sich für die Selbstbestimmung von Mittel- und Osteuropa einzusetzen, aber keine formalen Sicherheitsgarantien gegeben. Der NACC wurde eingerichtet. Wir wissen selbst nicht genau, wohin der Zug fahren wird. Bei Gesprächen mit den nationalen Missionen zeigt sich Unsicherheit, ob wir nicht ein Monster geschaffen haben, das uns auffressen wird. Es stellt sich ein grosses Problem in bezug auf die Vertraulichkeit der Beratungen. Das Verhältnis zwischen NACC und KSZE ist unklar. Alle sicherheitspolitisch relevanten Fragen haben eine Tendenz zum NACC. Es besteht die Möglichkeit, dass die KSZE ausgetrocknet wird, dass sie das S verliert und auf Menschenrechte und wirtschaftliche Zusammenarbeit konzentriert wird.

Zur Frage der Mitgliedschaft in der NACC: Ein formeller Antrag Albanien auf Mitgliedschaft liegt vor. Bislang umfasst der NACC [neben den NATO-Mitgliedstaaten] nur die Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts. In den nächsten zwei Wochen werden wir darüber diskutieren. Es gäbe einen formalen Grund, Albanien aufzunehmen: Es war einmal Mitglied des Warschauer Paktes. Das ist aber ein etwas künstlicher Grund. Wir müssen uns fragen, was unser Ziel ist. Slowenien hat sich nach Mitgliedschaft im NACC [informell] erkundigt. Eventuell könnte ein Beobachterstatus eingeführt werden. Falls die beiden Organisationen die gleichen Mitglieder haben sollten, sollten NACC und KSZE miteinander verklammert werden.

Das NATO-Hauptquartier müsste sich ändern. Ich habe zurzeit nur vier Mitarbeiter.

Div Geiger: [stellt die Delegation vor]. Wie dürfte sich Ihrer Meinung nach die Lage in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) entwickeln?

Peters: Wir sind auf die nationalen Delegationen angewiesen. Für analytische Arbeit bleibt kaum Zeit. Es besteht Grund zu Pessimismus. Die GUS wird nicht überleben, hauptsächlich wegen der Ukraine. Die Ukraine bleibt nur solange dabei, wie sich das rechnet. Die GUS ist ein Unternehmen auf Zeit. Wenn Staaten auszuschneiden beginnen, wird es nicht bei der Ukraine bleiben. Der harte Kern [eines künftigen Staatenbundes] könnte Russland und Tadschikistan umfassen, wobei Russland nicht unbedingt in der gegenwärtigen Form bestehen bleiben wird. Eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen der Ukraine und Russland ist zurzeit nicht wahrscheinlich. Wörner war in Moskau und in Kiew. Ich erwarte eine verstärkte autoritäre Ausrichtung in Russland und in der Ukraine. Yeltsin und Kravchuk sind nicht Demokraten. Genauere Prognosen sind schwierig.

Div Geiger: Wie stellt sich im Zusammenhang mit dem NACC das Problem der Erwartungshaltung verschiedener Staaten auf volle NATO-Mitgliedschaft?

Peters: Die drei mitteleuropäischen Staaten (Ungarn, CSFR, Polen) stehen uns im Herzen nahe. Sie haben die Eintrittskarte in die Allianz sozusagen in der Tasche. Der Preis dafür ist die Kohäsion der Allianz. Unsere Message ist: Wägt einen Beitritt zur NATO gut ab - wenn ihr eintritt, wird es nicht mehr die gleiche Allianz sein. Die Mitgliedschaft der baltischen Staaten ist ebenfalls nicht ausgeklammert. Ich bin nicht für eine Aufnahme dieser Staaten, um Russland nicht zu provozieren. Wir sollten klar machen, dass eine kluge Politik [der baltischen Staaten gegenüber Russland] notwendig ist. Im Moment fehlt das. Der NACC erlaubt eine solche Einwirkung. Die Balten haben im NACC in provokanter Weise die russische Militärpräsenz in ihren Staaten zur Sprache gebracht. Die Russen waren in der Folge in ihrer Position keineswegs isoliert. Die Balten müssen Kompromisse machen.

Div Geiger: Zur Möglichkeit einer KSZE ohne S: Die Neutralen müssten in einem solchen Fall wohl in den NACC eintreten?

Peters: Der NACC geht auf eine amerikanisch-deutsche Initiative zurück, den Raum von Vladivostok bis Vancouver sicherheitspolitisch einigermaßen zu stabilisieren. Wir müssen abwarten, wie sich dies entwickeln wird. Die USA haben dabei vermutlich eine andere Interessenlage als die Europäer. In Oslo wird Anfang Juni ein Ministertreffen stattfinden. Russland will die KSZE und den NACC verklammern (z.B. für friedenserhaltende Operationen). Russland ist für eine Stärkung der KSZE, weil das die einzige sicherheitspolitische Organisation ist, in der sie eine gewisse Position haben.

Winkler: Wie sehen Sie den Zeithorizont einer eventuellen NATO-Mitgliedschaft von Mitteleuropa und den baltischen Staaten?

Peters: Ich sehe hier etwa 3-4 Jahre, wobei die drei mitteleuropäischen Staaten alle gleichzeitig, und nicht gestaffelt, aufgenommen würden. Diese drei Staaten (die Visegrad-Gruppe) sind mit dem NACC nicht zufrieden; sie wollen eine Sonderbehandlung und haben dies deutlich gemacht. Wir haben gesagt, dass der NACC separate [präferentielle] Beziehungen nicht ausschliesst. Die mitteleuropäischen Staaten sind dabei, im Laufe ihrer Militärreformen NATO-Standards zu übernehmen, um keine Zeit zu verlieren.

Winkler: Findet eine Verschränkung in der Fliegerabwehr statt, z.B. durch Austausch von Luft-Daten mit der NATO?

Peters: Dies wurde uns angeboten, ebenso wie [regelmässige Aufklärungs-] Flüge über diese Länder. Ich würde dies ablehnen, weil es Russland antagonisieren könnte. Ich möchte der NATO die volle Freiheit erhalten und bin darum gegen eine de-facto-Ausweitung der NATO nach Mitteleuropa.

Winkler: Haben Sie ein Modell, wie NACC und KSZE miteinander verschränkt werden könnten?

Peters: Der Einsatz von friedenserhaltenden Truppen durch die NATO (peace monitoring, peace keeping, logistische Unterstützung) soll im Oktober auf der NACC-Tagesordnung stehen. (Vorschlag der Niederlande) Es ist aber eine eher schwierige Diskussion zu erwarten, insbesondere Frankreich ist zurückhaltend. Die KSZE hat in der Jugoslawien-Krise ihr Defizit aufgezeigt. Die NATO hatte kein Mandat. Wir können uns keine weiteren Jugoslawien leisten. Es läuft darauf heraus, dass die NATO [einen Einsatz] beschliessen könnte.

Winkler: Empfinden Sie es nicht als merkwürdig, dass ein asiatischer Staat wie Tadschikistan via NACC in einem engeren Verhältnis zur NATO steht als ein neutraler europäischer Staat wie die Schweiz? Gibt es weitere Anträge auf Mitgliedschaft im NACC?

Peters: Formell liegt nur ein Mitgliedschaftsgesuch Albaniens vor, informell nur ein weiteres von Slowenien. Mit Schweden wurde diskutiert, es liegt aber keine [schwedische] Initiative vor. Eine solche müsste seitens der NATO erfolgen. Dies erfordert ein Konzept der NATO. Dies wird dauern. Ein Beschluss in Oslo ist nicht zu erwarten. Die Beschlussfassung im NACC ist auch schwierig. Die Diskussion leidet darunter, dass niemand weiss, wohin es gehen soll.

Winkler: Könnten Sie uns die prozedurale Seite des NACC erklären?

Peters: Wir haben logistische Schwierigkeiten, z.T. haben die Staaten auch wenig Interesse am NACC. Brüssel ist weit weg, wenn man in Dushanbe sitzt. Ich habe gehört, einige Aussenminister von zentralasiatischen GUS-Staaten hätten gar nicht gewusst, dass ihr Staat Mitglied der KSZE ist. Die zentralasiatischen Staaten und die Ukraine haben noch keine Botschafter in Brüssel. Wir zögern, für diese Kontakte Russland zu benützen. Wir denken auch über Hilfe in diesem Kontext nach, aber wird sind eine arme Organisation.

Winkler: Ich möchte Sie noch darüber informieren, dass wir im nächsten Kurs des Ausbildungsprogrammes des EMD für sicherheitspolitische Experten sieben mittel- und osteuropäische Staaten haben werden (Ungarn, CSFR, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Russland). Bulgarien, Rumänien und die Ukraine sind auch interessiert, eine so grosse Ausdehnung nach Osten würde aber den Charakter des Kurses verändern.

Welche Themen werden im Rahmen des NACC eigentlich behandelt?

Peters: Bis jetzt ist [der NACC] ein Prozess, der sich um sich selbst dreht. Das Treffen vom 21. Dezember 1991 diente der Gründung des NACC, jenes vom 10. März 1992 der Aufnahme aller Staaten der GUS. Am 5./6. Juni 1992 wird ein NACC-Aussenministertreffen in Oslo stattfinden. Im Prinzip wäre damit das vorgesehene jährliche Aussenministertreffen bereits "konsumiert", aber ein weiteres Treffen im Herbst ist denkbar. Die Treffen beginnen mit einer Runde politischer Statements, dann wird auch schon an der Abschlusserklärung gearbeitet. Und das ist es dann schon auch. Aber es werden ganz konkrete politische Themen angesprochen: die russischen Truppen im Baltikum, die Konflikte von Nagorny Karabakh und Moldawien. Letztes Mal erschien in der Presse, dass der NACC den tschechoslowakischen Aussenminister Dienstbier beauftragt habe, eine Mission nach Nagorny Karabakh zu unternehmen.

Catrina: Wie beurteilen Sie die Haltung der Ukraine, von Weissrussland und Kasachstan zum vollständigen Abzug aller auf ihren Territorien dislozierten Nuklearwaffen? Auf einer Konferenz habe ich gehört, dass die Ukraine alle Nuklearwaffen aufzugeben bereit wäre, wenn sie dafür internationale Garantien für ihre territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit erhalten würde.

Peters: Von Weissrussland sind alle taktischen Nuklearwaffen abgezogen worden. Die Ukraine hat die Transfers taktischer Nuklearwaffen nach Russland wiederaufgenommen. Sie dürfte in der Lage sein, den Termin vom 1. Juli 1992 [für den Abschluss des Abzugs taktischer Nuklearwaffen] einzuhalten. Die

Ukraine ist um Vorwände dankbar [um den Abzug zu verzögern]. Kasachstan hat keine eindeutige Position eingenommen, dies macht uns Sorge. Wir versuchen zu drücken [d.h. Kasachstan zu einem klaren Statement zu bewegen, wonach es die strategischen Nuklearwaffen aufgeben wird]. Die NATO hat keine Lust, der Ukraine Sicherheitsgarantien zu geben. Am ehesten denkbar, aber auch nicht realistisch, wäre eine amerikanische Nukleargarantie.

Catrina: Nach meinem Eindruck, aus Gesprächen mit Ukrainern, wäre offener Druck auf die Ukraine kontraproduktiv.

Peters: Das werden wir auch nicht machen.

Pitteloud: Sie haben gesagt, dass Russland und Tadschikistan möglicherweise den harten Kern einer GUS-Nachfolgeinstitution bilden könnten. Wieso gerade Tadschikistan. Ich habe den Eindruck, dass dort der iranische Einfluss stark ist.

Peters: Tadschikistan ist zu 100% auf Russland angewiesen. Russisch ist dort auch die lingua franca der Führungsschicht. Aber ich bin nicht ein Fachmann für Tadschikistan. Am 20. März sagte mir ein Beamter des russischen Aussenministeriums: Wir haben keine Wahl [in bezug auf eine Integration Zentralasiens in die GUS]. Wir handeln hier in eurem Interesse, und wir wollen dafür kompensiert werden.

Wir haben uns im NACC auf drei Krisenherde konzentriert (Nagorny Karabakh, Armenien - Aserbeidschan, Moldawien). Die Türkei ist [in der Frage um Aserbeidschan und Nagorny Karabakh] stark involviert; es besteht in der Türkei ein öffentlicher Druck auf Einflussnahme. Der Vertreter der Türkei im Politischen Rat pflegt zu Beginn der Sitzungen Papiere zu verteilen, welche die neuesten Greuelthaten der Armenier darstellen. Ich hoffe auf eine rasche Lösung, sonst ist ein Involvement der Türkei möglich. Zurzeit nehmen wir diese türkischen Papiere stillschweigend zur Kenntnis.

Winkler: In der Ukraine würde ein türkisches Interesse an der Krim gar nicht ungerne gesehen. Inwiefern ist die Türkei hier wirklich engagiert?

Peters: Die Türkei zeigt diesbezüglich kein Profil in der Allianz. Sie hat ein stärkeres Profil in bezug auf Bosnien/Herzegowina, und auch auf Mazedonien, wegen der "nuisance value" dieses Themas gegen Griechenland. Die Türkei zirkuliert Papiere, dass dieser Staat "Mazedonien" heissen solle.

Winkler: Was ist die Haltung der NATO gegenüber dem "neuen Jugoslawien"?

Peters: Eine Anerkennung ist unter der gegenwärtigen serbischen Politik nicht möglich. Wir werden das "neue Jugoslawien" nicht als Rechtsnachfolger Jugoslawiens anerkennen. Insgesamt besteht aber zwischen den NATO-Mitgliedstaaten wenig Koordination in bezug auf Jugoslawien. Die westliche Haltung zur Frage, ob Russland der Rechtsnachfolger der UdSSR sei, war mehr von pragmatischen Gesichtspunkten als von Rechtsnormen bestimmt.

Div Geiger: Wie beurteilen sie die Zukunft der ehemaligen sowjetischen Armee?

Peters: Da Sie Christopher Donnelly begegnen werden, würde ich lieber auf ihn verweisen. Er versteht mehr davon.

Div Geiger: Die westlichen Staaten leisten Hilfe zur Sanierung der Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa. Die Sicherheit [und Stabilität] hängt von den Lebensbedingungen ab. Beurteilen Sie die laufenden Sanierungsprogramme als ausreichend?

Peters: Nein, aber sie sind notwendig, und es besteht keine Alternative. Die Prognosen für eine rasche Erholung sind rabenschwarz; der Tiefpunkt ist noch nicht erreicht. Man sollte vielleicht klarer unterscheiden zwischen humanitärer Hilfe und Investitionen.

Div Geiger: Litauen und Lettland haben den Wunsch nach sicherheitspolitischer Beratung durch die Schweiz geäußert. Nach Abklärungen zeigte sich, dass diese beiden Staaten sozusagen überall angefragt hatten. Der NACC bzw. die NATO tun etwas. Ist es aus Ihrer Sicht dringend, hier etwas zu tun?

Peters: Die NATO musste die Gesuche dieser Staaten an die Mitgliedstaaten verweisen. Aber wenn ein Staat für diese Aufgabe sehr geeignet ist, dann die Schweiz. Dies muss nicht teuer sein, zur Hauptsache Beratung. Hilfe seitens der Schweiz wäre unverfänglich. Wenn die NATO das machen würde, könnte dies in Russland Misstrauen wecken.

Winkler: Ich möchte noch die Krisenherde in Mittel- und Osteuropa anschneiden. Am gefährlichsten erscheint mir der Konflikt Moldawien/Dnjestr-Republik. Das schlechteste Resultat könnte sein, dass Ungarn eine nationalistischere Politik verfolgen würde.

Peters: Bis jetzt hat Ungarn eine vernünftige Politik betrieben, aber eine Radikalisierung ist möglich. Es besteht zunehmende Ungeduld seitens Ungarns gegenüber Rumänien.

Winkler: Was tut die NATO in bezug auf Moldawien bzw. die Dnjestr-Republik?

Peters: In dieser Frage besteht nur ein Minimum an Aufmerksamkeit seitens der NATO.

Winkler: In der Dnjestr-Republik ist die 14. ehemalige sowjetische Armee. Dies ist das erste Beispiel für "Warlordism". Könnte es nicht auch einen Präzedenzfall für ähnliche Entwicklungen im Baltikum setzen?

Peters: Genau.

Winkler: Wir haben von einem Herrn Martirosyan gehört, der in der Ukraine wie ein "Godfather" des Militärs aufzutreten scheint und anscheinend auch so behandelt wird. Am billigsten wäre es doch, die Offiziere mit einer Abgangsentschädigung von 5000 Dollar zu pensionieren.

Peters: Die sozialen Probleme werden von Russland nicht vorgeschoben, sondern sie sind real. Das gleiche gilt auch für die Rüstungsindustrie in der CSFR. Die Visegrad-Länder schlagen Dreiecksgeschäfte vor. (Der Westen würde Unternehmen aus Ungarn, Polen und der CSFR beauftragen, in Russland Häuser zu bauen und dafür bezahlen.) Dies ist ein guter Gedanke. Generalsekretär Wörner ist dafür.

Pittelloud: Wird Transsylvanien als potentieller Krisenherd derzeit nicht unterschätzt?

Peters: Es besteht geringes Vertrauen in Krisenverhinderung. Kein Politiker verbringt auch nur zehn Minuten mit einer Krise, die noch nicht ausgebrochen ist.

Breuleux: Wird im NACC über [Koordination/Restriktion der] Rüstungsexporte gesprochen werden?

Peters: Dies ist ein heisses Thema. Es bestehen folgende Alternativen: 1. Gemeinsames Communiqué (ausgeschlossen). 2. Statements einzelner Staaten (wahrscheinlich). 3. Eine vage Erklärung, das Thema anzusprechen, auf einem kleinen gemeinsamen Nenner.

Zur Unterstützung für sowjetische [Nuklear-]Wissenschaftler: Der NACC ist hier kein geeignetes Forum, weil nicht alle relevanten Staaten Mitglieder des NACC sind.

Div Geiger: Wie beurteilen Sie den sicherheitspolitischen Solidaritätsbeitrag der Schweiz in Europa?

Peters: Ich möchte lieber beim Mittagessen auf dieses Thema zurückkommen.

Botschafter Gebhardt von Moltke, Assistant Secretary-General for Political Affairs, NATO

Von Moltke: [Begrüsst die Delegation, entschuldigt sich dafür, zu spät zu sein. Er hat eine Sitzung kurz nach Beginn verlassen.]

Div Geiger [stellt die schweizerische Delegation vor].

Von Moltke: Ich komme aus dem deutschen diplomatischen Dienst und bin seit dem 1. September 1991 hier als beigeordneter Generalsekretär für 3-4 Jahre. Ich habe meine diplomatische Laufbahn 1968 nach dem Abschluss eines Rechtsstudiums begonnen. Zunächst war ich für 4 Jahre bei der Botschaft in Moskau tätig (Wirtschaftsfragen), dann wurde ich nach Yaoundé in Kamerun versetzt. Anschliessend war ich in der Personalabteilung des Auswärtigen Amts in Bonn, bevor ich für 4 Jahre in die USA versetzt wurde, wo ich die US-Innenpolitik beobachten konnte. Dann wurde ich Leiter des US-Referats im Auswärtigen Amt bis zum August 1991.

Die NATO hat enorm schnell auf den Wandel reagiert: London (Sie sollten die Erklärungen lesen, sie sind aussagekräftig!) - Überarbeitung der Strategie - Rom - neues strategisches Konzept - rapid reaction forces. Das neue Szenario ist mehr auf Krisenbewältigung ausgelegt. Weiter möchte ich die Liaison-Politik erwähnen. Im Laufe des Jahres 1990 wurde im Hinblick auf das Ministertreffen von Kopenhagen der Inhalt des Liaison-Konzeptes mit Mittel- und Osteuropa ausgearbeitet. Es fanden hier bereits Besuche fast aller Staatsoberhäupter der Staaten statt, mit denen wir eine solche Liaison haben. Eine starke bilaterale Aktivität hat eingesetzt. Im August 1991 (Putschversuch in Moskau) wurde vielen klar, dass dieses Konzept ausgedehnt werden sollte. Im Senior Political Committee wurden ca. 120 Stunden für die Ausgestaltung der Liaison-Politik zum NACC verwendet.

Am 21. Dezember 1991 gründeten 25 Staaten den NACC. Die Osteuropäer haben sich sehr wohl gefühlt; sie hatten so etwas vorher nie gekannt. Die NATO hat alle notwendigen Prärogativen, der Generalsekretär

verfügt auch über Autorität, aber es findet kein Diktat statt. Am 10. März 1992 wurde der NACC auf 35 Mitglieder erweitert. Er ist nun zu einem grossen Unternehmen geworden, der uns beschäftigt und der NATO eine neue Dimension gibt. Am 1. April fand ein Treffen der Verteidigungsminister im Rahmen des NACC statt, am 10. April eines der Generalstabschefs. Das waren sehr wichtige Treffen, nach so kurzer Zeit. Hier liegt der Kern der Arbeit, hier können wir die Expertise der Allianz einbringen.

Aber die NATO ist weiterhin eine Allianz, ein Verteidigungsbündnis, und die Mitglieder wollen es erhalten. Der Garten Eden liegt nicht vor uns. Die Zukunft birgt viele Unsicherheiten. Die NATO hat nicht nur Instrumente, sondern auch eine Verständigungsbasis entwickelt, obwohl oft lange Sitzungen notwendig sind, um zu einem Kompromiss zu gelangen (oder mitunter auch ergebnislos enden). Bei der Ausarbeitung von Programmen ist ein Kompromiss nicht immer möglich. Ein Mitgliedland stand kräftig auf der Bremse. Nur ein Verteidigungsbündnis zu sein, wurde mittelfristig als Ende oder Tod der Allianz gesehen. Frankreich nahm eine sehr orthodoxe Position ein, indem es die NATO so erhalten möchte, wie sie ist. Dies ist mir nicht ganz verständlich, aber dies ist ein französisches Problem.

Die Zukunft Europas liegt dort, wie sie in der KSZE formuliert ist. Die Herstellung eines Gesamteuropas ist nur auf diese Grundlage möglich. Was können wir tun, um den gesamteuropäischen Prozess vorwärtszubewegen? Sicherheitsüberlegungen, stabilisierende "interlocking institutions". Wir haben diesen Termin etwas hinter uns gelassen. Nach der Meinung einiger Mitgliedstaaten ging er zu weit. Wir sprechen nun von "mutually reinforcing institutions". Ein Element davon ist der NACC. Er soll "Unterfutter" für die KSZE aufbereiten. Er soll auch durch Einflussnahme auf Militärdoktrinen und militärische Reformen das Gefühl geben, dass die NATO an den Sicherheitsproblemen dieser Staaten Anteil nimmt, zumal wir weder Sicherheitsgarantien abgeben noch die Mitgliedschaft ausweiten wollen. Zu den "interlocking institutions": In der Erklärung des NATO-Gipfeltreffens von Rom werden die NATO, die WEU und die EG erwähnt. Die KSZE diskutiert nun über die Organisation von crisis management. Wird dabei Rückgriff auf die Instrumente bestehender Organisationen genommen? Die NATO diskutiert das intern. Wir glauben, dass dies ein Thema des Treffens des NATO-Ministerrates vom 5. Juni sein wird. Gestern fand eine wichtige Sitzung mit einem brainstorming zu diesem Thema statt. In den nächsten 4 Wochen werden wir dieses Thema kräftig bearbeiten. Es besteht starke Bereitschaft, im crisis management mitzuwirken. Frankreich hat einen etwas anderen Ansatz, aber Konsens über einen Kompromiss ist wahrscheinlich möglich. Auch in Paris hat man mehr und mehr erkannt, dass eine Weiterentwicklung ohne Vertragsänderung notwendig ist, um den Realitäten Rechnung zu tragen. Um ausserhalb des Bündnisgebiets agieren zu können, brauchen wir eine Legitimation durch die KSZE.

Die transatlantische Verbindung ist eine Grundvoraussetzung. Wir müssen alles tun, um diese zu erhalten. Es geht nicht nur um den Schutz durch die USA, sondern auch um das Gewicht der USA, das kraft des automatischen commitment dissuasiv wirkt. Wir weisen die USA darauf hin, dass der Einfluss der USA einen US-Militärpräsenz in Europa erfordert.

Div Geiger: In der Gipfelerklärung von Maastricht wurde ausgeführt, die WEU solle gleichzeitig die EG-Agentur für Verteidigungspolitik und der europäische Pfeiler der NATO sein. Wie sind diese beiden Rollen miteinander vereinbar?

Von Moltke: Auf einer Seite haben wir die EG und die Europäische Politische Union. Dies liegt im Zug der Zeit, ist ein akzeptiertes Faktum, liegt in der Logik der Entwicklung. Die Europäer wollen die Allianz nicht auflösen, darum wollen sie sie einpassen. In Rom und Maastricht wurde beschlossen:

1. Eine europäische Verteidigungsidentität muss völlig transparent sein, um Misstrauen zu verhindern.
2. Eine solche Verteidigungsidentität muss komplementär zur NATO sein, die NATO nicht untergraben im Rahmen des Vertrags von Washington.
3. Die NATO bleibt das wichtigste Forum für sicherheitspolitische Konsultationen und Entscheide.

Dies sind die Rahmenbedingungen. In Maastricht wurde die WEU als Nukleus einer europäischen Verteidigungsidentität auserkoren. Der Aufbau einer europäischen Sicherheitsidentität wird innerhalb dieser drei Eckdaten geschehen. Die WEU ist daran. Auch innerhalb der WEU ist ein Kompromiss schwierig. Es gibt grob zwei Lager. Das eine will keine Autonomie der WEU von der NATO (Grossbritannien, Niederlande); das andere will der WEU etwas Autonomie von der NATO geben (Deutschland, Frankreich, Italien). Bei der Kompromissformulierung von Maastricht was etwas Augenwischerei dabei. Aber die WEU ist das Mittel der werdenden Politischen Union. Dies wird ein schwieriger diplomatischer Prozess sein.

Div Geiger: Wie ist das deutsch-französische Korps hier einzuordnen?

Von Moltke: Es besteht noch keine klare Sicht. Am 21. Mai wird ein Gipfeltreffen stattfinden, bei dem das verabschiedet werden soll. Aus Sicht der NATO soll es im Prinzip keine nicht integrierten Truppen

geben. (Man erwartet dass das 3. deutsche Korps 1994 integriert wird.) Ein Problem ist allerdings, eine für Frankreich akzeptable Form zu finden. Wenn dies nicht gelingt, wird es eine schwierige Frage. Doppelt assignierte Truppen sind denkbar. Eine WEU-Aktivität im Vertragsgebiet der NATO wird nicht ausgeschlossen.

Winkler: Wie sehen Sie die Zukunft der NATO? Vieles ist im Fluss. Der Aufbau des NACC hat den Charakter verändert. Es gibt die Mitgliedschaftsgesuche von Mitteleuropa und den Balten. Wie sehen Sie die Entwicklung der Institution realistischweise?

Von Moltke: Ich kann Ihnen nur meine Gefühle mitteilen. Eine Erweiterung [durch Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO] ist für uns jetzt kein Thema. Eine solche ist für absehbare Zeit ausgeschlossen. Die NATO funktioniert, weil sie relativ homogen und kohäsiv ist. Im Fall einer Erweiterung um x Mitglieder würde die Kohäsion sehr gefährdet. Die könnte die Organisation entgegen dem Interesse der Mitglieder wie auch der mitteleuropäischen Staaten verwässern. Das demokratische Staatsverständnis ist in diesen Staaten auch noch nicht ausreichend ausgeprägt. Wir sind froh über die Überwindung der Teilung Europas. Eine selektive Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO würde neue Teilungen schaffen. Der NACC ist komplementär zur KSZE, trotz gewissen Überlappungen. Er ist ein edukatives Gremium, dient auch der Konsultation, trifft aber keine Entscheidungen. Es gibt Versuche, Helsinki [im Rahmen des NACC] vorzubereiten, aber wir wollen keinen "caucus". Aber der NACC hat eine eigene Dynamik. Ein Prozess kann sich darauf entwickeln. Dies will ich nicht leugnen, dies ist aber nicht unsere Intention. Der NACC ist nach allem erst sechs Monate alt.

Div Geiger: Wie sehen Sie das Problem von Neutralität und europäischer Intergration, das für uns in der Schweiz von besonderer Bedeutung ist?

Von Moltke: Ich möchte Ihnen sagen, dass wir den Bericht 90 zur Sicherheitspolitik gelesen haben. Wir stimmen in der Analyse stark überein. Ich habe den Eindruck, dass die Zeit das Problem der Neutralität lösen wird. Für Finnland könnte dies schwieriger sein als für Schweden. Die Schweiz ist in ähnlicher Lage. Die Frage erhält um so mehr Gewicht, je mehr Neutrale eine EG-Mitgliedschaft erwägen.

M. Leroy, Head, NATO/Multilateral Affairs and Policy Planning Section

The way I presented the European security architecture in the past was an image out of the theory of international relations. In Europe there is a tremendous need to maintain order. There are more and more varied challenges to that order now. During the Cold War the behaviour was controlled by the respective camps. Greece and Turkey would for instance never have been permitted to go to war (they would have faced the risks of being cast out of NATO, or being denied entry into the EC). Between [these two camps] we had some well-behaved neutrals that defined their role relative to these two camps. Today the possibilities for disturbances are far more numerous and varied, witness Yugoslavia and Nagorny Karabakh. Once empires disintegrate, individual actors can flex their muscles and can start behaving in new ways (e.g., Hungary and Romania could now go to war). This is a much more disorderly situation, with a higher degree of permissiveness. Thus more demands are placed on the international system.

If you have such a situation, the preferred road is to set up an international organization. During the Cold War the strongest organizations were NATO and the WTO. But they could only deal with each other in the military dimension (from armaments via deterrence to arms control). Now there are many more dimensions: economy, ethnics, population (migration due to economic and political problems). The CSFR does not want 2-3 million Russian trekking through it. The challenge is to organize for these challenges, to have the organization, means, and manpower to do so. At present we do not have the tools, the capabilities to deal with these new demands. We have a shortage of organizing tools. Hence the concepts of interlocking institutions, and common security. "Interlocking" means in this instance that each organization would be used according to its expertise and capabilities. For instance, if the CSCE decides to engage in a peace-keeping operation, NATO could provide its rapid reaction forces. More and more in NATO say that we should do that. The CSCE would provide the mandate, NATO the means.

Ethnic problems are on the rise: every ethnic group can feel encouraged by the recognition of the Baltic states. The inclination to follow this example and to play the national card is increasing. We have not the tools to cope with that, we are not equipped for that. This is why the Council of Europe is developing a mechanism for the resolution of nationality and human rights conflicts.

The CSCE is at the top of the [European security] architecture. Other organizations contribute according to their capabilities, experience, and expertise. Of course, the CSCE has to become more effective. It will become a collective security organization. The proposals made by [German Foreign Minister] Genscher

may even be accepted at the Helsinki CSCE summit. With increasing membership, there is an increasing need for a permanent smaller body that can take decisions. Genscher did not use the word "Security Council", but "steering body" (troika [i.e. former, current and next presidency] plus 3 or 4 other states; with the 3-4 big ones being permanent members). The German previously even used the word "Security Council". Now that crises develop, this need is more urgent. We cannot have ten Bosnia/Herzegovinas. A CSCE able to act quickly is needed.

On the relationship EC - WEU: The overall discussion of the last months and at Maastricht have indicated that it will be more difficult than the Community anticipated to reach a Union. The economic line was the easiest for integration. But these were relatively technical areas in which sovereignty was given up, areas where the needs were clear. Now from January 1, 1993, onwards there will be a single market. That puts symbolically a full stop behind this trend. Hence the Community is seeking the next stage, i.e. a political Union. In that respect, Maastricht was a failure. Many in the Community are disappointed. The Political Union will remain an intergovernmental activity. Each state can veto it. It will be a slow process. The introduction of qualified majority voting will be possible, but unanimity is needed to subject an issue to that procedure. The same is true with respect to the Monetary Union. A text was accepted. The Monetary Union is envisaged for 1998/99. Currently, only three countries are fulfilling the criteria set [for membership in the Monetary Union]: Luxemburg (which has no own currency), Denmark (unlikely to continue qualifying because of the rising inflation rate), and France. I was in Maastricht. A British spokesman gave a briefing which was devoid of any content. What you had in Maastricht were some things on paper, looking legally nice but which have yet to be filled with political content.

The WEU is designed as "bras armé" of the European Union. Associate membership is envisaged for countries not members of the EC, but of NATO, such as Norway and Turkey. Those states which are members of the EC but not of the WEU are invited to become full members or observers. There will be problems when the EC expands. If the WEU has a specific function, you would have to ask candidates to the EC also to join the WEU. If they don't there will be an increasingly disjointed framework, with two or three levels. Ireland will not join the WEU. Sweden may join the WEU, but not NATO. Thus a complex situation will emerge. Who will guarantee whose security? A neater solution would be to have all EC members in the WEU. The old problem of deepening vs. widening [the EC] is re-emerging. The more Europe grows together, the more diverse it will get and hence the less deepening will be possible. These questions have not been resolved so far.

[Div Geiger presents the delegation.] Could you imagine the following security architecture: The CSCE at the top, individual nations at the bottom, and in the middle: common instruments for intervention, e.g., the NATO for peace-keeping?

Leroy: Yes, this could be an option. The basic assumption is that countries cooperate, not only in protecting their own security, but also that of others. We always put that into speeches. We have a common interest in maintaining security.

Question: The CSCE and NACC have expanded their membership into Central Asia. At the same time some countries in the Middle East and in North Africa, whose development is more directly relevant to European security, are not included. Does that make sense?

Leroy: The membership of Central Asia in these institutions is a historic accident. We could not cast them off, drive them toward Iran and Pakistan. We did not want to isolate them. Compared with the possibility that they would fall under fundamentalist influence [e.g. of Iran], it is better to draw them into the Western orbit. Turkey drives hard there, there are many Turks in Central Asia. Turkey can show that it is possible to be at the same time a Western, a modern and a muslim state.

Question: What has now been agreed regarding the question of whether the EC or the NATO representatives should also represent their country at the WEU?

Leroy: The outcome is that each will do as it wishes. The United Kingdom and the Netherlands decided that it will be their NATO ambassadors. Today, the French ambassador to the United Kingdom is also the French WEU representative, but he has not much time left for that. The practical work is left to a counsellor at the embassy. What will happen when the WEU will indeed move to Brussels on January 1, 1993? (But this is not yet finally agreed, there are still problems with things like parking lots.) This question will come to the fore. France said they wanted their ambassador to the EC to be their ambassador to the WEU. I am, however, not sure that they still want to do so. Italy made the proposal for ad hoc ambassadors to the WEU. In this case, a country like Italy would have four ambassadors in Brussels. Some others are likely to do so too. Still others say that they cannot afford that and hence will appoint any of the other ambassadors to the job.

Question: Is it reasonable to expect a 52-member CSCE to be an effective tool for crisis management?

Leroy: Decisions are made out of necessity. There is the possibility of a quantum leap. Nobody foresaw the developments in Yugoslavia. Since there is a real need here, there is also an impetus to make progress. Either the CPC is upgraded, or the CSCE itself should be altered. This would have to be coupled with a reduction of the rights of individual states. People are not sure which tool to use. But we ran quickly out of tools. The EC did not play a very convincing role in Yugoslavia. NATO said initially that this would not be something for the alliance. Everybody was happy to leave it to the EC. But this did not work. The secretariat of the CSCE needs much more muscle. There are just four people in the secretariat. They are not even being paid by the CSCE, but by their home countries. The Swiss at the CSCE secretariat [Claude Altermatt] is even on the diplomatic list of the Swiss embassy in Prague. There is no money [in the CSCE], not even a budget. The six persons of the clerical staff are paid by the CSFR government. You have not the structure there to organize meetings on short notice. After the coup in Moscow, NATO has a meeting at Foreign Minister level within 24 hours. Meetings of ambassadors can be arranged at even shorter notice. At 2:30 on a Sunday morning you can decide to have a meeting at 3 o'clock the same morning. This is the kind of structure the CSCE needs but does not have. We have to build that up. The CSCE has also no own interpreters. That is not the way to get things done quickly. One of the problems is that one player was always suspicious of what the CSCE might become. First it was the USA, then France (that floated the idea of an European Confederation, essentially designed to kick the USA and Canada out).

Question: What is the current thinking in NATO about double- and triple-hatting?

Leroy: This is still a possibility. The military discussion is, however, even less advanced than those on the political organization of the WEU. Countries rarely have all troops assigned to NATO. Some double-hatting is already there (national, NATO). A third hat is an option. The practical question is: Who has the primacy? NATO wants that primacy. Troops could be assigned, with consent of NATO, to the WEU for some specific action. A military planning cell will be created when the WEU moves to Brussels. It will make plans for specific operations. Technical command of the troops would, though, be through national commanders. The WEU does not want to compete with SHAPE (the British are against that), but not to be subordinated to SHAPE either (the French are against that). This is not a very predictable structure. The command would rotate every 6 months from one nation to another.

Question: How would you assess the risk of Turkey drifting away from Europe?

Leroy: It is in Turkey's interest to continue to seek close relations with Europe. Economically, there exists no alternative. If this is already true for Switzerland, then it is certainly also for Turkey. Turkey can play a useful role in another respect: There should be a far greater role for regional organizations in Europe, e.g., a Black Sea Council or a Baltic Cooperation Community. There real work is possible. The Danes know the Balts better than we do. It is important to tie countries into structures because then the price of irresponsible behaviour is rising. The problem was that Yugoslavia did not have such ties of sufficient strength. These should not be abstract, but very concrete structures from which the countries derive a concrete benefit.

Question: What about the links between Turkey and Azerbaijan?

Leroy: I am no expert on that. The Turks are distributing in NATO inflammatory publications with grisly photos etc. The Armenians are probably doing the same in the NACC.

Question: What future do you see for arms control?

Leroy: Arms control has to be part of an overall approach to security and confidence-building. The progress of arms control is a clear sign of political will, but it is not leading the process. It is rather a reflection of the political success. The political process comes first.

Lamberto Zannier, Head, Disarmament, Arms Control, and Cooperative Security Section, NATO

I have previous experience from MBFR and the CSCE.

There have been dramatic changes in Europe over the last 9 months. This had a tremendous impact on my work (CFE, nuclear field, etc.). When we at NATO approach this area, we feel that the evolution has changed the objectives of NATO and impacted on the instruments we use. The East-West dialogue has brought important results. Some have launched, some have been impacted upon by the change. The INF

Treaty is in the former, CFE and START in the latter category. The Stockholm document was also very important to improve transparency and increase the dialogue among the military.

The first priority is to implement the START and CFE Treaties - and in a way that they still play a role. Some updating is needed though in the case of the CFE Treaty. It can play a role in redistributing assets in the former Soviet Union, an additional positive role. The alternative would be dangerous. Russia originally considered itself the successor to the Soviet Union. NATO took the position that this was not sufficient. We need clear commitments from all parties. At the NACC meeting in December a High-Level Working Group was established for that. Its first meeting took place on January 3-4, and there have been more meetings since. This allowed to work out an updated concept of implementation of the CFE Treaty. This was politically very important. At the last meeting I asked the Azeri representatives how things were going. They said that they had had an invitation by Russia for talks, but that they preferred the High-Level Working Group as forum. This shows the role NATO can play (some sort of referee, helping to establish the necessary conditions for dialogue). A rapprochement seems under way. The CIS summit at Tashkent on May 15 will be decisive. The Oslo meeting [of NATO] of June 5 is the target date for NATO to have all elements to get the CFE Treaty into force.

Regarding START and nuclear weapons, the situation is also difficult. The same factors are responsible for that. There is always the risk that nuclear weapons are being used as negotiating chips, used to send out clear signals. We established a group to exchange information and for assistance to the USSR successor states, to assess the situation, etc. As for technical assistance, the United States is the major source; but the United Kingdom and France (and to some extent also Germany) also offer financial help. Among the problems is that only Russia is entitled to succeed the Soviet Union as nuclear-weapons state in the NPT, all other must join the NPT as non-nuclear-weapons states. Belarus has given assurances. The same is true for the Ukraine. Kazakhstan is more troublesome. The NATO Council issued a strong statement on this issue. In the development of the relations, the nuclear issue will be taken into account.

I expect that START will be implemented, as well as Gorbachev's and Yeltsin's unilateral offers and the pledges of the new republics to become non-nuclear-weapons states. Technical assistance in the disposal of these weapons will be of vital importance. There are no longer any nuclear weapons in any former Soviet republics except for Russia, the Ukraine, Belarus, and Kazakhstan, not even tactical nuclear weapons. The tactical nuclear weapons in the Ukraine and Belarus are all in central storage. There are problems between Russia and the Ukraine, but the shipments to Russia were recently resumed by rail. There is a problem with the disposal: Russia has not a sufficient infrastructure (depots, facilities to dismantle, to dispose of the material, particularly Plutonium). Russia has some infrastructure for that, but not for this massive task. The disposal of waste is an even bigger headache. We will have a meeting of the responsible working group tomorrow.

Regarding the future, Helsinki is now on. There is no massive threat anymore. But new instruments are needed. Arms control will have a more political role. The CSCE will have to be strengthened. Quantitative arms control touches its end. As for new behavioural arms control, does it have a future? CSBM have already gone far. There is not much left.

Regional instabilities are now the main challenge. How can the CSCE cope with that? What we think the CSCE should do is to address that. Regional fora might be needed in its framework (e.g., for Nagorny Karabakh), in which they can provide answers. Conditions for an efficient dialogue are needed in a forum of 52 states.

Proliferation is a worrisome issue. There are many rumours. The proliferation of technologies is also an issue. According to newspaper reports, Russia wants to sell ballistic missile technology to India in violation of the MTCR. We need commitments here - as well as in the fields of chemical and biological weapons - from all successor states to the USSR. There is also the problem of a brain drain in this area. To invite scientists, and set up a centre in Moscow, are useful steps, but there are many scientists around. It is a difficult problem, a new, but important field. Italy looks with preoccupation at this problem. Much is going on in this area.

How do we intend to initiate the process? There are now 52 member states in the CSCE. Some are struggling to establish their independence. Much of the problems are beyond their capabilities. We have to draw them in, at the same time be realistic and see it as a lengthy process. We should create the conditions for the new countries to endorse the new tasks of the CSCE.

Question: The USA and the Soviet Union had concluded an agreement on the elimination of all but a small fraction of the CW stockpiles. Do you expect this agreement to be implemented on schedule?

Zannier: This is not a subject NATO has taken up. We receive briefings every six months from experts from the Conference on Disarmament. 1992 is still the target for the CW convention. Australia has made a new proposal for agreement. I hope for results as soon as possible.

Question: Have you an estimate of how many nuclear warheads there are in the former Soviet Union? After all, we do not know with any certainty that there is not a significant number of old warheads around that the Soviets did not dismantle.

Zannier: The best information comes from the USA. They believe that they know how many warheads there are. The USA has offered Russia assistance in improving the data base. This is one dimension of US-Russian cooperation. I am pretty confident that your numbers are accurate. Russian control over these weapons - also in the other republics - is still effective. This is true even for tactical nuclear weapons outside Russia. Russia had decentralized control over tactical nuclear weapons to the Military District level. This is the reason why they were quickly centralized in central depots after the collapse of the USSR.

Question: Has the distribution between the European former Soviet republics of the assets allowed under the CFE Treaty been agreed?

Zannier: This question has apparently been solved between Russia and the Ukraine. The only disputes that seem to be left concern the Caucasus.

Question: What is your appreciation of the situation regarding strategic nuclear weapons?

Zannier: Kazakhstan is complicating the situation. I am, however, confident that the complete withdrawal of these weapons to Russia will be completed by 1994. We are pressing them.

Question: How do you press them?

Zannier: This is a very political issue. The allies see this with varying degrees of worrying. All say that the Ukraine should be reminded of its promises. The establishment of relations with the Ukraine, as well as the development of these relations, was based (or will be based) on the implementation of the Ukrainian pledge [to become non-nuclear]. The NATO position in this respect is very clear. I am personally still confident. Much depends on developments in the region. If the Crimean issue explodes it will become very tough. If we can bring them into an integrated framework of cooperation and can avoid that border issues are raised, then pieces will eventually fall into place. I hope in particular that the deadline of July 1, 1992, for the withdrawal of all tactical nuclear weapons to Russia will be observed.

Question: NATO would like the Ukraine, Belarus, and Kazakhstan to join the Non-Proliferation Treaty as soon as possible.

Zannier: We want these three states to join the NPT as non-nuclear-weapons states. As soon as they sign the NPT, the nuclear weapons will legally no longer be their, but Russian.

Question: What incentives do you offer them?

Zannier: NATO cannot offer any guarantees. Only individual member states can do that.

Nicholas Williams, Defence Policy Section, NATO

I will speak in English and present you a 15-minute outline on my area of responsibility. Then we may engage in discussion. I am on secondment to the NATO international staff from the UK Ministry of Defence. I am a civilian, working on defence policy matters. I worked particularly closely with the chairman of the committee elaborating the new strategic concept. This is the starting point for a transformation of NATO, for planning. You all know about MC14-3, and flexible response. This has been replaced by the new strategic concept. The MC 14-3 and flexible response were secret, the new concept is public. I will point out some highlights, then discuss some problems. We began our work with 15 member countries, without France. France had not been involved in the strategy of flexible response, it had left the NATO military organization. We began our work on the strategic context. In February/March 1991, France joined our work that had started in August 1990. We drew three broad conclusions:

- The security of NATO had significantly improved, particularly once the CFE Treaty had been signed.
- There were greater opportunities for political approaches to security and strategy.
- The threat of the past had disappeared, but new risks are facing us (in particular instability). Instability is per se not necessarily bad, e.g. the instabilities in Central and Eastern Europe in 1989. Paragraphs 8-14 lay out the risks as NATO sees them.

What is NATO supposed to do? We tried to define the core security functions:

- to contribute to stability
- to act as a trans-atlantic forum for consultations
- to provide deterrence and defence
- to preserve the strategic balance in Europe

By it is not only NATO that should contribute to these objectives, but other institutions too. The broader approach to security includes dialogue (traditional), cooperation (new), and the maintenance of collective defence (traditional). There are discrepancies regarding the relative importance of these elements. A major aggression against us in Europe is only a remote possibility. The main aspect is to prevent armed conflict by dialogue and cooperation. The military capabilities of NATO were designed for deterrence and defence against Soviet aggression in Europe. Thus it has become necessary to drastically rethink them. Four principles did not change:

- NATO is purely defensive in purpose (the concept of out-of-area has no meaning anymore, I think).
- The security of all allies is indivisible. A significant US military presence in Europe remains indispensable.
- The collective nature of alliance defence: integrated military structure, France and Spain have coordination agreements.
- For the foreseeable future and appropriate mix of conventional and nuclear forces will be maintained.

How will the application of these principles change? There will be major reductions and restructuring. The US will reduce by 50% or more their presence in Europe. The forces will consist of three elements: reaction forces, main defence forces, and augmentation forces. Reaction forces include naval and land forces at a high state of readiness, available to react at quite short notice to crises. The other forces are at lower readiness. The forces will be more flexible than in the past (in the past they were clearly assigned). They will be more mobile to get where the risk will be. They will be more multi-national (multi-national corps).

The nuclear forces stockpile will be reduced by 80%, more than the conventional forces. The likelihood of nuclear use is extremely remote. But we want to retain the possibility to deter. I would say, we are no longer pursuing an active policy of deterrence, we just retain the capability.

Three major difficulties facing NATO:

1. How to cope with the fact that the USSR no longer exists? The "stimulus of fear" has vanished. How are we nevertheless to maintain cohesion? We have a real possibility that chaos may break out at our periphery. It will be hard going to replace this with a positive stimulus. At present NATO is also kept together by US military presence. Hence it is extremely important.
2. The European security identity is welcomed by the alliance, for example by the Secretary-General last month in Brugues. Two different objectives are being pursued with the European security identity: On the one hand it can serve to strengthen the alliance, reduce the burden-sharing debate. On the other hand, it can be used to reduce US influence, making a European security and defence identity a logical adjunct to the European Union. These are not the same objectives. Some states like the United Kingdom seek close links between the WEU and SHAPE. Others want to prevent the impression that the WEU would be subordinated to NATO. This will become more difficult if Austria and Switzerland should join the EC, and possibly the WEU.
3. What is the proper scope of NATO and NACC activity? There is the idea of putting NATO intervention forces at the disposal of the CSCE. In such a case NATO would be active in a whole new area, not envisaged in the new strategic concept.

Pitteloud: Could such intervention take place outside the NATO area? And how would the Western, in particular German, public opinion react?

Williams: Such an intervention should be undertaken with the reaction forces deployed in NATO member countries. The idea of reaction forces came up in the summer of 1990. 4 divisions of reaction forces are planned. Now people draw the conclusion that the reaction forces could also be deployed out-of-area. As for the public opinion, the Germans would have difficulties to accept this. This debate has to be worked through. France is doubtful. The debate is fueled by the technical attraction: Only NATO has the required

forces. If a crisis should occur [in which such intervention would be contemplated] the German public would have to face the basic question.

Pitteloud: What is the current status of implementation of the reaction forces?

Williams: The naval component is most advanced, part of the Mediterranean Standing Naval Force. Up to 8 divisions will be formed, some, but not all, for logistical support for reaction forces. This will take up to 1995/96. The WEU is drawing up a list of units that could be answerable to it. The United Kingdom is developing the double-hatting idea; the French and the German are developing the idea of the Euro-Corps.

Breuleux: What will the main role of the future military presence in Europe?

Williams: The US administration and the SACEUR are in favour of keeping a force of 150,000 men in Europe. Such a force would also be important as a forward deployment for any operations in the Persian Gulf area. In the US Congress, figures as low as 30,000 are circulated. This is not so much a financial issue, but a symbolic one (impression of putting foreign before domestic affairs). I think the presence will be lower than 150,000 in the end. It is important to have a US military presence also for the US balancing role in Europe, with Russia, France, and Germany. It is also important for the common defence. Once they are gone, it would be difficult to get them back. The East Europeans also see the US presence as very important.

Winkler: I would like to ask a few very simple, factual questions. Are for instance still a number of US sea-launched ballistic missiles assigned to the SACEUR?

Williams: The principle of such an assignment has certainly been maintained, though the number may be uncertain. The SACEUR has at any rate about 600-800 air-based tactical nuclear weapons at his disposal.

Winkler: Do you see a need for a follow-on system for the air-based tactical nuclear forces?

Williams: The foundation has been laid in the strategic concept. Hence there is a need to keep the instruments necessary for its implementation. The US has said that there is at present no need for modernization. The United Kingdom and France have a more urgent need to modernize these systems. They look at the possibility of replacing their air-launched nuclear systems by a new one, jointly or separately. It is difficult to anticipate the reaction of the public.

Div Geiger: Is there a risk that the US may take the same attitude as Canada regarding military presence in Europe?

Williams: Last month, Canada declared its complete withdrawal. Within five months Canada has changed its mind. The US Congress could argue to take the Canadian lead. This adds downward pressure to the figure of 150,000. There is of course also the French argument: If the US had no military presence in Europe, why should they have influence in Europe? This would give a new impetus to forming a European security identity, and not even the United Kingdom could resist it. Thus there will be a lower limit for [US military presence in Europe] for the US administration.

Carlo Trojan, Secrétaire général adjoint, Commission des Communautés Européennes

[Div Geiger stellt die Delegation vor und erklärt den Zweck des Besuches. Winkler stellt das Ausbildungsprogramm für angehende sicherheitspolitische Experten vor.]

Trojan: Security and defence have become a larger question, with a higher profile, after the Maastricht summit. Maastricht has set the perspective of a common defence policy. 1996/97 there will be a second intergovernmental conference to speak in more detail about this. It was not possible to go that far in Maastricht due to divergencies among the members. The EC has members of NATO, as well as states not members to NATO. And the same is true in regard to the WEU. Some countries feel that a common defence policy would weaken NATO, others think that a European defence identity is necessary. The WEU will in time be the military arm of the defence identity. Secretary-General van Eekelen is preparing his transfer to Brussels. This is a good thing. It is necessary to build "passerelles" between the institutions. In the past, there were few contacts among the institutions, in the past few years it has become intensive. Wörner, van Eekelen, and Delors meet regularly among themselves [usually only two of them]. There have even been trilateral meetings in the case of aid to the former USSR.

Out-of-area operations are the main issue (for the WEU) for peace-keeping operations. The WEU is a political organization, but without an apparatus comparable to that of NATO. If this would already exist,

the Yugoslavia operation might have gone differently. And we could possibly also do something about Nagorny Karabakh. In the case of Yugoslavia, the operation was not a success. Partly it has been taken over by the United Nations. If we talk of a common foreign and defence policy, it is about the concerted use of instruments such as foreign trade, diplomacy, the use of peace-keeping and interposition forces. In Nagorny Karabakh one could imagine a UN operation or an EC operation under the aegis of the UN.

Winkler: A high-level study group in Switzerland has just delivered its report on the future of Swiss neutrality.

Trojan: In membership negotiations, after Maastricht we have a change of the character of the EC, including a common foreign and security policy and the perspective of a common defence policy. Such a community will be active on the international level, since it will be superpower due to its number of members and its economic weight. The most important areas will be those close to the EC, i.e. the Mediterranean, Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union. At one time, the EC must be able to react, if necessary. This is not necessarily in contradiction to the positions developing in states like Sweden. Sweden was always rather active, e.g. in the framework of the United Nations. It is not absolutely impossible to have members in the EC not being members to military alliances.

Kupfer: Neutrality is not inscribed in the Swiss constitution. The report on integration will include that from the point of view of Switzerland, the present EC is compatible with neutrality.

D. Ting, Secrétariat général de la Commission des Communautés Européennes

With Yugoslavia, Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union I have a very large subject. In Yugoslavia we face two great problems:

- 1) Whether [and when] to recognize the former republics? A recognition clarifies things. There was a fast recognition under pressure of the public opinion, particularly in Germany. But recognition can also be seen as taking sides.
- 2) How to pacify this area?

We finally managed to keep EC unity. On December 16, 1991, we set the conditions for the recognition of the former Yugoslav republics. This was a compromise. There was a question of interpretation of this decision. Germany recognized Slovenia and Croatia on December 23, but with effect as of January 15, 1992. Other EC states recognized these two countries on January 15. The question of recognizing Bosnia/Herzegovina was linked to the question of recognizing Macedonia. Regarding Bosnia/Herzegovina the EC Commission decided on January 14 in principle that since in the referendum more than 65% had voted for independence, it should be recognized. Then it was realized, on April 7, that the recognition of Bosnia/Herzegovina could no longer be postponed. On Macedonia we had a compromise. We set as conditions that there should be no hostile propaganda against any EC member state, no territorial claims, and that the state must not adopt a name giving rise to doubts and ambiguities. On the weekend in Guimaraes (1/2 May 1992) there was much discussion on Macedonia. It was decided that the EC member states should recognize Macedonia under these conditions, under a name acceptable to all. This name is as yet not defined. After the proclamation of the "new" Yugoslavia it is not an issue to recognize Serbia and Montenegro as successor to the "old" Yugoslavia. Serbia pretends to be the only successor. The Foreign Ministers have discussed this question. It is also relevant that we have a precedent with the recognition of Russia as the successor to the Soviet Union. The Foreign Ministers decided that Serbia and Montenegro will have to ask for recognition and fulfil the conditions laid on on December 16. Then the question of succession would be taken up afterwards.

How can we bring peace to Yugoslavia? The EC has tried very fast to bring about a peaceful solution, beginning on June 24, 1991. The Treaty of Brioni (July 7, 1991) gave Slovenia and Croatia the right to secede. Now we have the 12th session in the Palais Egmont with representatives of 6 former Yugoslav republics: It is unclear whether Montenegro will still be there, as it has unified with Serbia. Kosovo also asked for participation, which was refused as far as the plenary sessions go. There may be a danger that Kosovo might be the new conflict, if the conflicts in Kosovo are not resolved.

A second element are the EC monitors for cease-fires. We have three working groups:

- 1) on human and minority rights
- 2) on economic relations

3) on institutional links between the ex-Yugoslav republics

Slovenia and Croatia have asked for a working group to study the succession of Yugoslavia. Carrington decided not to establish such a working group; now this issue is being discussed in the second and third working groups. There is also a "mini conference" on the relationship between the ethnic groups in Bosnia/Herzegovina under the chairmanship of the Ambassador of Portugal. It has not yet been successful.

Kupfer: The EC is monitoring cease-fires, and the UN has there peace-keeping forces. How is the coordination assured?

Ting: The UN makes peace-keeping, the EC is in peace-making. There is a close coordination between the UN and the EC in the field. But the roles are complementary. The blue helmets are headquartered in Sarajevo and Banja Luka. They are deployed in East and West Slavonia, and in the North and South of the Krajina. There is a total of 14,000 men in the UN peace-keeping forces. They are deployed in these zones to protect the population, and help repatriate refugees. The EC monitors have a complementary task. We have 160-180 EC monitors. They are mobile, and based in four places: Zagreb, Belgrad, Split, and Sarajevo. By now there are practically no monitors anymore in Slovenia; now they are in Croatia and Bosnia/Herzegovina. We are engaging in peace-making not only in Brussels, but also on the field. We try not only to monitor, but also to facilitate the elimination of breaks of the cease-fire, and restore it. The monitoring mission includes the CSFR, Poland, Sweden and Canada, beyond the EC member states. These states have national delegations. The men include officers and NCOs of the armed forces. They are being rotated every 6 weeks to 2 months. There are teams of 2-3 monitors. Their task is to establish the facts, restore peace, help in repatriation, and assist in the provision of humanitarian help.

So much for Yugoslavia. Our engagement there is centred on the two issues of recognition and peace-making/monitoring.

Winkler: If I may ask a second question on Yugoslavia: What would you do if the Serbian minority in Bosnia/Herzegovina would declare that it joined Serbia?

Ting: The EC member states have recognized the former Yugoslav republics in the present borders. Changes of borders risk bring about many problems. But the EC does not rule out a negotiated and peaceful revision of borders.

Winkler: Would the EC consider imposing sanctions if they [i.e. the Serbian minority in Bosnia/Herzegovina] would do it nevertheless?

Ting: Yes, this could well be the case.

Winkler: The Serbian army is deployed on foreign territory. Does the EC make it clear to Belgrad that it either does not recognize the "new" Yugoslavia or that if it does, the army would be on the wrong side of the borders?

Ting: The EC has made that very clear. Belgrad said that 80% of the "Yugoslav Army" deployed in Bosnia/Herzegovina consist of Bosnian Serbs and that they must be allowed to remain where they are at home. This is a poisoned gift by Serbia to Bosnia. If these forces would be demilitarized, they would become irregular militias. The same problem exists in the Krajina. One task of the UN peace-making force is to disarm the militias. But how shall that be done?

Winkler: If one would be a bit harder, how would that work? One may be cheated once, but twice, or thrice that is a different matter. Is there readiness on the part of the EC to call a spade a spade?

Ting: This willingness undoubtedly exists in the EC member states.

Winkler: What about the option of imposing an oil embargo?

Ting: Before waging war, Serbia has built up reserves. And embargo imposed only by the EC countries would not be sufficient. Moreover, it would not necessarily be easy to reach consensus [within the EC] on that, particularly as the oil pipeline goes through an EC member [Greece]. There is new talk now on a military deployment under the WEU heading.

Pitteloud: Yugoslavia has shown that a common foreign and defence policy is difficult. The EC has, to some extent, taken recourse to other institutions, such as the UN and the WEU.

Ting: This is valid only for the military part. The EC has for instance taken sanctions. The French/German force has not yet been effectively created.

Pitteloud: Is there really a common foreign policy?

Ting: No. We have for the time being elements. It is a beginning, the start of a long process. The common foreign policy is in an embryonic state.

Ph. Willaert, responsable à la direction F pour l'Union politique et la "politique extérieure et de sécurité commune", Secrétariat général de la Commission des Communautés Européennes

Le schéma général de l'Union politique de Maastricht:

- 1) Le grand marché et l'Union monétaire sont une étape fondamentale dans un processus logique. Ça entraîne le troisième pilier de Maastricht, c'est-à-dire la coopération judiciaire, problèmes de sécurité, contrôle des frontières, collaboration policière, pensions alimentaires, etc. Les états membres ont développé la collaboration traditionnelle aussi bien au sein du Conseil de l'Europe que de la Communauté. Les directives de la Communauté sont un instrument très flexible de collaboration internationale. L'Europe des citoyens est la clé du développement futur. Il est fort probable que l'EMU entrainera une nouvelle dynamique en direction d'une politique étrangère et de sécurité commune.
- 2) Des nouvelles compétences ont été données à la Communauté en matière d'industrie, transports, PTT, politique sociale, environnement, recherche.
- 3) Nouveaux effets considérables pour le troisième pilier sont la politique d'asile, de l'immigration, la lutte contre la fraude (drogues etc.), le contrôle des frontières.
- 4) La cohésion économique et sociale vise à éviter de trop grandes disparités dans la communauté. C'est au fond une aide des riches aux pauvres membres de la CE. Portugal en profite. On a créé un nouveau fonds.
- 5) On va améliorer le système institutionnel communautaire, le rôle du parlement européen (question du déficit démocratique). Renforcement donc du rôle du parlement en augmentant son pouvoir législatif et en plus du pouvoir budgétaire et consultatif. Il s'agit de corriger la faiblesse de base dans la CE, le poids excessif du Conseil des Ministres. Amélioration du rôle du parlement dans le processus de nomination des membres de la Commission. Il n'est pas exclu qu'une Commission plus "politique" exerce une fonction exécutive à l'avenir. Les "fédéralistes" voient encore le Conseil comme une "deuxième chambre", chambres des états.
- 6) "Citoyenneté européenne" avec des droits et des devoirs. Liberté élargie de mouvement, droit de vote et d'éligibilité, protection diplomatique.
- 7) Principe de subsidiarité: L'idée de base est que la CE n'agit que là où une telle intervention est nécessaire. Ce principe est souvent violé par le parlement lequel demande des interventions de la Commission dans des domaines trop particulières. Cette redéfinition de l'équilibre se heurtera sans doute à l'hostilité de certains.

La évolution de la politique étrangère et de sécurité n'est pas révolutionnaire. La défense profite surtout de Maastricht. Il y aura une extension de la coopération à tous les domaines de la politique de sécurité. Dans la politique étrangère et de sécurité on laisse tomber tous les tabous. Il y a le concept d'action commune. Les grands états ont plutôt quelques réserves, les petits sont plutôt pour l'approche intégrée. On essaye d'avoir plus seulement une politique de réaction, mais une véritable politique extérieure (donner une voix aux géants économiques). Idée: Action commune pour développer une réelle stratégie. Nécessité d'une cohérence entre les différents domaines et entre la politique commune et les politiques nationales (qui subsistent dans certains domaines).

Coopération entre le secrétariat de la communauté et l'UEO. Désormais, les actions communes engagent les états membres. Les états membres s'engagent à respecter les actions communes. C'est quand-même plus qu'un engagement politique et moral. Il y a la possibilité de vote par majorité qualifiée. Possibilité en principe à chaque stade et en chaque matière (si accord la dessus). La coopération entre les missions diplomatiques à l'étranger sera renforcée.

Enfin les aspects budgétaires de Maastricht: Les dépenses administratives de la PESC vont aux frais de la communauté. Finalement il y a une clause de rendez-vous en 1996.

L'Irlande ne s'oppose pas à l'évolution d'une alliance à 12 (mais refuse toujours celle des 16). Place des organisations: CE d'une nature différente. Sa complémentarité donc d'une autre nature que celle par

exemple entre le Conseil d'Europe et la CSCE. Moyens de mettre en oeuvre la PESC. Priorités après Maastricht:

- 1) Nouvelles structures institutionnelles.
- 2) UEO
- 3) Mettre en oeuvre la PESC (rapport établi pour Lisbon). Priorité pour l'action commune vis-à-vis pays tiers (Est, Sud, avoir une politique globale vis-à-vis les Etats-Unis, Japon).

Question: Qu'est-ce qu'on attend de la Suisse dans le domaine de la défense?

Willaert: Nous sommes pas satisfait des résultats de Maastricht dans le domaine PESC. Le Royaume-Uni était d'un côté, la France et l'Allemagne de l'autre. Certain progrès dans domaines tels que prolifération. L'objectif fondamental est d'éviter une re-nationalisation de la défense. Les Etats-Unis songent de se retirer (Allemagne).

Question: L'article J4.4 autorise-t-il la Suisse à conserver sa neutralité?

Willaert: La clause d'opting out n'a pas été maintenue. Il existe une interprétation restrictive.

Yves Mollard Labruyère, responsable à la direction F pour les questions de défense et de sécurité, Commission des Communautés Européennes

La préoccupation centrale est dans le domaine de sécurité après les changements actuels. On va à l'Union Européenne. A 12 c'était simple. Après Maastricht on a maintenant le problème de l'élargissement. Il est certain que le problème de l'élargissement posera de nouveaux problèmes. Après la fin de la guerre froide on se demande: Quelle est l'institution centrale? L'ONU, l'OTAN, l'UEO, l'Union Européenne? On se demande aussi quel sera la zone (de Vancouver à Vladivostok)? Quels seront les compétences de chaque organisation? Quels seront leurs objectifs? Il s'agit d'un projet de politique globale, à la différence de l'alliance atlantique. Très souvent on a des débats vains. L'OTAN est une alliance de défense, l'UE un processus d'intégration. Quelle stratégie? L'OTAN a un nouveau concept après le sommet de Rome. Six mois plus tard ce concept est déjà dépassé. Quelle menace existe? Est-ce qu'il est possible de participer à des opérations du maintien de la paix? Qu'est-ce que devient de l'arms control? Est-ce qu'on sera capable de mettre en oeuvre une projection des forces?

Que propose Maastricht? D'abord une unité institutionnelle. Dans ce text plusieurs piliers. Puis: On a maintenant définie on objectif qui couvre tout les aspects de la politique étrangère et de sécurité et on a une perspective d'une politique de défense commune. Quels sont les rôles des acteurs? UEO: Tout le monde avait ses propres idées à son sujet. L'idée de l'équidistance a été abandonnée à la suite d'un non-payer du Royaume-Uni et de la Turquie. Désormais il y aura un lien particulier entre l'Union Européenne et l'UEO, des rapports privilégiés. On connaît l'avis des Etats-Unis depuis 18 mois. Ils sont pour la politique de défense de l'UE, mais sous certaines conditions: Tous les alliés doivent y participer (Turquie, la Norvège). C'est presque une ingérence. Après Maastricht le compromis est que l'on invite les membres de la CE mais pas encore de l'UEO de joindre l'UEO comme membres ou observateurs. On invite les pays membres de l'OTAN qui ne sont pas membres ni de l'UEO ni de la CE de s'associer (e.g., Norvège, Turquie, Islande).

On vise à la création d'une force intégrée européenne. Il ya les plans franco-allemands. L'UEO veut que ce corps soit européen et qu'il peut être mis à la disposition de l'UEO. Actuellement il y a une négociation intense sur la relation entre les RRF de l'OTAN et l'Eurocorps. Dans quelle mesure pourra-t-on lier les RRF et l'Eurocorps? Le test pur la volonté d'engager dans une défense commune est là. Si les Etats-Unis disent qu'on puisse utiliser les RRF pour opération en dehors sans OEU et si, simultanément, que l'Eurocorps peut être utilisé en cas d'attaque sous les ordres de SHAPE, alors on a gagné. On aurait alors intégré militairement les Français. Ceci représente une immense avance conceptuelle pour les Français et les Britanniques. Ainsi les accords entre la France et l'OTAN relatifs à l'article 5 ne seraient plus secrets, mais pourraient alors devenir politique publique. Ce serait alors une force crédible. On a la chance que sa passe.

Question: Dans votre opinion, est la neutralité compatible avec le traité de Maastricht?

Labruyère: Non. Il ne faut pas se faire des illusions. Il s'agit de poser le problème de fond. Qu'est-ce que nous voulons? Une politique vraiment intégré? Une politique étrangère et de la politique de sécurité commune (PESC) avec des objectifs communs exclut une telle tolérance. La solidarité minimale de défense (article 5) n'est pas compatible avec le concept de la neutralité. En plus, c'est déjà difficile à 12, à

15 ça serait la limite, et à 20 impossible. Une réforme de procédures, de structures est inévitable si nous élargissons. Cela touche non seulement les candidats à l'adhésion, mais aussi les états membres.

Question: Qu'est-ce que va se passer si le Danemark ne ratifie pas le Traité de Maastricht?

Labruyère: On va renégocier, peut-être faire une mini-conférence intergouvernementale. Cela sera ouvrir la boîte de Pandora.

Question: Quel sera la durée de la nouvelle conférence intergouvernementale qui commence en 1996?

Labruyère: 1996-1998 est ce qui est prévu.

E. Hayes, Chef du service à la Direction générale I de la Commission, des relations bilatérales avec les pays de l'AELE

The EEA Treaty has been signed in Porto last weekend, after some last-minute problems. The mood was on of great relief although there are still a few hurdles before its ratification (for instance, the referendum in Switzerland). On the EC side, the European parliament and the national parliaments have to ratify. No one would suggest difficulties in the national parliaments, though this always remains a possibility. The European is however somewhat doubtful. Some are hostile towards the EEA because of 1) institutional arrangements (would give more say to the EFTA than to the European parliament); 2) here are these EFTA countries that want to come, but you should not get it à la carte and hence either be in or out. A special majority is needed (avis conforme is 260 votes). I tend to think that we will get the 260 votes in the chamber at the right time. If so, depending also on the Swiss referendum, I still hope for entry into force by January 1, 1993.

On the enlargement issue: Currently we have six requests for adhesion on the table: Turkey, Austria, Malta, Sweden, Finland, and Cyprus. The Commission has decided on Turkey and Austria. The opinion is negative in the case of Turkey (the economy is not ready, doubts about human rights), but positive in case of Austria, even though there are some qualifications, particularly on neutrality. In the other cases the opinions are still being worked out. The one on Sweden is expected for the summer. It will be positive. The work on the opinions regarding Finland, Cyprus and Malta has only begun, and will take several months: We know that several other countries are also interested. We expect an application from Norway before the end of the year (after the Labour Party Congress in November). Poland, Hungary, and the CSFR would like, in due course, to join. This is true also for other Central and East European countries, even some of the CIS states. This has provoked a process of confusion and reflection and put us in a totally different situation. Before the fall of the Berlin wall the only reflection was on Western Europe, particularly EFTA. Now the issue is wide open. Nobody knows what the outer boundaries could or should be (art. 238 gives every European state the right to apply). This provoked the Council in Maastricht to ask the Commission to produce a report on this issue and its implications. The final version will be ready shortly before Lisbon. Quite clearly some issue can though already be identified. Should we re-define what "European" means? (regarding Russia) If you go to 18, 24, 36, etc. will the EC still be the same (structures, cohesion, social funds, other funds)? Delors promises a report that will shock the members. (Is this what you want?) There is at least a possibility that the Lisbon meeting will not be conclusive. There may not only be a shock, but also disarray.

What does this mean for the applications of the EFTA countries? In economic terms they fall into a totally different category. Many, including Switzerland, are more integrated already than even some members. But of course even an enlargement to a first wave from EFTA causes certain problems. What does this mean for the post-Maastricht process, in particular the common security and defence policy? In Austria neutrality is even written into the constitution. There are also some problems for the operation of the Commission, e.g. language problems. Even the addition of merely three new languages raises from 71 to 132 the possible combinations. Then there is the problem of qualified majority voting. You increase the number of possible combination that can produce blocking minorities. There is the question of the number of commissars. Further, some people may agree to the first wave and then you would wait. But what then? The CE would become a rich man's club, you would divide Europe. What does this as a signal mean to Central Europe? We have to say to them "no" for now. Even the former GDR was virtually wiped out. It only survived because of the DM. The EC tax-payers are not willing to do so for Central Europe. We can't say "go away" either. We have to give them some assurances.

Andriessen said he could not see negotiations even for the first wave before the spring of 1993 because the EC has to digest all of this. This may be the EC view after Lisbon. But it is open. There are some that would like to go fast with those whose application is on the table, and wait for the rest. Others have

different views. The ball is then within the Council - it has to decide on the opening of negotiations in each case. We have the preliminary opinion on the Austrian application. Usually that carries. But the opinion of the Commission is not always taken. In the case of Greece, the Commission was rather negative. The Council ignored that advice, though it may regret it now. Negotiations would then be conducted in the intergovernmental conference, composed of members. There would be a set of conferences running in parallel (1 for each application). The result would then be a single treaty signed by all applicants and all members. The Council then decides on acceptance or rejection. Then the final opinion of the Commission comes to the European parliament, where the avis conforme (260 votes) is needed. The treaty has then to be ratified in addition by all national parliaments.

Nobody knows the time limits. Sweden hopes for January 1, 1995. The Commission considers that optimistic. The past experience is: 5.5 years for the first large enlargement, the same for Greece, 8.5 years for Portugal and Spain (because negotiations on agriculture lasted longer). The EFTA countries have as plus that much has already been settled in the EEA, the degree of economic integration and maturity. On the negative side we have certain factors such as the Maastricht treaty and its addition to the EC acquis. The implications are that it is difficult to judge how the EC will play all of this. In its opinion on the Austrian application, the Commission basically said three things:

- 1) Having looked at the Austrian constitution, there are some incompatibilities with the Rome Treaty. (The Commission thought there are only semantic problems.)
- 2) The political aspect of neutrality, as anticipated for Maastricht. The starting point in the future must be Maastricht (even for the applications received before Maastricht).
- 3) The EC does not stand still. 1996 there will be another intergovernmental conference, and later more. Every new members has to be willing to go along that road (not only in the defence and security area, but also in the fields of justice, police, etc.).

Austria says that neutrality is compatible with Maastricht (but could not go as far as Switzerland went).

No EFTA state should have any trouble with Maastricht. But some members would like to go much further. Hence there are worries about countries who do not want to go that far. At least do not make it more difficult to go that way. You need unanimity for your application. Differences on this issue render the situation for applications not easier. It is difficult to please both sides.

Some smaller changes are needed now in parallel to the negotiations on the enlargement (not necessarily before). Acceding countries would be involved. There is no formal view on that, though. Not all feel that the first wave requires changes.

Willem F. Van Eekelen, Secretary-General of the Western European Union

Since Maastricht full membership in the EC is needed for full membership in the WEU. We have introduced a three-tier system: Full members, associate members (open to Turkey, Norway, Iceland), and the observer status (EC member states that are hesitant to join the WEU).

The condition for WEU membership is to have an active foreign policy, defined as

- taking a position in European questions
- participating in economic sanctions
- contributing military forces à la carte, e.g. human relief, peace-keeping, crisis management (peace enforcing and beyond)

Switzerland has its options open.

On 1 January 1993 the WEU will move to Brussels. We will have a planning cell with about 35 persons. The directorship will be rotating, Portugal will be the first country to hold it. The planning cell will work on

- the mission of WEU forces
- the composition of our forces
- contingency planning
- logistics, command, etc.

The Euro-Corps will include an air-mobile division, an a British/Dutch marine force. The command will depend on the task.

Arnaud Jacomet, Patrick Ras (Head of the Press Service), Konrad Bruge (Assistant to the Secretary-General), Western European Union

NATO is still undergoing rapid change. As long as it is not finished, it is difficult to plan. On none of the issues you discussed with Secretary-General van Eekelen are there decisions, hence there are no final answers. The Ministerial Council which will meet on June 19 will possibly take decisions. Before that it is difficult. There is no discussion whatsoever as far in the WEU on the relationship with the neutrals. We do not yet know what to do with the countries of the Visegrad group. The 19 June meeting, to which 8 Central European countries are invited, will probably be the starting point. As for programmes, the WEU members have limited resources. They centre on political rather than on specific programmes.

- The feasibility of a European space-based reconnaissance system is currently being assessed by industry under contract. Spot and Helios are the only two existing systems. We could now envisage more cooperation with the former Soviet Union, as their scientists are seeking work, and the former Soviet programmes run out.
- Regarding the building up of an airlift capability, a French-German group is studying this issue; it will report to the military representatives. At that point it will become a WEU study.
- The verification group is basically directed towards the CFE Treaty; how to pull together to save money. There is no great scheme behind it.

The position of the WEU has been clarified by the Maastricht summit. At this stage it is part of a process linked to the EC, on the other hand it is firmly anchored in the Western alliance. It is important to be in Brussels, in a tightly knit international community. The WEU will arrive in an environment where people are used to talk to each other frequently. We will be a player. Maastricht emphasis flexibility. Up to 1996 it will indeed be very flexible, then new decisions may be taken. At the NATO summit of Rome the European security identity was recognized. This meant giving up reserves on the part of the USA. The compatibility of a European defence arrangement with NATO is a prerequisite. There shall be complementarity among the institutions. Now WEU is only starting to build up structures complementary and compatible. It will really start in Brussels, but we already have a framework [for the cooperation between the WEU and NATO], including:

- Intensification of cooperation among the member states of the WEU. The US fears that this could result in the WEU member countries speaking as a bloc in NATO, with one voice. For the time being, each WEU member state is free to take his position in NATO deliberations. In NATO, the discussions will remain among all 16, not among 14 plus 2. Otherwise it would damage the fabric of the alliance.
- Synchronization of meetings, harmonization of work.
- Coordination between the Secretaries-General of NATO and the WEU ("back-to-back" on a daily basis)

The WEU and NATO have the same administrative culture, and the same working habits. In Brussels we will be grown up, as a planning cell will be established. It is a bit more difficult to define the relationship with the future European Union as it has not yet been clearly worked out. The WEU will be at the receiving end with regard to the European Union. It will receive instructions. Then there will be less leeway for individual member states. The objective declared in Maastricht is to build in stages the WEU into the defence organization of the European Union. At this point it is not possible to lay out precisely the division of work between the European Union and the WEU. In addition, everybody is waiting for the ratification of the Maastricht treaty. There will be some duplication between the WEU and the European Union. This is inevitable as preparation for a merger. There are two factors:

- 1) The role and composition of the WEU Council. It should be responsible only to the Council of Ministers. As part of a division of labour, reliance on specialists from capitals will remain an important feature.
- 2) The expansion of the WEU to all EC members. Only European members of NATO can become associate members of the WEU. The adjective "European" has been dropped inadvertently in the editing process.

There are three options regarding the question of the representation at the EC, NATO, and the WEU:

- 1) Having the same representatives at NATO and the WEU, to be assisted by the representatives to the EC.

- 2) Having the same representatives at the EC and the WEU, to be assisted by the representatives to NATO.
- 3) Having separate representatives at the WEU.

In the final say, it will be up to the member states, and they are unlikely to agree on one standard.

Regarding the enlargement of the WEU, the crux of the matter is the definition of associate membership. Its enlargement is now the issue most burning for the WEU. How are we to avoid that the competition between Greece and Turkey is carried into the WEU? The first principle is that disputes must be settled by peaceful means. Security guarantees by the WEU should not be invoked in case of conflicts between WEU member states. Associate members would fully participate in meetings, but not vote. They could support, but not block, and would have a liaison in case of military operations.

Winkler: Is the bottom line for membership the willingness to take a position, to have an active foreign policy, to take part in sanctions, and possibly to participate with military units?

Jacomets: We are not yet at the stage of discussing such details. As for moving to Brussels, I would like to add that we have a building identified in Brussels that would take up the office of the Secretary-General and the planning staff. New members could play on the confusion, and nobody will want to say "out". Anything to do with peace-keeping would probably require a UN mandate, the CSCE would hardly do at the moment.

Winkler: [tells about neutrality report] Neutrality is for Switzerland only an instrument of foreign policy, not an objective in itself. Would you envisage the space reconnaissance to be offered to non-WEU states, e.g., in the role of observers?

Jacomets: This is currently being discussed. Hence I cannot give any answer. Practical programmes could be opened up to countries willing to contribute financially and with persons.

Pitteloud: What commitment could the WEU undertake regarding associate members?

Jacomets: This is a vital point that has not yet been decided. If I were a representative from Turkey, I would argue whether Greece would be fully covered. The North Americans worried whether any country joining the EC will also have to join the WEU. They want to prevent that countries members to the EC and the WEU, but not to NATO, could become odd players in the Atlantic Alliance. Thus we are reflecting whether joining the EC would mean accepting the whole package. Sweden and Finland would probably basically agree. Austria and Switzerland stress more their neutrality.

Div Geiger: Could the WEU in time replace NATO?

Jacomets: We do not yet know where we will go from there once we have settled the relationship between the WEU, the EC, and NATO. At this point it seems clear that the alliance [i.e. NATO] is the prime agency for the implementation of the first basket of the CSCE. The WEU should not confine itself to an out-of-area role. We should not be the rapid deployment force. The emphasis should be on the defence of Europe. Under a UN mandate, however, we could play any role. The WEU is not the armed arm of Europe in the Third World.

Winkler: What about the conflicts in Yugoslavia, Nagorny Karabakh, and Moldova?

Jacomets: We are undertaking a mission to Nagorny Karabakh.

Pitteloud: Would a CSCE mandate also suffice?

Jacomets: No, a CSCE mandate would not suffice. It would have to be a UN mandate.

Div Geiger: Are there not problems with the chain of command, with several institutions aspiring to roles in a very similar field?

Jacomets: Indeed, there certainly are problems now with the chain of command. Our command has building blocs being able to be used selectively in different contexts (UN, CSCE, NATO). The planning cell will have to follow closely the NATO military structure. As the NATO is on the way down, the WEU must be on the way up.

Geinoz: Whom would you consider to be the leading country in the WEU?

Jacomets: This is a wrong question; it depends on the case at hand. In the Persian Gulf, the US would not have gone in that easily without the NATO infrastructure, and airlift capabilities of the United Kingdom.

Hence NATO was clearly involved. A potential problem is what will happen with the US Commander in case of WEU out-of-area operations.

Pitteloud: Do you intend to create a heavy airlift capability in Europe? Would that also involve the acquisition/development of new aircraft? Would this be funded jointly?

Jacomèt: At this stage, this is a French-German study, dealing with three issues:

- 1) How to improve the use of what we already have?
- 2) How to use civilian aircraft for this purpose?
- 3) How to develop a capability for the future?

Question: What will be the tasks of the WEU planning cell?

Jacomèt: The planning cell is being discussed at the moment. The Chiefs of Staff will meet soon to set the agenda for this and other cooperative projects. The objectives are to prepare contingency plans, to issue recommendations for C3I, to draw up a list of available units, and to prepare exercise plans.

Question: What about the command arrangements? Is a rotating command envisaged?

Jacomèt: I cannot yet comment on that.

Question: Do you expect all of the candidates for associate or observer membership to take up this invitation?

Jacomèt: Well, it could be.

Question: Has anyone been interested to join the French-German corps up to now?

Jacomèt: The French-German corps remains a political signal. Belgium is an obvious candidate for joining it. We would hope that the chain of command of the French-German corps could be made through the WEU planning cell.

Question: Are there any plans for an European anti-ballistic missile system?

Jacomèt: There has been no real work on it up to now because there was no planning cell. Anyway, there is certainly a great prospect for international cooperation in the field of ballistic missile defence, peace enforcement and power projection.