

POLITISCHES SEKRETARIAT

nu 7
 p.B.58.50.a-KJ/BUG
p.B.58.50.2.
 p.B.58.06.2.2.Lagekonferenz

Bern, den 8. Januar 1992

Die Ergebnisse des Gipfels von Maastricht aus schweizerischer sicherheitspolitischer Perspektive

Die Würdigung des aussen- und sicherheitspolitischen Teils des am EG-Gipfel von Maastricht verabschiedeten Vertrags über die Europäische Union in bezug auf die schweizerische Sicherheitspolitik ist z.Zt. insofern schwierig, als die wesentlichen Entscheidungen, die Türe zu weiteren Entwicklungen, deren längerfristige Folgen noch nicht absehbar sind, erst aufstossen. Die folgende Darstellung enthält daher nebst allfälligen Missachtungen möglicherweise bedeutungsvoller Aspekte ein gutes Mass an Spekulation.

1. Die aussen- und sicherheitspolitischen Kernbestimmungen des Vertrags über die Europäische Union

Aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht sind die beiden folgenden Bestimmungen wesentlich:

- Die Union erarbeitet und verwirklicht eine sich auf alle Bereiche erstreckende Aussen- und Sicherheitspolitik, deren Gegenstand im einzelnen einstimmig durch die Mitgliedstaaten festgelegt wird. Die Regel der Einstimmigkeit bedeutet, dass es der EG noch nicht möglich sein wird, eine Aussen- und Sicherheitspolitik zu führen, die nicht dem Mittel der von allen Mitgliedstaaten geäusserten Absichten entspricht. Die Erwartungen vieler Europäer wurden hier enttäuscht, sieht sich die EG dadurch doch ausserstande auch in begrenzten Bereichen rasche und in einem gewissen Sinne "autonome" Entscheidungen zu treffen. Immerhin erklärte die Konferenz



zum fraglichen Artikel C, dass "die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Entscheidungen des Rates, die Einstimmigkeit erfordern, soweit möglich davon absehen, die Einstimmigkeit in den Fällen zu verhindern, in denen eine qualifizierte Mehrheit für diese Entscheidung besteht." Trotz dieser Disziplinierung ist aber davon auszugehen, dass namentlich die Fähigkeiten der EG zum "crisis management" und zur "crisis resolution" durch die Regel der Einstimmigkeit eingeschränkt bleiben.

- Gemäss Artikel D, Absatz 2 ersucht "die Union ... die Westeuropäische Union, die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Auswirkungen haben, auszuarbeiten und durchzuführen ..." Dies bedeutet, dass die Entwicklung eines wichtigen Instruments der Sicherheitspolitik, nämlich die Verteidigungspolitik, fortan zum "acquis communautaire" gehört und dem fortschreitenden Integrationsprozess angepasst wird. Dieser Umstand, der die Statik der Einstimmigkeit bei der Formulierung der Aussen- und Sicherheitspolitik durch die Dynamik der Entwicklung verteidigungspolitischer Instrumente etwas "korrigieren" wird, ist mit Blick auf den allfälligen Beitritt der Schweiz zur EG von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Weniger gewiss ist z.Zt. die konkrete Ausgestaltung der verteidigungspolitischen Dynamik. Sie hängt vom Wesen ihres Trägers, der Westeuropäischen Union (WEU), namentlich von ihrem Verhältnis zur bestehenden und im Kalten Krieg bewährten Nordatlantischen Allianz (NATO) ab.

2. Das Verhältnis zwischen WEU und NATO

Die Schwierigkeiten der klaren Definierung des Verhältnisses ergeben sich aus den völligen sicherheitspolitischen Umwälzungen auf dem europäischen Kontinent. War das im WEU-Vertrag festgelegte Verbot der Konkurrenz zur NATO während des Kalten

Krieges völlig unbestritten, so standen im Vorfeld des Maastrichter Gipfels zwei Vorschläge zum Auftrag der wieder-auferstandenen WEU zur Diskussion. Ein britisch-italienischer Vorschlag wollte die WEU als europäischen Pfeiler der NATO verankern, während ein deutsch-französischer die WEU als Verteidigungsorganisation der EG und der Politischen Union mit Brückenfunktion zwischen EG und NATO vorsah. Der Gegensatz zwischen diesen Konzeptionen war auch Ausdruck einer verwirralichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Situation innerhalb der EG, deren Mitglieder nicht allesamt Mitglieder der NATO, andere wiederum nicht Mitglieder der WEU sind, während nicht alle europäischen Mitglieder der NATO auch Mitglieder der EG sind. Dazu kommt, dass zwei EG-Mitglieder - eines innerhalb, das andere ausserhalb der NATO - Nuklearmächte sind und im weiteren vier EG-Staaten Truppen in Deutschland stationiert haben.

Der Vertrag bringt in dieser Frage eine vorläufige Klärung, indem er festhält, dass die europäischen Verteidigungsbemühungen mit den Verpflichtungen aus der NATO vereinbar bleiben müssen. In der Erklärung in Anlage V zum Vertrag bemerken die WEU-Mitgliedstaaten, dass "die WEU ... als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz entwickelt" wird. Dieses Bekenntnis zum Atlantismus ist in erster Linie das Verdienst Grossbritanniens. Seine Bedeutung liegt darin, dass die bleibende sicherheits- und verteidigungspolitische Verknüpfung Europas mit Nordamerika namentlich folgende möglichen Entwicklungen günstig beeinflusst:

- Das bereits erwähnte sicherheits- und verteidigungspolitische Ungleichgewicht unter den Mitgliedern der Europäischen Union würde im Falle einer Abkoppelung des WEU von der NATO wohl eher verstärkt. Die gewichtigere Verantwortlichkeit der europäischen Nuklearmächte sowie Deutschlands und möglicherweise Italiens dürfte über kurz oder lang deren

ohnehin grosses sicherheitspolitisches Gewicht schwerer auf den anderen europäischen Staaten wiegen lassen. Eine Institutionalisierung dieses Uebergewichts innerhalb der Union wäre auf die Dauer wohl kaum zu vermeiden. Die atlantische Orientierung, die dem säkulären britischen Reflex gegen die Hegemoniebildung auf dem Kontinent entspricht, erscheint daher als Rückversicherung der kleineren europäischen Staaten gegen eine übergrosse Machtkonzentration. Die Haltung des NATO-Landes Dänemark, das offenbar nach wie vor kein Interesse bekundet, der WEU beizutreten, verdeutlicht diesen Umstand.

- Die nach der Auflösung der UdSSR zu erwartende Proliferation von Massenvernichtungswaffen in die Länder des Nahen und Mittleren Ostens stellt für Europa eine Bedrohung dar, der sich die Europäische Union, wie der Golfkrieg aber auch der Fall Jugoslawien zeigen, auf absehbare Zeit nicht wird stellen können. Die Aufrechterhaltung des atlantischen Schirmes wird auch aus diesem im ureigensten Interesse der Europäer liegen.

Die Aufrechterhaltung der atlantischen Dimension wird künftig davon abhängen, ob die USA nach wie vor in Europa präsent sein wollen, ob Grossbritannien seine atlantische Ausrichtung im bisherigen Masse beibehält und wieweit die deutsch-französischen Bemühungen um die Europäisierung von Sicherheit und Verteidigung vorangetrieben werden.

Das Verhältnis zwischen NATO und WEU ist für die künftige Ausgestaltung der Europäischen Union über den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich hinaus von Bedeutung, da die Aufrechterhaltung einer tragfähigen und starken atlantischen Bindung eine gewisse Garantie für den Pluralismus innerhalb der Europäischen Union darstellt.

3. Mögliche Auswirkungen auf die Sicherheits- und Verteidigungs- politik der Schweiz

Wieweit die Beschlüsse von Maastricht unmittelbare Auswirkungen auf die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben, kann z.Zt. nicht beurteilt werden. Es seien daher einige Ueberlegungen zur möglichen sicherheitspolitischen Lage im Falle eines Beitritts zur Europäischen Union angestellt.

Die nach wie vor geltende Regel der Einstimmigkeit würde es der Schweiz grundsätzlich nach wie vor ermöglichen, inhaltlich eine eigene Aussen- und Sicherheitspolitik zu führen, wobei der Koordinationszwang in der zwischenstaatlichen EPZ bereits beträchtlich ist. Wie bereits erwähnt, ist von Bedeutung, dass die WEU als verteidigungspolitisches Instrument künftig integraler Bestandteil der Entwicklung der Union ist. Nicht ganz klar ist angesichts der Tatsache, dass es EG-Staaten gibt, die nicht Mitglied der WEU sind, ob die Schweiz bei einem Beitritt zur Union verpflichtet wäre, der WEU beizutreten. Längerfristig müsste wohl von dieser Verpflichtung ausgegangen werden. Als sicher darf angenommen werden, dass als Folge des Maastrichter Gipfels die Beitrittsverhandlungen auch sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen berühren werden. Je nach Zeitpunkt der Verhandlungen dürfte diesen Fragen eine zentrale Bedeutung einnehmen, dann nämlich, wenn bereits ein gewichtiger "acquis communautaire" vorliegt.

Der Einschluss des WEU in den "acquis" dürfte im weiteren zur Folge haben, dass in absehbarer Zeit auch die Regel der Einstimmigkeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik durchlöchert wird. Dies wird bereits aufgrund der Zielsetzung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik unumgänglich sein, aber es scheint vernünftig, sich diesbezüglich auf relativ rasche Schritte gefasst zu machen.

Das unter Ziffer 2 geschilderte Verhältnis zwischen NATO und WEU sowie die ihm zugrundeliegenden Umstände deuten darauf hin, dass der Schweiz am Einbezug der atlantischen Dimension in die europäische Sicherheit und deren Stärkung gelegen sein müsste. Angesichts der Tatsache, dass durch einen Beitritt zur Europäischen Union die Neutralität und die Bündnisfreiheit im besonderen preisgegeben würde, wäre zu überlegen, ob die Schweiz konsequenterweise nicht auch einen Beitritt zur NATO anstreben sollte. Die erwähnten Bedrohungen durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als Folge des Zerfalls der UdSSR könnten einen solchen Schritt auch dann erwägenswert erscheinen lassen, wenn die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union sein wird.

So spekulativ diese Ausführungen auch sein mögen, so dürften sie doch der Gewissheit den Weg bahnen, dass die von den Medien meist als enttäuschend geschilderten aussen- und sicherheitspolitischen Ergebnisse von Maastricht den Ausgangspunkt für eine Entwicklung bilden können, die schneller als erwartet von der Schweiz wichtige sicherheitspolitische Entscheidungen erfordert.