

Beauftragter des Generalstabschefs
für sicherheitspolitische Fragen

3003 Bern, 2.10.92

Dr. Bernhard Marfurt
Stv Generalsekretär
EMD
3003 Bern

Per Fax: 21 34 63

Erster Entwurf Bericht an den Gesamtbundesrat über das Treffen der vier neutralen Verteidigungsminister

Die Gespräche fanden in einem persönlich warmen und in der Sache sehr **offenen**, durch Vertrauen gekennzeichnetem **Klima** statt. Das Modell, zu viert, statt wie üblicherweise bilateral, gegenseitig beschäftigende Probleme zu besprechen, bewährte sich nachdrücklich. Es war immer wieder faszinierend zu sehen, wie Denkanstösse von der Gruppe aufgenommen und durch nationale Erfahrungen wertvoll ergänzt wurden.

Als die wesentlichsten Ergebnisse des Treffens sind folgende Punkte anzusprechen:

1. Die **sicherheitspolitische Lage** wurde von meinen Kollegen insgesamt eher noch **skeptischer eingeschätzt** als wir dies tun. Während die positiven Entwicklungen der letzten Jahre klar erkannt und gewürdigt werden, herrscht bezüglich der künftigen Lageentwicklung ebenso klar Pessimismus vor. Vier Aspekte liegen dieser Beurteilung primär zugrunde:

(1) **An ein gesamteuropäisches, stabiles, kollektives Sicherheitssystem glaubt in absehbarer Zukunft niemand.** Die wesentlichsten Gründe hierfür waren: Das soziale Gefälle zwischen Ost und West, die wirtschaftliche und politische Instabilität im ehemaligen Osten, der Krieg in Jugoslawien (und Europas Unvermögen, ihn zu beenden oder auch nur einzugrenzen), die reale Gefahr, dass ethnische Spannungen (gerade nach dem durch Jugoslawien gesetzten Präzedenzfall und angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Probleme im Osten) zu weiteren blutigen Kriegen führen können, sowie das Fehlen wirksamer Mechanismen zur Krisenverhütung und Krisensteuerung.

(2) Die **Lage in Russland.** Das Land wird, selbst im besten Fall, sehr lange Zeit benötigen, das Erbe des Kommunismus zu überwinden und seinen Weg nach Europa zu finden. Ein Putsch - oder ein Wahlsieg der Altkommunisten an den Urnen - kann nach wie vor nicht ausgeschlossen werden. Im Lande wächst die **Anhängerschaft extremistischer Organisationen.** **Waffen sind gegen Geld überall erhältlich.** Das organisierte Verbrechen fügt dem eine zusätzliche gefährliche Dimension hinzu. Ein Abgleiten des Landes ins Chaos kann nicht ausgeschlossen werden. Der schwedische Verteidigungsminister schätzte, aufgrund detaillierter Studien, dass im Falle eines Sieges extremistischer Kräfte **innen drei Jahren erneut ernstzunehmende operative Offensivoptionen** aufgebaut werden könnten.



(3) Erstmals in der Geschichte hat der Zusammenbruch eines Machtpoles (des Kommunismus) nicht dazu geführt, dass der andere Machtpol seine Grenzen einfach vorgeschoben hat. Vielmehr ist - von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer - ein breites Band kleinerer, schwacher und instabiler Staaten entstanden, die Vakuum, Versuchung und potentieller Konfliktherd zugleich sind. Dieser Gürtel wenig gefestigter Staaten kann ins Chaos abgleiten. Er kann auch - kommt es zu Rückschlägen - äusserem Druck weitgehend wehrlos gegenüberstehen.

(4) Der **serbische Expansionskrieg im ehemaligen Jugoslawien** ist nicht nur eine Tragödie, sondern hat potentiell eine **gefährliche Signalwirkung**. Insbesondere der österreichische Verteidigungsminister wies immer wieder und nachdrücklich darauf hin, dass hier nicht nur Ende des 20. Jahrhunderts offen ein brutaler Krieg mitten in Europa geführt wird, sondern dass - falls Europa dem nicht Einhalt gebietet - durch die Politik der ethnischen Säuberungen ein für andere Spannungsfelder gefährlicher **Präzedenzfall** gesetzt wird. Was heute im ehemaligen Jugoslawien geschieht, kann bereits morgen anderswo Nachahmer finden.

2. Alle drei Gäste betonten daher nachdrücklich, dass in diesem neuen Europa, dass durch erhebliche Krisenpotentiale und noch grössere Unsicherheiten geprägt ist, aus ihrer Sicht eine Kürzung der Verteidigungsaufwendungen und -anstrengungen verfehlt sei. Die Bedeutung - und stabilisierende Wirkung - einer Fähigkeit zur eigenständigen Verteidigungsfähigkeit sei, im Gegenteil, sowohl im Sinne der Abwehr von Bedrohungen als in jenem der Schaffung möglichst breiter politischer Handlungsoptionen und -freiräume eher im Wachsen begriffen. Die wachsende Differenzierung und Verbreiterung der Palette der Aufgaben, welche Streitkräfte in diesem neuen strategischen Umfeld zu bewältigen hätten, schaffe zudem neue Herausforderungen und nicht zuletzt auch Kosten. Gerade die neuen sicherheitspolitischen Aufgaben der Streitkräfte (von Peace-Keeping bis Open Skies) seien teuer. In den skandinavischen Staaten werden diese Kosten friedenserhaltender Aktionen daher zu einem erheblichen Teil vom Aussenministerium getragen.
3. Als von zentraler Bedeutung erschien allen drei Gästen, Mechanismen zu schaffen, die in der Lage seien, **Krisen - und insbesondere ethnische Konflikte - bereits präventiv zu entschärfen**. Während des Kalten Krieges war das internationale System darauf ausgelegt, **langsam zu reagieren**, um so eine gefährliche Eskalation hin zu einer Konfrontation der Supermächte zu verhindern. Heute ist rasches Handeln vonnöten, um eine Eskalation ethnischer Spannungen zu blutigen Konflikten, die zu chaotischen Flächenbränden eskalieren können, zu verhindern. Jugoslawien hätte, so meinte der österreichische Kollege, zu guten Teilen verhindert werden können, wenn man frühzeitiger klarer Position bezogen hätte.
4. Alle drei Gäste waren bereit, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten, zu Operationen im Bereich des Peace-Keeping beizutragen. Man stösst auch hier an Grenzen (so konnte Schweden kein Kontingent für Somalia stellen, da man bereits voll engagiert ist). Der **Uebergang von Peace-Keeping zu Peace-Making** wurde jedoch allgemein als gefährlich fliessend betrachtet. Bei offensiven Peace-Making- oder Peace-Enforcing-Operationen mitzumachen, war keiner der Gäste bereit. In Finnland müsste hierzu die Verfassung geändert werden. In Oesterreich plädiert die Geschichte dagegen. Schweden hat grundsätzliche Bedenken. Vielmehr teilten die Gäste unsere eigene Ansicht, dass wir andere Beiträge einem sich formenden neuen Europa anbieten sollten, die uns als wertvoller Partner - und nicht bloss als Trittbrettfahrer - erscheinen lassen.
5. Allgemein bedauert wurde das **institutionelle Chaos in Europa**. Es besteht die Tendenz, immer neue Organisationen zu schaffen, bzw. bestehenden Organisationen

(wie der KSZE) immer mehr Aufgaben zu überbürden und sie dadurch in ihrem Charakter letztlich zu verändern, ohne dass wirklich greifende Mechanismen geschaffen würden. Es wäre besser, das Bestehende effizienter zu nutzen als diesen Weg weiter zu beschreiten. Nicht zuletzt aus diesem Grunde zeigten alle Gäste eine klare Abneigung, das Berner Treffen der neutralen Verteidigungsminister *formell und öffentlich* zum Startpunkt regelmässiger Konsultationen der vier klassischen europäischen Neutralen zu erklären.

Völlige Einstimmigkeit bestand darin, dass die weitere Präsenz der USA in Europa (politisch und militärisch) unabdingbar sei und daher die Rivalität zwischen Frankreich und den USA, die letztlich dem Gerangel zwischen NATO und WEU zugrunde liegt, mehr als bedauerlich sei.

Es wurde, obwohl das Wort selbst nie fiel, letztlich für "interlocking institutions" plädiert - wobei dem anzustrebenden System auch ein Minimum an Logik zugrunde liegen müsste.

Alle Gäste bezeichneten die NATO (gerade angesichts der Unwägbarkeiten im Osten und des Imperativs der andauernden Sicherheitspartnerschaft mit den USA) als unabdingbares Kernelement von Europas Sicherheit. Alle sahen in der WEU wertvolle Dynamik und Optionen (inkl. einer aktiven Rolle im Peace-Keeping), aber nicht einen wirklichen Ersatz für die NATO.

Maastricht und unsere EG-Kandidatur zwingt uns alle, zur WEU ein Verhältnis zu definieren. Die psychologisch tief in unseren Bevölkerungen verhaftete Tradition der Neutralität schliesst einen Entscheid zugunsten einer NATO-Mitgliedschaft in der vorhersehbaren Zeit aus.

Alle Gäste zogen hieraus den Schluss, dass Berührungspunkte gegenüber NATO und WEU ebenso falsch wären wie uns, angesichts unserer EG-Kandidatur, in die Rolle eines Bittstellers versetzt zu sehen.

Die klassischen Neutralen haben Europa viel an Erfahrungen und Optionen zu bieten. Sie sollten, so meinten gerade der schwedische Kollege und die finnische Kollegin, durchaus auch auf dieses Europa in einer gewissen Koordination einwirken, den potentiellen Beitrag der klassischen Neutralen auch zu erkennen und sich nicht auf diktierte Formeln festlegen lassen (letzteres ein Gedanke, dem auch der österreichische Kollege voll zustimmte).

6. Die mögliche Rolle der KSZE wurde insgesamt eher zurückhaltend beurteilt.
7. Es wurde völlig klar, dass die Neutralität aufhört, eine Klammer zu sein, unsere vier Länder zusammenzuhalten. Schweden betrachtet sich nicht länger als neutral. Oesterreich und Finnland werden den Terminus bewusst immer weniger betonen (ohne formell von ihm abzurücken). Es besteht die klare einheitliche Ansicht, dass die Neutralität keinesfalls die Gestaltung (inkl. klarer Stellungnahme) des Verhältnisses zu Europa belasten oder erschweren dürfe. Die Neutralität wurde quasi als "Auslaufmodell" gesehen.

Umgekehrt bestätigten alle Gäste die emotionale Verwurzelung der Neutralität in ihrer Bevölkerung. Eine formelle Abkehr vom Terminus wurde daher nur von Schweden, nicht aber von Oesterreich oder Finnland gewünscht.

Alle Gäste sahen in den traditionellen Banden zwischen unseren Ländern ein wertvolles Gut. Wir sind möglicherweise heute verschieden in der Definition unseres vö-

kerrechtlichen Status; aber: wir kennen uns gut, wir haben dieselben Probleme (wobei die geographische Lage diese im Detail variiert), und wir sind alle **Kandidaten für die Mitgliedschaft in der EG**. Die alten Bande werden daher durch neue Interessensgemeinschaften ergänzt und zT vertieft. So plädierte gerade der schwedische Kollege, der von der Neutralität nichts mehr wissen wollte, dafür, dass die vier klassischen Neutralen in ihrem Verhältnis zu Brüssel den Anliegen der anderen Rechnung tragen sollten. Wir sollten vor Brüssel nicht Angst haben, sondern als lose Gruppe diesem durchaus auch unsere Möglichkeiten und Anliegen verdeutlichen.

8. Klare Aussagen erfolgten bezüglich des Verhältnisses zu NATO, WEU und Finalität von Maastricht:

(1) **Keiner der Gäste strebt in absehbarer Zukunft die Mitgliedschaft in der NATO an.**

Selbst der Status eines Beobachters im Nordatlantischen Kooperationsrat (den Finnland wählte) wird von Schweden und Oesterreich offenbar nicht gewünscht. Es zeigten sich bezüglich der NATO aus innenpolitischen Gründen noch gewisse Berührungängste, wobei aber auch klar durchschimmerte, dass diese Berührungängste, ist einmal die EG-Mitgliedschaft geklärt, schnell abnehmen dürften (man will zuerst Freiraum schaffen, ihn erst dann nutzen).

Alle Gäste befürworteten grundsätzlich die Akkreditierung eines Verteidigungsattachés bei der NATO, sahen hier aber finanzielle Probleme und tendierten daher dazu, den Verteidigungsattaché in Brüssel zusätzlich bei der NATO zu akkreditieren.

(2) Keiner der Gäste strebt die Vollmitgliedschaft in der WEU an. Alle bekannten sich im informellen Gespräch beim Kaffee jedoch zu folgendem Modell: Die vier traditionellen Neutralen sollten den **Beobachterstatus bei der WEU anstreben** - und zwar (sofern möglich) allenfalls gar vor ihrer EG-Mitgliedschaft. Man sollte hier unter den **Beitrittskandidaten Einigung erzielen, diese Einigung der WEU (und der EG) signalisieren und dann (idealerweise) von der WEU eingeladen werden, zuerst vielleicht den Status eines Gastlandes, später den eines Beobachters zu erhalten.**

Höchst interessant war, dass **keiner** der Gäste - selbst im vertraulichen Gespräch am Rande der Sitzung - Bereitschaft zeigte, einer **routinemässigen Information** der alten Freunde vor wesentlichen Schritten im **Verhältnis zu NATO und WEU** zuzustimmen. Das bestätigt tendenziell unsere nachrichtendienstlichen Informationen, dass diese Verhältnisse sich durchaus im Fluss befinden. Anders ausgedrückt: während keiner der Gäste Interesse an Vollmitgliedschaft in NATO oder WEU haben dürfte, sind ihre Berührungängste zu diesen Organisationen nicht mehr spürbar. Dies sollte uns ermuntern, unsere sehr guten persönlichen Kanäle zu beiden Organisationen dazu zu nutzen, eine pragmatische Liaison zu beiden ins Auge zu fassen.

(3) **Alle Gäste akzeptierten klar die verteidigungspolitische Finalität von Maastricht, sahen ihr aber (gerade angesichts der Spannungen in der EG selbst ob dieser Frage) gelassen entgegen und waren entschlossen, an ihrer - eventuellen - Ausformung nach Erreichung des vollen Mitgliedstatus in der EG mitzubestimmen.**

9. Während formell keiner der Gäste bereit war in den Sitzungen oder vor der Presse formell eine Institutionalisierung dieser Treffen ins Auge zu fassen, wurden uns - interessanterweise nach der Pressekonferenz - informell von zwei Gästen klare Signale zugesandt, dass sie durchaus ins aktiv ins Auge fassen würden, dieses erste Treffen durch weitere ergänzt zu sehen und hierzu einzuladen. Dies bestätigt, aus meiner Sicht, das das Treffen, das in einem sehr warmen Klima stattfand, auch von

unseren Gästen als nützlich eingestuft wurde. Man will sich heute nicht auf Folgetreffen festlegen, da die Lage beinahe stündlichen Veränderungen unterworfen ist, wünscht diese aber grundsätzlich nach dem ersten Treffen in Bern. Unsere Initiative wurde öffentlich, erst recht aber im vertraulichen Kreis, immer wieder stark gelobt.

10. Am Rande der Konferenz konnten durch die Delegation zahlreiche praktische Fortschritte erzielt werden. So sagten zB alle drei Gäste im Prinzip zu, unser Land innerhalb der nächsten Monate erneut informell zu besuchen (sei es als Referenten im Rahmen des Ausbildungsprogrammes EMD für sicherheitspolitische Experten, sei es im Rahmen der Dolder-Konferenzen von EDA und EMD). Im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich wurden zT konkrete Vereinbarungen getroffen.
11. Gesamthaft bietet sich somit das Bild eines Treffens, in dem wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten (offener Meinungs austausch, konkrete Vereinbarungen in Teilbereichen, Option auf künftige Treffen zur Koordinierung unserer Haltung gegenüber den Brüsseler Institutionen), aber gerade dadurch, dass wir nicht auf formell sofort greifbare Resultate drängten, vielleicht der grösste Vertrauensgewinn gewonnen werden konnte. In Bern wurde nicht eine neue Gruppierung geschaffen, sondern vielmehr wurden alte Freundschaften dadurch vertieft, dass sie pragmatisch auf eine neue Basis gestellt wurden.

Bericht an den BR

Telefax

An: Dr. Bernhard Marfurt, Stv. Generalsekretär EMD, Bundeshaus-
Ost
Telefax 21 34 63

Von: Dr. Theodor H. Winkler, Beauftragter des Generalstabschefs für
sicherheitspolitische Fragen, Viktoriastrasse 84, 3003 Bern, Tel.
67 51 66
Telefax 67 61 38

Datum: 3. Oktober 1992

Anzahl Blätter: 6
(inkl. Deckblatt)

Bemerkungen:

Lieber Bernhard,

Beiliegend der Entwurf des Berichtes.

Mit freundlichen Grüßen

i.V. 