

Forum

Die Ukraine-Krise: Was kommt auf uns zu?



THEODOR H. WINKLER

Die Schweiz gerät unter wachsenden Druck, die Ukraine wirtschaftlich und militärisch zu unterstützen. Dies schliesst auch Sanktionen nicht aus. Der Bundesrat sollte dem durch die Ankündigung eines Schweizer Beitrags, der neutralitätspolitisch unbedenklich, von der Ukraine dringend benötigt wird, und hohe Wirkung verspricht, präventiv zuvorkommen. Es wird angeregt, einen Schweizer Lead in zwei Themenbereichen anzubieten: Beim Auf-

bau einer effizienten Minenräumung und bei der Bekämpfung der Korruption. Uns stehen hierzu mit den Genfer Zentren die weltweit führenden Institutionen in diesem Bereich zur Verfügung. Diese werden vom EDA und vom VBS viel zu wenig als wichtige Instrumente unserer Aussen- und Sicherheitspolitik genutzt. Sie haben international einen hervorragenden Ruf und das Potenzial, der Schweizer Politik viel beachtete Substanz zu liefern.



ALT-BOTSCHAFTER DR. THEODOR H. WINKLER gilt als «sicherheitspolitischer Vordenker» der Schweiz (Neue Zürcher Zeitung). Er ist einer der Architekten der Schweizer Sicherheitspolitik der 1990er Jahre und geistiger Vater der drei Genfer Zentren des Bundes: Sicherheitspolitik (GCSP), humanitäre Minenräumung (GICHD) sowie gute Regierungsführung im Sicherheitsbereich (DCAF). Theodor Winkler stand dem DCAF von 2000 bis 2016 als dessen Direktor vor. Zusammen mit Philippe Burrin konzipierte Winkler auch die «Maison de la Paix», einen modernen und eleganten Glaskomplex im Zentrum des internationalen Genf, der eine der bedeutsamsten sicherheitspolitischen Denkfabriken der Welt beherbergt.
E-Mail: thewinklers@bluewin.ch

Die Analyse

Die Ukraine-Krise geht 2023 in eine entscheidende Phase. Sie wird uns stark tangieren. Für uns bedeutsam sind die folgenden Parameter:

- 2023 ist ein *Wahljahr* in der Schweiz. Die politische Rechte zielt darauf ab, die Neutralität, die Migration und das Verhältnis der Schweiz zur EU zu Wahlkampfthemen machen. Das sichtliche Zögern des Bundesrates, die bestehende Politik zu ändern (z. B. im Waffen-Re-Export-Bereich) findet hier ihren Ursprung. Damit programmiert der Bundesrat aber wachsenden politischen Druck auf die Schweiz vor (möglicherweise gepaart mit Sanktionen), der an Intensität im Laufe des Jahres zunehmen dürfte. Bis zum Wahltag im Oktober 2023 dürfte dies ein politisch dominantes Thema werden. Fazit: Greifen wir die heiklen Fragen nicht auf, so werden sie uns von aussen aufgezwungen. Stillsitzen geht nicht mehr.

**«Greifen wir die heiklen Fragen nicht auf,
so werden sie uns von aussen aufgezwungen.
Stillsitzen geht nicht mehr.»**

- 2023 tritt der *Ukraine-Krieg in seine entscheidende Phase*. Putin versucht, die ukrainischen Linien unter einer Menschenlawine, mit den ehemaligen Sträflingen der Wagner-Gruppe als Speerspitze, zu begraben. Er kratzt dazu mit allen Mitteln Soldaten zusammen. Um diese Taktik zu durchkreuzen, benötigt die Ukraine immer mehr und immer modernere westliche Waffen. Es ist heute ein Wettlauf gegen die Zeit. Gelingt Moskau der Durchbruch, ist alles möglich – auch ein erneuter Stoss auf Kiew. Kann die Ukraine die Menschenwellen, die auf sie zufluten, mit hohen Verlusten für Russland stoppen, so kann sie die modernen Waffen dazu nutzen, ihrerseits die geschwächten russischen Linien zu durchbrechen und den Grossteil des von Russland bisher besetzten Gebietes zu befreien, allenfalls gar das Momentum zu entwickeln, auf die Krim überzusetzen.
- Geht Putins Rechnung auf, wird der *Druck auf den Westen*, den Zusammenbruch der Ukraine zu verhindern, überwältigend. Das ist ein moralisches Gebot; es entspricht aber auch den direkten sicherheitspolitischen Interessen Europas. Eine grosse und

siegreiche russische Armee würde eine unmittelbare Gefahr für die baltischen Staaten, Moldawien und Polen darstellen. Diese Länder haben sich bei ihren Streitkräften bedient, um der Ukraine jene Waffen und Munition zu liefern, auf die sie angewiesen ist. Die Bundeswehr ist zurzeit kaum abwehrbereit. Das Jahr seit der «Zeitenwende»-Rede von Scholz und der Bewilligung von zusätzlichen 100 Milliarden Euro für die Streitkräfte verstrich kaum genutzt – abgesehen von der Beschaffung der F35-Kampfflugzeuge. Griffe Russland an, ginge Deutschland schon nach zwei Tagen die Munition aus. Putin könnte im Falle eines Sieges über die Ukraine endlich seine Soldaten gründlich ausbilden und sie auch mit dem Beutematerial, das ihm von den geschlagenen ukrainischen Streitkräften in die Hände fiel, in einer Masse bewaffnen, wie dies keiner europäischen Macht möglich wäre. Russland könnte Europa seine Bedingungen diktieren.

- *Den russischen Sieg zu verhindern* ist damit die wichtigste Aufgabe für den Westen. Die USA haben mit einer Mehrheit der Republikaner im Kongress grössere Mühe, die notwendigen Gelder bewilligt zu erhalten. Entsprechend werden sie von den Europäern ein Mehr an Leistung einfordern – auch von der Schweiz. Diesmal kommt Europa nicht billig davon.
- 2023 wird die EU der Ukraine 18 Mrd. Euro an *Wirtschaftshilfe* geben. Sie wird von Norwegen und der Schweiz proportionale Beiträge erwarten. Die Kohäsionsmilliarde lässt grüssen. Der amerikanische Druck wird von der EU ungebremst und direkt an die Schweiz weitergegeben.
- 2024 finden in der *Ukraine Wahlen* statt. Insbesondere steht der Posten des Präsidenten zur Wahl. Es ist mit einem Auseinanderbrechen der derzeitigen nationalen Koalition, in der alle politischen Kräfte am gleichen Strick zogen, zu rechnen. Breits jetzt sind die Meinungsunterschiede zwischen Präsident Selenskyj und dem Kiewer Bürgermeister Klitschko

**«Im Falle eines Sieges der Ukraine ist es zentral,
dass die Ukraine zu einer gefestigten
Demokratie und damit zu einem Bollwerk gegen
Russland und zu einem Vorbild wird. Im Falle
einer Niederlage ist es wichtig, ein Abdriften des
Landes ins Chaos zu verhindern.»**



für alle sichtbar. Der Kriegsausgang wird zur Verschiebung weiterer tektonischer Platten führen. Im Falle eines Sieges der Ukraine ist es zentral, dass die Ukraine zu einer gefestigten Demokratie und damit zu einem Bollwerk gegen Russland und zu einem Vorbild wird. Im Falle einer Niederlage ist es wichtig, ein Abdriften des Landes ins Chaos zu verhindern.

- 2024 finden auch *die nächsten amerikanischen Präsidentschaftswahlen* statt. Diese werden grosse Auswirkungen auf die transatlantischen Bande und das weltumspannende Geflecht von amerikanischen Bündnissen haben. Es wird dabei nicht nur um das Verhältnis zu Russland, sondern vor allem auch um dasjenige zu China gehen. Höchste Interessen der Schweiz stehen auf dem Spiel. Hat die Schweiz nicht politische Formeln gefunden, flexibel ihre nationalen Interessen zu verfolgen, wird das Land mit Sicherheit unter die Räder kommen.
- 2023 wird de facto schon die amerikanische Präsidentschaftswahl von 2024 ihre langen Schatten vorauswerfen. Die Schweiz ist in Amerika nicht mehr beliebt. Eine Schweiz, deren *Finanzmärkte* für ein siegreiches Russland Wege eröffnen, Beutegut in unserem Land investieren, wäre ein fettes Sujet für die Wahlkämpfe.
- Auf der Suche nach Geld werden die *eingefrorenen Russengelder* besonderes Interesse hervorrufen. Die USA und die EU dürften diese Gelder nicht nur einfrieren wollen, sondern auch konfiszieren dürfen, um einen Teil der ukrainischen und westlichen Kosten zu decken. Gleichzeitig wird der Westen immer mehr Schlupflöcher stopfen. Das bedeutet, dass auf den Finanzplatz Schweiz in den nächsten Monaten grosse Forderungen zukommen werden. Wir werden wohlberaten sein, diesen ohne «Wenn» und «Aber» schnell und effizient zu akzeptieren. Sonst werden wir schnell amerikanische und europäische Sanktionen zu spüren bekommen, die unserem Finanzplatz grossen Schaden zufügen würden. Die Zeit der Rosinenpickerei ist definitiv vorbei.

Fazit: Wenn wir nicht eine präventive Strategie entwickeln, werden wir immer stärker und immer schmerzhafter bedrängt.

Gegenwärtig sind im Budget 2023 einige Dutzend Millionen Schweizer Franken für die Uk-

«Wenn wir nicht eine präventive Strategie entwickeln, werden wir immer stärker und immer schmerzhafter bedrängt.»

raine vorgesehen. Im Frühjahr, wenn der Westen einen «Marshall Plan» für die Ukraine verabschieden will, ist ein weiterer, grösserer (aber im Umfang noch nicht bestimmter) Betrag vorgesehen.

Ein Vorschlag

Es wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

Die Schweiz definiert die Prioritäten ihres Angebots und präsentiert sie. Diese Angebote müssen relevant sein, d. h. einem dringenden und klaren Bedürfnis entsprechen. Das Schweizer Angebot muss daher zielführend, wichtig und nützlich sein und einen Bereich betreffen, in dem die Schweiz über eine ausgewiesene Expertise verfügt.

Es sollte nicht ein «Gemischtwaren-Laden» mit tausend Einzelangeboten vorgeschlagen werden, der alles und doch nichts beinhaltet. Das Angebot sollte lediglich zwei bis vier massgeschneiderte Themen umfassen.

Konkret wird vorgeschlagen, sich auf zwei Themen zu konzentrieren:

Erstens: Es geht darum, Hilfe bei der Organisation und des Betriebs eines nationalen ukrainischen Minenräumzentrums zu leisten, das für eine schnelle, sichere, und kostengünstige ukrainische Minenräumung zuständig ist, die internationale Hilfe in diesem Bereich fördert und koordiniert sowie durch die Anstellung von weltweit führenden Experten professionell die Problematik angeht.

Praktisch bedeutet dies, dass das Genfer Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD) beauftragt wird, zusammen mit der ukrainischen Seite (das GICHD ist eine Stiftung; die Ukraine war Gründungsmitglied und lange Jahre auch Mitglied des Vorstandes des Genfer Zentrums) und den anderen Staaten, die Interesse bezeugen, im Bereich der «unexploded remnants of war»

(«UXO» vor allem von Panzer- und Anti-Personenminen, Blindgängern, Sprengfallen und «Cluster»-Munition) Hilfe zu leisten.

Darüber hinaus kann die Schweiz (das VBS) der Ukraine Schweizer Technologie im Bereich der Minenräumung anbieten. Dazu gehören: Die Lizenz zum Herstellen von unbemannten Räumfahrzeugen oder von kleinen Hohlladungen, die von der Armasuisse entwickelt und immer noch hergestellt werden, die das berührungsfreie Entschärfen von UXOs gestattet. Eine Hohlladung wird in einem kleinen Abstand von zum sprengenden Objekt platziert, die, wenn sie gezündet wird, einen derart präzisen und machtvollen Hohlladungsstrahl auslöst, dass der Zünder des Sprengobjektes zerstört und abgerissen wird, bevor er das Sprengobjekt zünden kann und so die Zahl der Opfer von Minenräumarbeiten massiv vermindert. Die Lieferung eines Produktes von Armasuisse, das garantiert neutralitätskompatibel ist (das VBS lieferte das Gerät auch gratis allen in Afghanistan operierenden Verbänden, ohne dass irgendjemand protestierte), dürfte die Gemüter auch nach dem «Nein» zur Gepard-Munition etwas beruhigen.

Zweitens: Es geht darum, die ukrainischen Organe, welche für die Bekämpfung der Korruption, insbesondere im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich, zuständig sind, nachhaltig zu unterstützen. Die Korruption ist in der Ukraine weitverbreitet und ist vor allem im Sicherheitsbereich eine direkte Bedrohung des Landes und eine Achillesferse für die demokratischen Kräfte. Selenskyj hat dieses Thema zu einem Hauptgegenstand seiner Fernsehsatire, in der er den Präsidenten spielte, gemacht.

Das Genfer Zentrum für Gute Regierungsführung (DCAF) ist in diesem Bereich eine der führenden Adressen weltweit. Das DCAF ist, wie die anderen Genfer Zentren, eine Stiftung. Die Ukraine war Gründungsmitglied und lange Jahre auch Mitglied des Büros der Stiftung. Das DCAF ist in Kiew ein bekannter, bewährter und geschätzter Partner. Das DCAF hat auch ein Büro in Kiew. Das Zentrum ist zu beauftragen, mit den ukrainischen Partnern (Regierung und Parlament) ein Konzept zu erarbeiten, wie die Korruption erfasst und bekämpft werden kann. Dabei kann das DCAF auf eine

ganze Bibliothek von Handbüchern, Analysen und Studien zurückgreifen, die von ihm auf Ukrainisch verfasst wurden.

Daneben kann das DCAF hilfreich sein, bei der Sicherstellung der politischen, parlamentarischen und damit demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (im Falle einer Niederlage gegen Russland könnte akute Putschgefahr herrschen) und bei der forensischen Analyse und juristischen Betsandesaufnahme der im Krieg verübten Kriegsverbrechen. Dies würde der Rolle der Schweiz als Depositar-Staat der Genfer Konventionen Bedeutung geben.

Es wird angeregt, den beiden Genfer Zentren umgehend einen Planungsauftrag mit prognostiziertem Budget für die Periode von 2023 bis 2027 in Auftrag zu geben. Die Operationen müssen, wenn sie wirken sollen, solide aufgebaut werden. Für die Planungsarbeiten dürften 2023 je 1 Million Franken reichen. Diese sind im regulären Bundesbudget 2023 zu finden. Aus dem «Marshall Plan»-Budget, das in zwei bis drei Monaten gesprochen werden dürfte, sind den Zentren die finanziellen Mittel für die Anstellung des notwendigen Personals und anderer anfallender Kosten (Büro in Kiew) zu sprechen. Das dürften etwa je 3 Millionen Franken 2023 und je 5 Millionen Franken pro Jahr für die Jahre von 2024 bis 2027 sein. Ab 2024 sollte das GICHD ferner über einen jährlichen zweistelligen Millionenbetrag verfügen, um von der Ukraine selbst ausgeführte Projekte mitzufinanzieren. Auf diese Weise kann die lokale Kompetenz aufgebaut werden, die unabdingbar ist. Die Zahl der UXOs in der Ukraine, dem am stärksten mit UXOs geplagten Land der Welt, ist derart gewaltig, dass die Entminungsoperationen noch Jahrzehnte anhalten werden. Die Zentren werden angehalten, ihre Programme so zu gestalten, dass die Chance gross ist, dass auch andere ihrer Mitgliedstaaten sich an dem Projekt beteiligen. Auf diese Weise sollten die Programm-Mittel mindestens verdoppelt werden.

Dem dritten Genfer Zentrum, jenem für Sicherheitspolitik (GCSP), sollte ca. 1 Million Franken pro Jahr für geheime Kontakte mit den Konfliktparteien zur Verfügung gestellt werden. Der GCSP-Direktor, Botschafter Thomas Greminger, ist einer der besten Kenner des Ukraine Konfliktes. Er war einer der Väter des Minsker Abkommens und hat ein äusserst breit gefächertes

Netzwerk. Er sollte sondieren, wie der Konflikt beendet werden kann. Er kann auch helfen, technische Gesprächskanäle zwischen den Konfliktparteien zu etablieren – z. B. im humanitären Bereich.

Die schweizerische Politlandschaft und die Bevölkerung der Schweiz sollte den Sinn des vorgeschlagenen Programms erkennen – auch in einem Wahljahr. Es muss jedermann einleuchten, dass die Entminung Grundvoraussetzung für jeden Wiederaufbau und für die Heimkehr der Flüchtlinge ist. Das VBS, das ja die Genfer Zentren gegründet hat, sollte einen substantiellen Teil der Kosten übernehmen. Das würde ihm international etwas Luft verschaffen. Es ist in dieser kritischen Zeit von grosser Bedeutung, dass das EDA und das VBS sichtbar am gleichen Strick ziehen. Der Bundesrat muss in einer Krise wie heute klar, überlegt, kohärent und sachgerecht regieren. Er kann nicht einfach den wachsenden Druck von aussen erdulden und auf bessere Zeit hoffen.

Gleichzeitig ist die konkrete Koordination der Zusammenarbeit Berns mit den Genfer Zentren massiv zu verbessern. Die Aufsicht über die Zentren hat seit Jahren abgenommen. Es wurden von den zuständigen Dienststellen des EDA (GICHD und GCSP: Politische Abteilung (PA) IV; DCAF: DEZA) immer unerfahrenere Mitarbeiter mit dieser Aufgabe betraut. Die DEZA war nicht einmal in der Lage, jemanden zu finden, der sicherheitspolitische Erfahrung hat. Auch das DCAF sollte daher nicht mehr von der DEZA beaufsichtigt werden, sondern ebenfalls von der PA IV. Die rangniedrige Aufsicht bedeutet, dass der oder die zuständigen Beamte, nicht mehr über den Zugang zum Denken der obersten EDA-Führung hatten und daher weder nützliche Vorschläge machen konnten, was die Zentren zur Umsetzung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik beitragen könnten, noch den Zentren Anregungen zu geben, wie sie Bern zudienen könnten. Es ist letztlich unglaublich, dass die Schweiz ein weltweit einzigartiges Instrument mit gegen 500 Spezialisten und Spezialistinnen

«Die Schweizer Politlandschaft und die Schweizer Bevölkerung sollte den Sinn des vorgeschlagenen Programms erkennen – auch in einem Wahljahr. Es muss jedermann einleuchten, dass die Entminung Grundvoraussetzung für jeden Wiederaufbau und für die Heimkehr der Flüchtlinge ist.»

in einem der modernsten Gebäude der Schweiz, direkt neben der UNO, geschaffen hat, dieses aber nicht in seine tägliche Arbeit einbezieht. Gibt man Aufträge an die Zentren, wird davon geträumt, dass diese die Arbeit aus ihrem eigenen Budget finanzieren. Dieses ist aber nicht eine Kasse, aus der man sich bedienen kann, sondern finanziert die Löhne, Mieten und sonstigen Fixkosten. Vielmehr sind die Zentren in der Lage, Aufträge kostengünstig zu übernehmen, weil ihre Fixkosten bereits gedeckt sind. Je stärker Bern Genf nutzt, desto kostengünstiger wird der Auftrag.

Die für 2024 geplante Kürzung des Budgets der drei Genfer Zentren ist aufzuheben. Im Gegenteil, es ist 2023 eine Überprüfung der Kapazitäten der drei Zentren im Lichte der Berner Bedürfnisse vorzunehmen. So erscheint eine Stärkung der Kapazitäten im Bereich Cyber zwingend. Dieser Überprüfung sollte eine von den Zentren

zusammen mit dem EDA (PA IV, Botschafter Fassel, Planungsstab, Cyber, weitere interessierte Dienststellen) und dem VBS (Sicherheitspolitik, Armee) zu verfassende Prospektivstudie zugrunde liegen, die jene Bereiche identifiziert, in denen die Schweiz ein Interesse hat, Initiativen zu ergreifen, bzw. die Möglichkeit zu sondieren, in Genf Verhandlungen zu lancieren.

Die Schweiz wird in den kommenden Monaten massivem Druck von Seiten der westlichen Welt ausgesetzt sein (Ursula von der Leyens Absage, in Davos Bundespräsident Alain Berset zu treffen, war ein Affront). Sie muss auf diese Gefahr mit einer Gegenstrategie antworten, die ihr nicht aufgedrängt wurde, sondern ihren eigenen Interessen entspricht. ♦