

90.061

Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel
Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Sicherheitspolitik der Schweiz

vom 1. Oktober 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht 90 zur Sicherheitspolitik mit dem Antrag,
von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss
abzuschreiben:

1984 P 84.486 Sicherheitspolitik. Weiterer Bericht
(N 5.10.84, Freisinnig-demokratische Fraktion)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und
Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Oktober 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Die jüngsten Umwälzungen in Europa machen es notwendig, die sicherheitspolitische Lage neu zu beurteilen und den Verantwortungsbereich der Sicherheitspolitik und ihrer Mittel neu festzulegen. Der Bericht 90 zeigt die Möglichkeiten für einen Aufbruch zu einem friedlichen und demokratischen Europa auf und legt dar, wie die Schweiz zu dessen Verwirklichung beitragen kann. Gleichzeitig trägt er der veränderten Bedrohungswahrnehmung Rechnung, indem er die machtpolitisch bedingten Gefahren in die allgemeine Existenzsicherung einbettet und auf Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Gefahrenbereichen hinweist. Die schweizerische Sicherheitspolitik bleibt indessen weiterhin vornehmlich auf die Prävention und die Abwehr von machtpolitischen Bedrohungen ausgerichtet. Sie wird ergänzt durch die anderen Politiken, die sich mit existentiellen Gefährdungen befassen, die aber nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sind.

Ausgehend von den in der Bundesverfassung genannten staatspolitischen Zielen werden die sicherheitspolitischen Ziele festgelegt: Friede in Freiheit und Unabhängigkeit; Wahrung der Handlungsfreiheit; Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen; Behauptung des Staatsgebietes; Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa. Dabei werden mit dem Schutz der Lebensgrundlagen der Bevölkerung und dem Beitrag an die internationale Stabilität zwei neue Akzente gesetzt.

Die aus den genannten Zielen abgeleitete sicherheitspolitische Strategie besteht in der Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung, in der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit, in einem Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung und in einer angemessenen Bereitschaft.

Der Bericht geht ausführlich auf die Frage ein, wie sich die Neuorientierung der Sicherheitspolitik auf deren Instrumente auswirkt. Den Abschluss bildet eine Aufzählung offener Fragen, die im Lichte künftiger Entwicklungen zu beantworten sein werden.

Vorwort

Unsere Epoche ist durch einen raschen Wandel gekennzeichnet. Niemand weiss, wie die Zukunft aussehen wird. Neben grossen Hoffnungen charakterisieren Ungewissheit und Instabilität die heutige Zeit. Es wäre aber falsch, deswegen in einer ängstlich-defensiven Haltung zu verharren. Vielmehr ist es Sache einer vorausschauenden Politik, ein wünschbares Ziel für die künftige Entwicklung festzulegen und alles daran zu setzen, diesem Ziel näherzukommen. Gleichzeitig müssen die notwendigen Vorbereitungen getroffen werden, um möglichst vielen denkbaren und plausiblen Entwicklungen begegnen zu können.

Eines der grundlegenden Ziele, zu dem die Schweiz einen Beitrag leisten will, ist ein stabileres und sichereres Europa. Die Sicherheit unseres Landes hängt sehr stark von der Sicherheit unserer Umgebung ab. Deshalb wollen wir uns daran beteiligen, in Europa eine Sicherheitsordnung zu schaffen, die nicht auf Abschreckung, sondern auf Vertrauen und Zusammenarbeit beruht. Gleichzeitig wollen wir mithelfen, die grundlegenden demokratischen und rechtsstaatlichen Wertvorstellungen in ganz Europa zu stärken. Und schliesslich wollen wir dazu beitragen, die Wirtschaftslage in den Ländern Mittel- und Osteuropas zu verbessern, damit neuentstandene demokratische Strukturen nicht durch wirtschaftliche Not wieder erschüttert werden. Die schweizerische Sicherheitspolitik sieht somit ihre wichtigste Aufgabe darin, einen aktiven Beitrag an die politische, wirtschaftliche und militärische Stabilität unseres Kontinents zu leisten.

Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert eine enge Koordination verschiedener Politikbereiche. Jedes Instrument, das dem Bundesrat zur Verfügung steht und dafür geeignet ist, soll in den Dienst der Schaffung einer europäischen Sicherheitsordnung gestellt werden.

Wenn wir auf die Karte der Hoffnung setzen, dürfen wir es dennoch nicht an der gebotenen Wachsamkeit fehlen lassen. Gerade in einer Zeit erhöhter Ungewissheit kann ein Rückfall in machtpolitisch gefährliche Entwicklungen nicht ausgeschlossen werden. Bedrohungen können aus neuen, unerwarteten Richtungen kommen. Möglicherweise entstehen für Europa als Ganzes Herausforderungen von aussen, die entsprechende Antworten verlangen. Auch solchen Entwicklungen hat unsere Sicherheitspolitik Rechnung zu tragen.

Unter diesen Umständen ist eine erhöhte Flexibilität das Gebot der Stunde: Flexibilität bei der Konzipierung und Anwendung der sicherheitspolitischen Mittel, Flexibilität aber auch im Denken jener, die diese Mittel einsetzen. Die Neuorientierung unserer Sicherheitspolitik hat Folgen für die sicherheitspolitischen Instrumente. Die Aussenpolitik und die Aussenwirtschaftspolitik haben neue Aufgaben zu übernehmen. Neben der unter dem Stichwort «Armee 95» bereits angelaufenen Armeereform sind auch im Zivilschutz, im Staatsschutz und in verschiedenen anderen Bereichen strukturelle Reorganisationen in Angriff genommen worden. Die Instrumente der Sicherheitspolitik müssen so ausgestaltet werden, dass rasche Anpassungen an Lageveränderungen jederzeit möglich sind.

Die Sicherheitspolitik ist ein Teil der Gesamtpolitik, die sich mit der allgemeinen Existenzsicherung befasst. Der Bundesrat widmet diesen Bericht ausschliesslich der Sicherheitspolitik, das heisst jenem Politikbereich, der sich auf die machtpo-

litisch bedingten Bedrohungen bezieht. Er ist sich aber sehr wohl bewusst, dass sich heute eine Vielzahl anderer Entwicklungen abzeichnen, die existenzgefährdend werden könnten. Im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung haben wir auch Antworten auf demographische, ökologische, wirtschaftliche und andere Gefährdungen zu finden. Diese Antworten sind aber Gegenstand anderer Politikbereiche. In der Sicherheitspolitik selbst ist ein ganzheitliches und vernetztes Denken erforderlich, das die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Gefahrenbereichen in Rechnung stellt.

Der Bundesrat hat bewusst darauf verzichtet, die verschiedenen Risikobereiche programmatisch nach Prioritäten zu gewichten. Eine solche Gewichtung muss laufend erfolgen und hat den ständigen Wandel zu berücksichtigen. Einzelne sektorielle Politiken dürfen auch nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die politische Verantwortung verlangt vielmehr, dass allen Risiken angemessen Rechnung getragen und mit geeigneten Massnahmen begegnet wird.

Das heutige Europa ist in mehrfacher Hinsicht geprägt durch ein Streben nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Staaten. Unter anderem werden Überlegungen über regional integrierte Sicherheits- und Verteidigungsanstrengungen angestellt. Die Schweiz ist bereit, auch auf sicherheitspolitisch relevanten Gebieten der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik vermehrt an internationalen Anstrengungen mitzuwirken. Dabei sind ihr allerdings durch die Neutralität Grenzen gesetzt. Die Bereitschaft, sich an grossräumigen europäischen Entwicklungen zu beteiligen, und die Notwendigkeit einer teilweisen Beschränkung der eigenen Politik auf die nationalstaatliche Ebene könnten in Zukunft möglicherweise zu Zielkonflikten führen. Aufgrund der heutigen Lagebeurteilung drängt sich jedoch, gerade im Blick auf die Ungewissheit der künftigen Entwicklung, keine Abkehr von unserer traditionellen Neutralitätspolitik auf.

In einer Zeit des raschen Wandels wird die Sicherheitspolitik periodisch daraufhin zu überprüfen sein, ob neue Akzente gesetzt werden müssen. Der Bundesrat betrachtet es als seine vorrangige Aufgabe, das Konzept der schweizerischen Sicherheitspolitik im Lichte der laufenden Veränderungen des internationalen Umfeldes weiterzuentwickeln und den künftigen Verhältnissen anzupassen. Er ist gewillt, gegenüber neuen Ansätzen offen zu sein und für anstehende Fragen Antworten zu finden. Dieser Offenheit kommt zu einem Zeitpunkt, da sich die europäischen und globalen Entwicklungen merklich beschleunigt haben, besondere Bedeutung zu.

In diesem Sinne listet der vorliegende Bericht eine Reihe von Fragen auf, die sich heute schon stellen, aber erst in Zukunft beantwortet werden können. Im gleichen Sinne ist der Titel des Berichts «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» zu verstehen: Sollte die Zukunft zeigen, dass die in der heutigen Zeit der raschen Veränderung vorgenommene Standortbestimmung überdacht werden muss und dass sich daraus neue Folgerungen für unsere Sicherheitspolitik ergeben, wird der Bundesrat dem Parlament und der Öffentlichkeit weitere Berichte vorlegen.

1 Sicherheitspolitik in einer sich wandelnden Welt

Warum eine Neuorientierung?

Konsequenz der Veränderungen im strategischen Umfeld

Wir sind Zeugen tiefgreifender politischer Veränderungen. Das Ost-West-Verhältnis, und damit auch die strategische Bedrohungslage, hat sich innert kurzer Zeit wesentlich gewandelt. Erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs besteht die Aussicht, dem Ziel «Friede in Freiheit» in ganz Europa näherzukommen. Es bietet sich die Chance einer neuen Sicherheitsordnung, deren Stabilität in erster Linie auf zwischenstaatlichem Vertrauen, rechtlichen Vereinbarungen und gesicherten Kontrollen beruhen wird.

Daraus ergeben sich auch für die schweizerische Sicherheitspolitik neue Rahmenbedingungen und Möglichkeiten. Das visionäre Ziel einer neuen europäischen Friedensordnung wird allerdings weder rasch noch problemlos zu erreichen sein. Wir stehen erst am Anfang eines lange dauernden, möglicherweise turbulenten Prozesses, dessen Ausgang heute noch weitgehend ungewiss ist. Zudem zeichnen sich neue Machtkonstellationen und Gefahren ab, die wir ebenfalls berücksichtigen müssen.

Unsere im Jahre 1973 festgelegte bisherige Sicherheitspolitik hat sich in der Zeit der Konfrontation zwischen Ost und West als richtig erwiesen. Mit ihrem allgemein friedenssichernden Teil einerseits und ihren defensiven, auf eine glaubwürdige Landesverteidigung zielenden Elementen andererseits bildete sie eine solide Basis für die Bewältigung unserer Sicherheitsprobleme in der Zeit des Kalten Krieges.

Die sicherheitspolitische Kurskorrektur, die wir heute vornehmen, hat somit vor allem äussere Gründe. Sie entspricht in erster Linie der Wandlung unseres strategischen Umfeldes. Im Zeichen der machtpolitischen Entspannung in Europa und der Veränderungen zahlreicher sicherheitspolitisch wichtiger Faktoren liegt ihre Notwendigkeit auf der Hand.

In zweiter Linie reagieren wir auf Veränderungen ausserhalb des machtpolitischen Bereichs. Weltweit werden immer deutlicher andere Gefahren sichtbar, die die Existenz von Staat und Bevölkerung letztlich ebenfalls bedrohen können. Ihre Ursachen liegen in demographischen, ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Entsprechend gilt es einen Gesamtüberblick zu gewinnen und eine Abgrenzung von Verantwortungen und Mitteln vorzunehmen.

Konsequenz aus Veränderungen im Innern

Sicherheitspolitik hat nicht zuletzt dem inneren Zustand des Landes Rechnung zu tragen. Auch hier sind Veränderungen eingetreten, die es zu berücksichtigen gilt. Die Tatsache, dass sich das Umfeld in atemberaubendem Tempo verändert, verunsichert viele Mitbürgerinnen und Mitbürger. Sie hegen Zweifel, ob unsere traditionellen demokratischen Institutionen noch genügen, um die drängenden Zukunftsprobleme zeit- und sachgerecht zu lösen. Manche fragen sich, ob sich der Zusammenhalt in unserem Land gelockert habe. Tendenzen zur Öffnung

gegenüber Europa stehen solche der Abkapselung gegenüber. Insbesondere bei der jungen Generation ist ein Wertewandel feststellbar. Der Selbstbehauptungswille scheint nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Traditionelle Bindungen werden schwächer. Die Indifferenz gegenüber dem Staat nimmt zu; die persönliche Betroffenheit wird oft zum Massstab für die Bereitschaft, sich für die Öffentlichkeit zu engagieren. Ausserdem sind eine Polarisierung der Meinungen in grundsätzlichen Fragen und eine abnehmende Kompromissbereitschaft festzustellen.

Der Wandel von Wertvorstellungen, das Engagement und die Leidenschaft, mit denen zentrale Probleme der schweizerischen Politik diskutiert werden, aber auch neue Formen politischer Aktivität sind Zeichen eines lebendigen Staatswesens. Zu Besorgnis Anlass geben sie nur, wenn Intoleranz gegenüber politisch Andersdenkenden, Missachtung grundlegender demokratischer Regeln und der Rechtsordnung oder gar Gewaltanwendung mit ihnen verbunden werden.

Obwohl Anzeichen in diese Richtung weisen und trotz der innenpolitischen Turbulenzen der letzten Zeit besteht für den Bundesrat kein Zweifel, dass das Schweizervolk unseren Staat nach wie vor bejaht. Gerade die Diskussion über die eventuelle Abschaffung der Armee, die das Land stark aufgewühlt hat, zeigte deutlich, dass wohl unterschiedliche Meinungen über die Bedrohungslage und über die beste Art unserer Selbstbehauptung bestehen, dass aber die überwiegende Mehrheit unseres Volkes von der Verteidigungswürdigkeit der Schweiz überzeugt ist. Unsere staatlichen Grundwerte, wie die direktdemokratischen Volksrechte, die föderalistische Struktur, die persönlichen Freiheitsrechte, die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, der Schutz von sozial schwächeren Gruppen und von Minderheiten, die wirtschaftliche Freiheit und die damit verbundene allgemeine Wohlfahrt oder auch die weitgehende Möglichkeit freier Persönlichkeitsentfaltung, werden allgemein anerkannt. Obwohl diese Werte heute auch in anderen Ländern verwirklicht sind oder an Boden gewinnen, sind sie noch keineswegs Allgemeingut der Völker und müssen vielerorts unter grossen Opfern bis hin zum Einsatz des Lebens erkämpft werden. Das ist uns Mahnung, sie nicht als gesichert zu betrachten, und Anlass, sie durch eine wirkungsvolle Sicherheitspolitik zu schützen.

Absicherung bevorstehender Entscheide

Die Schweiz sieht sich an der Schwelle der neunziger Jahre vor Entscheidungen gestellt, die an die Grundlagen ihres Staatswesens rühren. Die Entwicklungen im internationalen Umfeld bieten unserem Land die Chance, seine Identität und seine Stellung in der Völkergemeinschaft zu überprüfen und neu festzulegen. Die Antwort auf diese Herausforderung beeinflusst nicht zuletzt auch die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik.

Unser Unabhängigkeitswille gerät zunehmend in ein Spannungsverhältnis zur allgemeinen Entwicklung in der Welt und besonders in Europa. Die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Verflechtung und die gegenseitige Abhängigkeit der Völker und Staaten werden immer stärker. Diese Entwicklung lässt die Einsicht wachsen, dass die Schicksale der Völker dieser Welt, ihre Wohlfahrt und ihre Not, eng miteinander verknüpft sind und es im Interesse aller liegt, wenn Konflikte friedlich gelöst werden. Ausserdem können zahlreiche exi-

stentielle Gefahren, von denen die Menschheit heute bedroht wird, nur dann gebannt oder vermindert werden, wenn ihnen gemeinsam entgegengetreten wird. So steht ausser Zweifel, dass die Schweiz in Zukunft eine erhöhte Mitverantwortung zur Lösung grenzüberschreitender Probleme zu übernehmen hat und ihre diesbezüglichen Aktivitäten verstärken muss.

Besondere Fragen stellen sich im europäischen Rahmen. Europa ist auf dem Weg, sich wirtschaftlich und politisch zusammenzuschliessen und überstaatliche Organisationsformen zu schaffen. Die Schweiz will diesen Prozess mitgestaltend fördern und die Möglichkeiten einer Mitgliedschaft bei diesen Organisationen oder der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit ihnen vorurteilslos prüfen. Nicht nur, weil sie im Falle des Abseitsstehens in eine gewisse Isolation geraten könnte und wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen hätte, sondern auch, weil sie sich als Teil der europäischen Völkergemeinschaft betrachtet und ein demokratisches, friedliches und starkes Europa bejaht. Wie weit unser Land in diesem Prozess gehen will und welche Möglichkeiten offen stehen, um Lösungen zu finden, denen unser Volk zu gegebener Zeit zustimmen kann, ist Gegenstand von intensiven Studien und Verhandlungen des Bundesrates und zunehmend auch der öffentlichen Diskussion. Im Spannungsfeld zwischen Abkapselung und Aufbruch, zwischen Alleingang und Anschluss an ein grösseres Ganzes sind einfache Antworten nicht möglich.

Eng verbunden damit ist die Frage nach der Zukunft unserer Neutralität. Als in der Vergangenheit bewährtes Prinzip und zentrales Mittel unserer Aussenpolitik muss sie vor dem Hintergrund des sich wandelnden Umfeldes auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und gegebenenfalls neuen internationalen Konstellationen angepasst werden.

Der vorliegende Bericht zur Sicherheitspolitik kann und will die angeführten grundlegenden staatspolitischen Entscheide nicht vorwegnehmen. Er soll vielmehr die Voraussetzungen dafür schaffen, dass wir sie möglichst frei von äusserem Druck treffen können. Die vertiefte Darstellung und die Beantwortung dieser staatspolitischen Fragen und Probleme muss anderen Berichten überlassen bleiben.

Einbettung der Sicherheitspolitik in die allgemeine Existenzsicherung

Die Notwendigkeit, den Verantwortungsbereich der Sicherheitspolitik und ihrer Mittel angesichts der geschilderten Veränderungen eindeutig festzulegen, ist ein weiterer Anlass für diesen Bericht.

Bisher wurde der Begriff der Sicherheitspolitik auf die Bewältigung der machtpolitischen Bedrohung unseres Landes durch kriegerische und kriegsähnliche Gewalt beschränkt. Heute wird diese Begriffsbestimmung durch die Forderung in Frage gestellt, Sicherheitspolitik sei auch auf die andern, als besonders bedrohlich empfundenen existentiellen Gefahren auszurichten.

Der Bundesrat hält eine Ausweitung der Sicherheitspolitik nicht für zweckmässig. Dies vor allem, weil die übrigen existentiellen Gefahren seit langem Gegenstand verschiedener Politikbereiche in Bund, Kantonen und Gemeinden sind. Es ist sinnvoll, die Zuständigkeit für ihre Bearbeitung bei den dafür spezialisierten Instanzen zu belassen. Eine dezentrale Struktur bietet auch die beste Vor-

aussetzung für eine flexible und wirkungsvolle Problemlösung. Obwohl dabei in vielen Fällen sicherheitspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, dürfen diese nicht zum übergeordneten Kriterium werden.

Im weiteren können viele dieser Gefahren, zum Beispiel die weltweite Bevölkerungsexplosion oder globale Klimaveränderungen, von der Schweiz nur wenig beeinflusst werden. Sie sind nur in enger internationaler Zusammenarbeit zu bewältigen. Unser Land ist bereit, weiterhin seinen Teil dazu beizutragen.

Die Sicherheitspolitik soll verstärkt in die allgemeine Politik einer umfassenden Existenzsicherung eingebettet werden. Zum einen, indem in Zukunft sämtliche Gefahren und Risiken, die das Überleben von Volk und Staat in Frage stellen, vorausschauend und gesamthaft, in ihrer ganzen Komplexität und Vernetzung, laufend beurteilt werden sollen. Das für eine solche ganzheitliche Betrachtungsweise zur Verfügung stehende Instrumentarium und die sich anbietenden Methoden werden entsprechend verbessert.

Zum andern werden die Mittel der Gesamtverteidigung, soweit sie dafür geeignet sind, vermehrt Beiträge an die Bewältigung nicht machtpolitisch bedingter Gefahren und damit an die allgemeine Existenzsicherung leisten. Die Armee, der Zivilschutz und die zivilen Führungsorgane sind bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Krisen in besonderem Masse zur Hilfeleistung geeignet, weil die Auswirkungen solcher Ereignisse denjenigen von kriegerischen Auseinandersetzungen in vielen Fällen sehr ähnlich sind.

So wird unsere Sicherheitspolitik weiterhin vornehmlich auf die Prävention und Abwehr machtpolitischer Bedrohungen der Schweiz sowie auf mögliche Auswirkungen kriegerischer und kriegsähnlicher Ereignisse im Ausland auf unser Land ausgerichtet. Daraus ergibt sich, dass im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung die Sicherheitspolitik nur eine Politik unter anderen ist und dass eine eingehende Beurteilung anderer Probleme nicht Sache dieses Berichtes sein kann. Sie müssen im Rahmen der Umweltpolitik, der Sozialpolitik, der Finanzpolitik und anderer Politikbereiche gelöst werden. Selbstverständlich werden in diesem Bericht die anderen existentiellen Gefahren, soweit sie in einem Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik und dem Einsatz sicherheitspolitischer Instrumente stehen, angemessen berücksichtigt. Die nebenstehende Grafik zeigt diese Zusammenhänge in vereinfachter Form auf.

Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der Gesamtverteidigung

Der vorliegende Bericht bildet schliesslich die Grundlage für die künftige Tätigkeit der einzelnen Bereiche der Gesamtverteidigung, insbesondere für die Armee und den Zivilschutz. Er legt die Rahmenbedingungen für ihre weitere Entwicklung fest und schafft damit die Voraussetzungen, dass sie ihre Leitbilder, ihre Organisation und ihren Einsatz aufgrund eines klaren Gesamtziels und eindeutiger Aufträge planen und verwirklichen können. Dennoch ist damit zu rechnen, dass weitere Veränderungen in unserem strategischen Umfeld bereits mittelfristig eine erneute Überprüfung dieser Rahmenbedingungen notwendig machen werden.

Eine Zeit des Wandels ist immer auch eine Zeit der Ungewissheit, die eine besondere Anpassungsfähigkeit verlangt. Das Ziel besteht deshalb heute da-

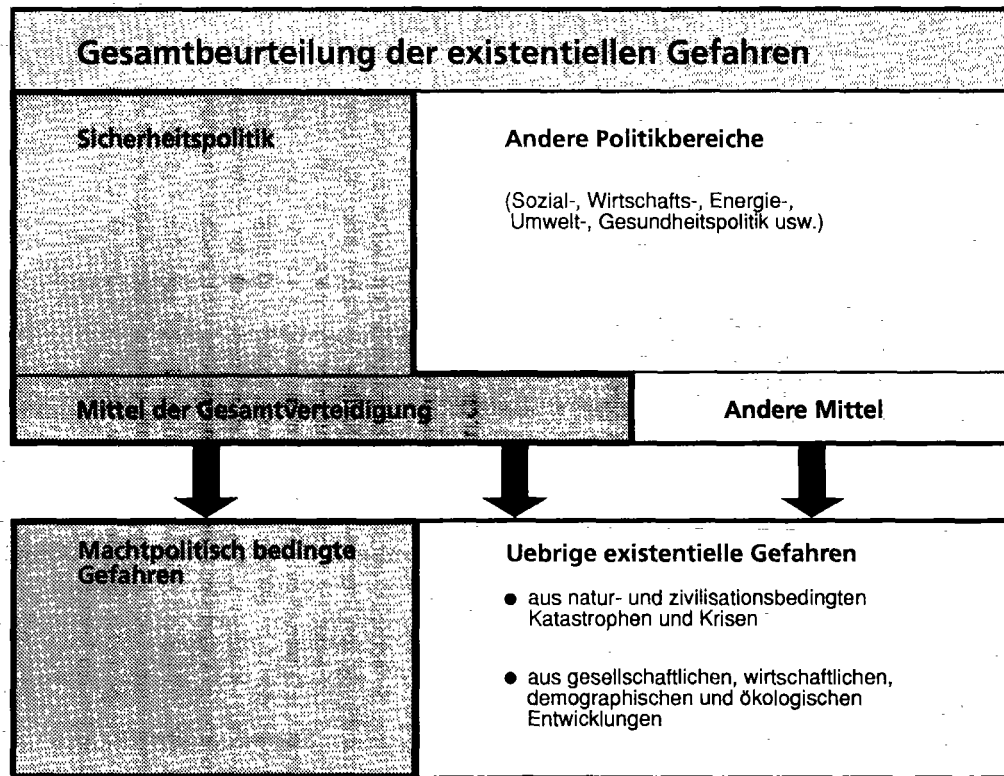
Existenzsicherung und Sicherheitspolitik

*Führung und
Zuweisung*

Politikbereiche

Mittel

Gefahren



rin, nichts nach wie vor Gültiges preiszugeben, keine Entscheide zu präjudizieren, die erst später gefällt werden können, aber auch nichts zu versäumen, was zu einer neuen Sicherheitsordnung beitragen kann, die auch uns am besten dient.

Der Bundesrat erachtet es als wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger die sicherheitspolitischen Überlegungen der Landesregierung kennen und sich an der Erörterung von Fragen unserer Selbstbehauptung beteiligen. Um einen sachlichen und offenen Dialog zu erleichtern, werden im vorliegenden Bericht auch offene Fragen aufgelistet und Anregungen diskutiert, die in letzter Zeit eingebracht wurden, aber noch nicht abschliessend beantwortet werden können.

Sicherheitspolitik wird auch in Zukunft nur dann erfolgreich sein, wenn sie als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden verstanden und vom Volk getragen wird, wenn also Männer und Frauen, die junge und die ältere Generation, bereit sind, ihren persönlichen Beitrag zu leisten.

2 Chancen und Gefahren

Was kann auf uns zukommen?

Unsere Sicherheitspolitik muss alle existentiellen Gefährdungen der Schweiz – unabhängig von ihrer jeweiligen Quelle – als Rahmenbedingungen berücksichtigen, auch wenn sie schwergewichtig der Prävention und Abwehr machtpolitischer Gefahren dient. Mehr und mehr will sie auch Chancen nutzen, um friedensfördernd zu wirken. Sie ist kurz-, mittel- und langfristig angelegt und wird laufend aktualisiert. Aus diesem Grund bedarf sie der Früherkennung von Veränderungen und der ständigen Analyse des strategischen Umfeldes.

Als Raster für eine Gesamtbeurteilung der existentiellen Gefahren dient die nebenstehende Grafik. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist dabei die Frage, welche positiven beziehungsweise negativen Entwicklungen unsere Sicherheit beeinflussen können.

Nicht machtpolitisch bedingte Entwicklungen

Gesellschaftliche Entwicklungen

Die Bildung von demokratischen Rechtsstaaten in Mittel- und Osteuropa und die Demokratisierungstendenzen in anderen Weltregionen sind von grosser weltpolitischer Bedeutung. Diese Entwicklung ist speziell für Europa positiv. Gelingt es, sie zu festigen, können wir dem Ziel «Friede in Freiheit» einen grossen Schritt näherkommen. Umgekehrt stehen wir vor globalen Herausforderungen bisher unbekanntem Ausmasses. Sie umfassen ein ganzes Bündel zusammenhängender Probleme. Das anhaltende Bevölkerungswachstum, die Auswirkungen der Industrialisierung auf die Biosphäre, die Ungewissheit über die künftige Verfügbarkeit sicherer Energievorräte, die Probleme landwirtschaftlicher Produktion und Versorgung, die Schattenseiten internationaler Kredit- und

Finanzströme, die zunehmenden Handelskonflikte und der rasche und konfliktreiche Wandel der Lebens- und Arbeitsbedingungen überall auf der Welt sind nur einige Stichworte dazu.

Der Ost-West-Konflikt hatte den Globus zweigeteilt. Mit der allmählichen Überwindung dieses grundlegenden Systemkonflikts unseres Jahrhunderts treten in der multipolar gewordenen Welt alte Spannungsfelder neu hervor. Dies gilt für das vielgliedrige Osteuropa, den Balkan und den asiatischen Teil der Sowjetunion. Es gilt in besonderer Weise auch für das gesamte Einzugsgebiet des Mittelmeers, in dem sich demographische, wirtschaftliche, religiös-politische und ökologische Probleme auf regional unterschiedliche Weise überlappen.

Nach dem Wegfallen von Einfluss und Kontrolle fremder Ordnungsmächte und mit dem Schwinden äusserer Bedrohungen gewinnen innerstaatliche Konflikte an Gewicht. In Vielvölkerstaaten mit wachsenden sozialen Gegensätzen erleben nationalistische, politisch-extremistische und religiös-fundamentalistische Strömungen einen zum Teil besorgniserregenden Aufschwung.

In vielen Regionen der Dritten Welt wird die soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht nur durch begrenzte Ressourcen, Verschuldung und prekäre Umweltverhältnisse behindert, sondern auch durch militärisch eskalierende politische, religiöse oder Stammeskonflikte, die die Wirtschaft und die Umwelt zusehends schädigen oder zerstören.

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben eine transparente Welt mit vielfältigen Auswirkungen geschaffen. Die Weltöffentlichkeit wird zu einem Massstab nationalstaatlichen Handelns im internationalen System. So kommt den modernen Medien eine wichtige Rolle sowohl als Auslöser wie auch als Multiplikator von universellen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen zu. Einerseits können sie zu kulturellem Identitätsverlust führen und unerfüllbare Ansprüche auf materiellen Wohlstand nach westlichem Muster wecken. Andererseits werden staatliche Meinungsmonopole gebrochen, und die Ideen der Demokratie und der Menschenrechte können nicht mehr an den Grenzen aufgehalten werden.

Immer mehr Menschen streben nach einer höheren Lebensqualität. Das ist verständlich und legitim. Damit wird aber die Konsumnachfrage vervielfacht. Es braucht neue Technologien und wohl auch ein neues Konsumverhalten, damit die wachsenden materiellen Anforderungen auf umweltverträgliche Weise befriedigt werden können.

Die Gefährdung von Gesellschaften und ihrer Rechtsordnung nimmt durch Drogenhandel und Drogenkonsum weltweit zu. Die Versuche der Drogenmafia, politische Führungen zu durchdringen, und die wachsende Gewaltkriminalität sind für verschiedene Staaten zu sicherheitspolitisch bedrohlichen Faktoren geworden.

Das Gesundheitswesen wird vor wachsende Herausforderungen gestellt. Die Immunschwäche Aids belastet einige Völker schwer. Auch andere Seuchen und Epidemien können sich mittel- und langfristig destabilisierend auf ganze Gesellschaften auswirken und ihre innere Widerstandskraft beeinträchtigen. So

wohl alte, längst unter Kontrolle geglaubte, als auch neuartige Infektionskrankheiten stellen als Folge der hohen Mobilität neue Bedrohungen dar.

Dem beschleunigten technologie- und wohlstandsbedingten Strukturwandel unserer Gesellschaft entspricht eine veränderte Wertordnung in der Bevölkerung, vor allem bei der Jugend und den jüngeren Erwachsenen. Dieser Prozess kann zu Spannungen führen, er birgt aber auch Chancen, zum Beispiel in Richtung einer allgemein humaneren Denkweise.

Wirtschaftliche Entwicklungen

Das materielle Wohlergehen bildet eine wichtige Voraussetzung zur Lösung der anstehenden ökologischen Probleme und beeinflusst das friedliche Zusammenleben der Industrienationen wesentlich, da Kriege allen Beteiligten mehr Verluste als Gewinne eintragen würden. Die Verwirklichung eines offenen und freien Handels kann entscheidend dazu beitragen, weltweit die wirtschaftliche Entwicklung und damit den Wohlstand zu fördern.

Die Weltwirtschaft entwickelt eine Dynamik, deren Einfluss sich keine Weltregion und kein Staat entziehen kann. Angesichts dieser Globalisierung stehen handels- und verteilungspolitische Konflikte im ausgehenden 20. Jahrhundert im Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit. Wirtschaftsmächte ohne grosse militärische Macht gewinnen an politischem Einfluss, während der Einfluss von Mächten, die ihre militärische Macht nicht auf eine solide wirtschaftliche Basis abstützen konnten, zusehends schwindet. Das Scheitern ineffizienter planwirtschaftlicher Modelle lässt das Entwicklungsgefälle zwischen den erfolgreichen Industrieländern westlicher Prägung und dem Rest der Welt um so schärfer hervortreten.

Wie die Sowjetunion ihre Wirtschaftsprobleme lösen wird, ist schwer voraussehbar. Die Kombination von militärischer Macht, ethnischen Problemen, wirtschaftlicher Schwäche, Umweltzerstörung und unterschiedlichen Auffassungen über den wirtschaftspolitischen Kurs kann zu einer explosiven Mischung führen und die Stabilität Europas beeinträchtigen.

Mittel- und langfristig ist damit zu rechnen, dass wichtige Energieträger aufgrund der beschränkten Reserven und auch aus umweltpolitischen Gründen knapp werden. Beim Erdöl, das in den Industriestaaten nach wie vor einen hohen Anteil am Energieverbrauch aufweist, liegen die kurzfristigen Versorgungsrisiken primär im politischen Bereich, zum Beispiel in Lieferausfällen infolge von Spannungen im Mittleren Osten. Gleichzeitig schwindet in den Industriegesellschaften aufgrund ökologischer und anderer Bedenken die Bereitschaft, zusätzliche Stromversorgungskapazitäten in Form von fossilen Brennstoffen, Kern- oder Wasserkraft bereitzustellen.

In den letzten zehn Jahren konnten zwar einige Entwicklungsländer ihre wirtschaftliche Lage verbessern. Schwellenländer, die auf dem Weg zu Industriegesellschaften waren, wurden hingegen wieder zurückgeworfen, so dass die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen weiterhin steigt. Etwa ein Drittel der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ist gemäss Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation mangelhaft ernährt und leidet oder stirbt an Hunger. Die Nahrungsmittelproduktion präsentiert sich je nach Land und Region

sehr unterschiedlich: Während sie in den grossen Entwicklungsländern Asiens die Bevölkerungszunahme bei weitem übertrifft, ist dies im Nahen Osten, in Lateinamerika und in Afrika in geringerem Ausmass oder gar nicht der Fall.

Seit 1982 hat die Verschuldung der Entwicklungsländer eine deutliche Beschleunigung erfahren. Eine Reihe von ihnen steht am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Bei gleichzeitig sinkender Tendenz der Weltmarktpreise für Agrarprodukte und Rohstoffe besteht wenig Aussicht, aus dem Teufelskreis der Verschuldung auszubrechen.

Ein Problem ist auch der Nettotransfer von Kapital aus der Dritten Welt in die Industrieländer. Aufgrund der gewandelten West-Ost-Beziehungen und des enormen Kapitalbedarfs zur Sanierung von Wirtschaft und Umwelt in Osteuropa könnte sich die Lage der Entwicklungsländer sogar weiter verschlechtern.

Die wirtschaftlichen Probleme in vielen Teilen der Welt und die Schwierigkeit, rasche und allseits befriedigende Lösungen zu finden, werden in Zukunft immer mehr Menschen dazu bewegen, ihren Lebensunterhalt in den reichen Industrieländern zu suchen.

Demographische Entwicklungen

Die demographische Entwicklung stellt eine Herausforderung für alle Weltregionen dar. Einem rasanten Bevölkerungswachstum in zahlreichen Ländern der Dritten Welt stehen bescheidene bis rückläufige Geburtenraten in den Industrienationen gegenüber. Zusätzlich ist in weiten Teilen der Welt dank einer verbesserten medizinischen Grundversorgung ein Ansteigen der Lebenserwartung festzustellen. Die soziale, ökonomische und ökologische Tragweite der Bevölkerungsvermehrung und der veränderten Altersstruktur ist noch kaum abzusehen.

Eine Prognose darüber, auf welchem Niveau sich die Erdbevölkerung mittelfristig stabilisieren wird, ist ausserordentlich schwierig. Schätzungen, wonach in den nächsten 70 Jahren mit ihrer Verdoppelung zu rechnen ist, dürften unter den heutigen Bedingungen realistisch sein. Bei einem merklichen Anstieg des Lebenshaltungsniveaus sinkt in den meisten Gesellschaften erfahrungsgemäss die Geburtenrate. Solange die Armut und gewisse Dogmen nicht überwunden sind, bestimmen Faktoren wie das knapper werdende Trinkwasser, die ungenügende Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung und das notdürftige soziale Netz die Grenzen des menschlichen Wachstums.

Das Bevölkerungswachstum und die damit einhergehende Überbeanspruchung landwirtschaftlicher Nutzflächen bewegen immer grössere Menschengruppen dazu, ihre Heimat zu verlassen. Die Migration verläuft in der Regel in zwei Phasen: Als Folge der weltweiten Landflucht bilden sich wachsende Elendsgürtel rund um die Grossagglomerationen. Aufgrund von Problemen der Wasser- und Gesundheitsversorgung, der Ernährung und der Ausbildung verschlechtern sich die Überlebensbedingungen in den rasch anwachsenden Millionenstädten zusehends. Deshalb führt die zweite Phase der Migration über die Landesgrenzen hinaus bis in andere Kontinente.

Es muss mit transnationalen Wanderungsströmen grossen Ausmasses zwischen armen Regionen und aus den armen in die reichen Länder gerechnet werden, wenn es nicht gelingt, durch Geburtenkontrolle, wirtschaftliche und finanzielle

Massnahmen sowie internationale Zusammenarbeit allen Menschen Hoffnung auf ein menschenwürdiges Leben in ihrer Heimat zu geben.

Ökologische Entwicklungen

In vielen lebenswichtigen Naturkreisläufen ist durch menschliche Einwirkung eine starke globale Belastung festzustellen, die zum Teil alarmierende Ausmassen angenommen hat.

Die Luftverschmutzung hat in allen industrialisierten Ländern im Verlauf des 20. Jahrhunderts erheblich zugenommen. Saure Niederschläge, mit Schwermetallen belastete Böden, Winter- und Sommersmog sind deutliche Zeichen dieser Verschmutzung. Das Verbrennen fossiler Brenn- und Treibstoffe sowie das Abholzen oder Brandrodung der Tropenwälder und nicht zuletzt die intensiv betriebene Landwirtschaft führen zudem zur Freisetzung von klimaaktiven Spurengasen. Als Folge davon muss im Verlauf des nächsten Jahrhunderts weltweit mit Klimaveränderungen gerechnet werden.

Ein weiterer Problemkreis ist der Abbau der lebenswichtigen, vor Ultraviolettstrahlung schützenden Ozonschicht in der Stratosphäre. Hauptsächlich dafür verantwortlich sind die von den Menschen in grossen Mengen freigesetzten Fluorchlorkohlenwasserstoffe.

Der globale Wasserverbrauch hat sich von 1940 bis 1980 verdoppelt und wird bis zum Jahr 2000 nochmals beträchtlich zunehmen. Den überwiegenden Anteil davon benötigt die Landwirtschaft zur Nahrungsmittelproduktion. Bereits heute leidet gegen die Hälfte der Weltbevölkerung unter akuter Wasserknappheit, und es wird zwangsläufig zu einer wachsenden Verteilungskonkurrenz um dieses lebensnotwendige Gut kommen.

Raubbau und Bodenübernutzung zerstören schleichend die natürlichen Lebensgrundlagen ganzer Landstriche. Etwa ein Drittel der Landfläche, auf der ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt, ist durch Verwüstung, Versalzung oder Überweidung bedroht.

Ein weiteres Problem von zunehmender Bedeutung in den Industrieländern ist die sachgemässe Entsorgung von Abfällen. Es wird immer schwieriger, geeignete Anlagen zur Abfallbehandlung und -ablagerung zu erstellen. Unsachgemässer Umgang mit Abfällen belastet die Biosphäre in erheblichem Masse.

In Osteuropa ist die Situation besonders prekär. Wegen der Bodenverseuchung ist ein beachtlicher Teil der Böden für die Nahrungsmittelproduktion oder die Forstwirtschaft nicht mehr geeignet. Grund- und Oberflächenwasser kann vielfach nicht mehr für die Trinkwasserversorgung genutzt werden. Die Lebenserwartung in diesen Gebieten ist auf das Niveau der Fünfzigerjahre zurückgefallen. Je mehr dies den Betroffenen bewusst wird, desto grösser wird wahrscheinlich auch ihr Drang nach Abwanderung in die intaktere Umwelt Westeuropas.

Globale Umweltverschmutzung und steigende Nutzungsansprüche der menschlichen Zivilisation stellen zunehmend die ökologische Funktion der Weltmeere und zahlreicher Binnengewässer in Frage. Falls diese Schadstoffeinträge nicht stark reduziert werden, droht einigen Meeresteilen und Seen der ökologische Zusammenbruch.

Umweltfragen lassen sich nicht mit militärischen Mitteln lösen, doch ist nicht auszuschliessen, dass ökologische Fragen in Zukunft Anlass zu Spannungen und bewaffneten Auseinandersetzungen geben könnten. Vor allem in Regionen der Dritten Welt sind soziale Unruhen, Flüchtlingsbewegungen und zwischenstaatliche Spannungen zu erwarten, die unter Umständen Auswirkungen auf Europa haben werden. Ökologische Existenzsicherung ist zu einem weltweiten Problem geworden, das global gelöst werden muss.

Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen

Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen haben meist lokalen Ursprung, können sich aber durch komplexe Wirkungsketten sprunghaft überregional auswirken. Vorbeugen ist nicht überall möglich. Daher müssen Hilfeleistung und Schadeneingrenzung lokal, für Grosseereignisse aber auch überregional und grenzüberschreitend vorbereitet werden.

Naturkatastrophen gehören zum menschlichen Erfahrungsbereich. Erdbeben, Rutschungen, Bergstürze, Vulkanausbrüche, Lawinen, Überschwemmungen und Dürreperioden prägen seit jeher die menschlichen Kulturen und ihre Vorsorge- und Verhaltensmuster. Solche Naturereignisse treffen unsere hochtechnisierten und verwundbaren Industrie- und Wohnlandschaften härter und verursachen grössere Schäden als früher.

Mögliche Veränderungen in der Umwelt, wie die Verschiebung von Klimazonen, die Zunahme von Unwettern und Orkanen oder der Anstieg des Meeresspiegels, würden die immer grössere und immer verletzlichere Weltbevölkerung hart treffen. Sobald deutlichere Anzeichen die wissenschaftlich vorausgesagten Trends der Umweltveränderungen bestätigen, ist mit dem Beginn der Abwanderung der Menschen aus den gefährdeten Zonen zu rechnen.

Der moderne Industriestaat wird zunehmend komplexer und damit verwundbarer. Dies ist der Preis, den er für den technischen Fortschritt und das hohe Lebenshaltungsniveau bezahlen muss. Die Industriegesellschaften sind bereits unter Friedensbedingungen nicht vor Grossunfällen gefeit. Im Falle von gezielten Sabotage- und Terrorakten bilden ihre Schwachstellen neuralgische Punkte mit grosser potentieller Schadenerwartung. In einem Krieg könnten sie unabhängig von den eingesetzten militärischen Mitteln zu einer zusätzlichen Gefährdungsquelle für die Bevölkerung werden.

Eine Überlagerung der Risiken aus industriell-zivilisatorischer Verwundbarkeit und Naturkatastrophen ist denkbar. Präventives Abschätzen solcher Risiken und darauf basierende Sicherheitsmassnahmen können bis zu einem gewissen Grad Katastrophen verhindern oder ihre Auswirkungen begrenzen. Mit Sicherheit lassen sich solche Ereignisse nicht ausschliessen, weder bei uns noch weltweit.

Umgekehrt verfügen gerade die modernen Industriestaaten auch über eine grosse «Redundanz», das heisst, dass mehrere Wege und Möglichkeiten bestehen, um lebenswichtige Funktionen aufrechtzuerhalten. Ihr gleichzeitiger Ausfall, der zum oft beschworenen Ausfall des Gesamtsystems führen würde, ist unwahrscheinlich.

Folgerungen

Manche Gefahren, die auf nicht machtpolitisch bedingte Ursachen zurückzuführen sind, bedrohen die Lebensgrundlagen der Menschheit. Sie entwickeln sich langsam und fast unmerklich, sind aber, wenn sie ein bestimmtes Ausmass erreicht haben, kaum mehr rückgängig zu machen. Ihre Folgen belasten vor allem nachfolgende Generationen. Um so dringender ist es, solche Gefahren frühzeitig zu erkennen und möglichst in ihrer Entstehung zu bekämpfen.

Der Bundesrat hat, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, bereits in den letzten Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen, um den genannten Gefahren möglichst wirksam entgegenzutreten. Er wird diese Bemühungen fortsetzen. Alle Gefahrenquellen werden bearbeitet, mit jeder von ihnen befasst sich ständig eine verantwortliche Instanz. Sie sind Gegenstand zahlreicher Politikbereiche, wie der Umwelt-, der Gesundheits-, der Wirtschafts-, der Finanz- und der Energiepolitik, und es sind sämtliche Departemente beteiligt.

Die erfolgreiche Bewältigung globaler Herausforderungen setzt eine enge internationale Zusammenarbeit voraus. Als wirkungsvoller Beitrag zum Umweltschutz ist die wirtschaftliche Entwicklung umweltverträglicher zu gestalten. Die entwicklungspolitischen Anliegen, auf einen Abbau der Nord-Süd-Gegensätze und eine grössere wirtschaftliche und politische Stabilität in den Ländern der Dritten Welt hinzuwirken, werden von der Schweiz unterstützt. Unser Land verfolgt im Rahmen seiner Aussenwirtschaftspolitik das Ziel, ein Weltwirtschaftssystem zu schaffen, das den Interessen aller Länder, auch der Entwicklungsländer, entgegenkommt. Wir tun dies im Bewusstsein, dass wirtschaftlicher Wohlstand und politische Stabilität miteinander verknüpft sind, dass die Förderung der weltweiten wirtschaftlichen Prosperität und Zusammenarbeit also auch einen Beitrag zur politischen Stabilisierung der internationalen Beziehungen darstellt. Von besonderer Bedeutung ist dieser letztgenannte Aspekt für die Neugestaltung Europas. Im Interesse einer verstärkten gesamteuropäischen Stabilität und Sicherheit sieht der Bundesrat eine besondere Chance darin, die wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und den Ländern Mittel- und Osteuropas gezielt auszubauen.

Die Beurteilung aller Entwicklungen zeigt, dass uns die nicht machtpolitisch bedingten Gefahren vor grosse Herausforderungen stellen. Unsere Chance liegt darin, Fehlentwicklungen rechtzeitig Einhalt zu gebieten. Die Einsicht, dass in vielen Bereichen rasches und wirksames Handeln not tut, wächst nicht nur in unserem Land, sondern weltweit. Die heute feststellbare, hoffentlich dauernde Entspannung begünstigt gemeinsame Zielsetzungen und gemeinsames Handeln.

Machtpolitisch bedingte Entwicklungen

Strategische Veränderungen in Europa

Die Veränderungen in Osteuropa beeinflussen auch die sicherheitspolitische Lage, insbesondere das Ost-West-Verhältnis, nachhaltig. Die Lage hat sich deutlich entspannt. In der Rüstungskontrolle wurden Fortschritte erzielt, und erste Abrüstungsvereinbarungen werden getroffen. Diese Veränderungen wirken

sich auch auf aussereuropäische Gebiete aus. Verschiedene Konfliktherde, die in Zusammenhang mit der globalen Dimension des Ost-West-Konflikts standen, haben sich ebenfalls entschärft.

Damit zeigen sich strategische Perspektiven, an die man vor kurzer Zeit noch kaum zu denken wagte. Sie geben mindestens in Europa zu Hoffnungen auf ein friedlicheres Zusammenleben der Völker Anlass. Für unseren Kontinent bietet sich die Chance, eine neue Sicherheitsordnung aufzubauen, die das risikoreiche Konzept der Friedenssicherung durch gegenseitige Abschreckung mittels immer grösserer Waffenarsenale überwindet und durch ein System ersetzt, das den Ausgleich von Interessengegensätzen auf friedlichem Wege begünstigt.

Eine Reihe von geostrategischen Veränderungen hat sich bereits ergeben oder ist absehbar. Namentlich können die osteuropäischen Staaten nicht mehr als militärisches Vorfeld der Sowjetunion gelten. Mit der Vereinigung beider deutscher Staaten und dem absehbaren Abzug der Westgruppe sowjetischer Truppen aus der ehemaligen DDR fällt insbesondere die stärkste Bastion dieses Vorfeldes dahin.

Der Reformprozess in der Sowjetunion steht erst am Anfang. Er ist Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen. Der Erfolg der politischen und wirtschaftlichen Reformvorhaben ist höchst unsicher, Stagnation oder gar Rückfälle sind möglich. Unruhen in einigen Sowjetrepubliken zeigen, dass der Nord-Süd-Gegensatz quer durch die UdSSR verläuft.

Die Probleme der Vergangenheit sind auch in den übrigen osteuropäischen Ländern noch nicht überwunden. Die Meisterung der grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Umweltprobleme braucht viel Zeit, ebenso der Demokratisierungsprozess. Die Furcht vor den negativen Folgen eines wiedererwachenden Nationalismus in Ost und West ist nicht unbegründet. Die ungelösten Probleme bergen die Gefahr neuer gewaltsamer inner- und zwischenstaatlicher Konflikte mit schwer kalkulierbaren Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen.

Die Zukunft der bestehenden Sicherheitsstrukturen ist nach dem Umbruch in Osteuropa offen. Der Warschauer Pakt ist in seiner Handlungsfähigkeit deutlich geschwächt. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Sowjetunion nach wie vor eine hochgerüstete militärische Grossmacht ist und voraussichtlich bleiben wird. Die Nato bleibt eine wichtige politische und militärische Allianz. Die Frage, ob europäische Streitkräfte auch ausserhalb des Kontinents ins Spiel kommen sollen, wenn europäische Interessen gefährdet sind, erhält neue Aktualität.

Vieles spricht dafür, dass die bestehenden Sicherheitsstrukturen früher oder später von einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitsordnung mit verändertem Ziel abgelöst werden. Als Hauptträger, an dem die Schweiz beteiligt ist, wird die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) genannt, die allerdings mit zusätzlichen Organen ausgestattet werden müsste.

In der Übergangsphase sieht sich die Nato in einer stabilisierenden Rolle. Sie versteht sich als unentbehrliches Bindeglied zwischen einem sich wandelnden Europa und Nordamerika. Die militärische Präsenz der USA in Europa dürfte

sich jedoch in den kommenden Jahren deutlich reduzieren und möglicherweise auch in ihrer Form verändern.

Die Übergangsperiode zeichnet sich durch eine offene, sowohl mit Chancen als auch mit Risiken behaftete sicherheitspolitische Lage in Europa aus. Es wird neuer Strategien und vor allem politischen Geschicks bedürfen, die legitimen Sicherheitsinteressen aller Beteiligten zu respektieren und auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Veränderungen im aussereuropäischen Raum, speziell in der Dritten Welt

Nicht nur in Europa, sondern auch im globalen Rahmen haben sich Entwicklungen angebahnt, die das bisherige Machtgefüge verändern könnten. Während der Umbruch in Europa grösstenteils unerwartet und rasch erfolgte, vollziehen sich die Umstrukturierungen im aussereuropäischen Raum eher allmählich und weniger augenfällig.

Dennoch ist erkennbar, dass neben die bisherigen zwei Grossmächte neue Mächte treten, deren wirtschaftlicher, aber auch militärischer Einfluss die internationalen Beziehungen immer stärker mitbestimmt. Allerdings behaupten die USA nach wie vor ihre dominierende Rolle als Ordnungsmacht und sind offensichtlich gewillt, diese auch in Zukunft wahrzunehmen. Dabei suchen sie zunehmend die Unterstützung verbündeter Staaten. Auch kleinere Staaten und Staatengruppen könnten, nicht zuletzt dank ihrer militärischen Aufrüstung, mehr und mehr zu Akteuren werden, die die globale Sicherheit beeinflussen oder gar gefährden.

So zeigte der pazifische Raum in den letzten Jahren eine ausgesprochen grosse wirtschaftliche Dynamik. Der grösste wirtschaftliche Herausforderer in dieser Region bleibt Japan. Das Land ist im Begriff, seine wirtschaftlich hervorragende Position durch einen forcierten Aufbau seines Verteidigungsinstruments sicherheitspolitisch zu ergänzen und abzustützen. Damit steigt seine strategische Bedeutung für die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und regionale Mächte. Nach wie vor bestehen ungelöste Probleme in Ost- und Südostasien, insbesondere auch in Korea. Nach Rückschlägen im Öffnungsprozess hat sich China auf sich selbst zurückgezogen, es bleibt aber nicht nur im südostasiatischen Raum, sondern auch global ein machtpolitisch bedeutender Faktor.

Das Interesse der Grossmächte an einer Entspannung ihrer Beziehungen strahlt auf die Dritte Welt aus. Nicht zuletzt deswegen ist es der Uno in jüngerer Zeit wiederholt gelungen, wertvolle Vermittleraufgaben erfolgreich durchzuführen. Die Bedeutung friedenserhaltender Aktionen steigt deutlich an.

Die Friedenschancen, die sich in den Ost-West-Beziehungen und in Europa eröffnen, dürfen nicht dazu führen, dass andere Spannungen aus den Augen verloren werden. Darunter fallen das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen der nördlichen und weiten Teilen der südlichen Halbkugel und die rasch zunehmenden demographischen, wirtschaftlichen, kulturell-religiösen und sozialen Probleme in der Dritten Welt. Fast nirgends ist es gelungen, die den Konflikten zugrundeliegenden Ursachen zu beseitigen.

Zwar haben vor dem Hintergrund der Entspannung zwischen den Supermächten verschiedene Regionalkonflikte an Sprengkraft verloren. Wie die Ereignisse

am Golf im Jahre 1990 deutlich zeigen, bleiben gerade der Nahe und der Mittlere Osten gefährliche Unruhegebiete, nicht zuletzt weil die Weiterverbreitung von chemischen und nuklearen Waffen dort bisher nicht wirksam eingedämmt werden konnte. Es besteht das Risiko, dass in diesen Regionen Massenvernichtungswaffen nicht nur als Instrumente der Kriegsverhinderung, sondern auch als Mittel der Erpressung und Kriegführung betrachtet und eingesetzt werden. Unter diesem Aspekt enthalten auch die Konflikte auf dem indischen Subkontinent ein über die Region hinausreichendes bedrohliches Potential.

Neue Konfliktherde können jederzeit entstehen, solange sich der Graben zwischen der nördlichen und der südlichen Halbkugel nicht verringert. Regionale Machthaber versuchen die Hand auf Rohstoffe und Erdölquellen zu legen, um ihre Ziele durchzusetzen, was wiederum zu heftigen Reaktionen der Industriestaaten führt.

Ganz allgemein müssen die Konflikte der Dritten Welt vor dem Hintergrund einer schleichenden Weiterverbreitung chemischer und biologischer Kampfmittel, ballistischer Raketen und der Fähigkeit zur Herstellung nuklearer Waffen gesehen werden. Die Möglichkeit des Einsatzes von chemischen oder nuklearen Ladungen mit ballistischen Raketen beträchtlicher Reichweite beschwört neue Bedrohungen herauf, die selbst Europa betreffen können. Hier zeichnen sich unter anderem Erpressungsmöglichkeiten auf grosse Distanz ab.

Der Bürgerkrieg bleibt für viele Staaten der Dritten Welt Realität oder Drohung. Weil vielerorts wirksame Mechanismen für die Entschärfung von Krisen fehlen, sind diese Konfliktherde mit dem Risiko der Ausweitung im regionalen Rahmen oder gar des Einbezugs der Weltmächte behaftet.

Krisenhafte Entwicklungen können Flüchtlingsströme rasch anschwellen lassen. Aufgrund der geographischen Lage und der wirtschaftlichen Attraktivität unseres Kontinents dürfte Westeuropa für derartige Migrationen ein bevorzugtes Ziel bilden. Die wachsende ausländische Wohnbevölkerung in zahlreichen europäischen Staaten erhöht das Risiko, dass politische Konflikte zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen auf dem Territorium der Aufnahmeländer gewaltsam ausgetragen werden. Dieser Möglichkeit, und auch der Zunahme extremer nationalistischer oder religiöser Tendenzen, muss mit Blick auf die Vermeidung gewaltsamer innerer Konflikte Rechnung getragen werden.

Streitkräfteentwicklung, Rüstung und Abrüstung

Die Armeen in Europa werden nicht abgeschafft, sondern im Gegenteil als für die Friedenssicherung notwendig erachtet. Wenn weitere Durchbrüche bei der Abrüstung gelingen, dürften die Bestände der Streitkräfte wohl reduziert werden, Europa bleibt aber bis auf weiteres die am höchsten gerüstete Region der Welt.

Auch die Kernwaffen werden nicht verschwinden. Sie dürften zahlenmässig reduziert werden und in noch stärkerer Masse eine politische, auf Kriegsverhinderung ausgerichtete Rolle erhalten, wobei weiterhin eine nicht unbeträchtliche Überkapazität vorhanden bleibt. Nicht zu vernachlässigen ist künftig die Weiterverbreitung von Nukleartechnologie in der Dritten Welt, in der eine wachsende Anzahl Länder über die technischen Möglichkeiten zur Herstellung von waffenfähigem Kernmaterial verfügt.

Die Fähigkeit zu überraschenden, schnellen und raumgreifenden Offensivoperationen soll vertraglich reduziert werden. Das führt nicht unbedingt zu einer strukturellen Angriffsunfähigkeit der Armeen. Während die terrestrischen Vorwarnzeiten länger werden, gilt dies nicht für die Vorwarnzeiten in der Luft. Wenn eine Reduktion der stehenden Heere und ihre stärkere Abstützung auf Mobilmachungsverbände erreicht wird, nimmt die Bedeutung der Luftstreitkräfte noch zu. Abnehmende militärische Dichten bei den Landstreitkräften verleihen ferner den Führungs- und Aufklärungsmitteln, den Nachrichtendiensten sowie der erhöhten Flexibilität, Feuerkraft und Mobilität der Truppen zusätzliche Bedeutung. Das Feuer ist in jedem zukünftigen Konflikt das mobilste Element auf dem Gefechtsfeld. Einerseits dürften sich die klaren Grenzen zwischen offensiven und defensiven militärischen Strukturen dadurch eher verwischen als schärfer fassen lassen. Andererseits kann von einer Verminderung der Streitkräfte Druck in bezug auf die Modernisierung ihrer Mittel ausgehen. Die anhaltende rasante technologische Entwicklung in der Rüstung fördert diese Tendenz weiter.

Bewegung ist auch bei den Militärdoktrinen erkennbar. Die Sowjetunion hat den Übergang zu einer neuen Militärdoktrin mit defensivem Charakter angekündigt. Die Nato ist aufgrund der Ereignisse im Osten im Begriff, ihre auf dem Konzept der «Vorneverteidigung» beruhende Strategie zu überprüfen. Auf die Bereitstellung rasch verfügbarer, hochbeweglicher und feuerkräftiger Streitkräfte werden die grossen Staaten dennoch nicht verzichten.

Der militärische Bereich befindet sich am Anfang einer Übergangsperiode. Die konkrete Umsetzung der neuen Doktrinen benötigt Zeit, genauso wie die Ausarbeitung und Realisierung der bestehenden und der noch erhofften Rüstungskontrollabkommen Jahre beanspruchen wird. Politische Absichten können sich rasch ändern, während sich der Abbau der in Jahrzehnten aufgehäuften Arsenale als zähflüssiger erweist. Eine neue Krise in Europa könnte dann besonders gefährliche Konsequenzen haben, wenn sich die Akteure infolge ihres militärischen Umstrukturierungsprozesses verwundbarer fühlen.

Grundvoraussetzung für die Schaffung einer neuen europäischen Ordnung, die eines Tages in ein neues gesamteuropäisches Sicherheitssystem einmünden könnte, ist der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen. Da Waffen vielfach Ausdruck und nicht Ursache von Spannungen sind, geht dieser Anspruch weit über den militärischen Bereich hinaus. Ungenügend kontrollierter Waffenhandel kann dazu beitragen, dass Konflikte gewaltsam ausgetragen werden.

Der Rüstungsreduktion und der Rüstungskontrolle kommt eine besondere Bedeutung zu. Sie sind eine der Voraussetzungen, um das heutige internationale Umfeld in eine neue, freiheitliche und stabile Ordnung überführen zu können. In diesem Bereich wurden erste gewichtige Fortschritte erzielt. Weitere, wesentliche Durchbrüche scheinen wahrscheinlich. Aufgrund des Vertrags über die Abschaffung der Mittelstreckenraketen (INF) wurde erstmals eine ganze Waffenkategorie unter verifizierten Bedingungen verschrottet. Die Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), bei der auch unser Land mitwirkt, hat wesentliche Fortschritte erzielt, die in den Folgeverhandlungen noch ausgebaut werden.

Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion beabsichtigen, ihre strategischen Nukleararsenale zu reduzieren. Sie sind grundsätzlich bereit, Verhandlungen über eine Reduktion ihrer nuklearen Kurzstreckenarsenale aufzunehmen. Auch bei den chemischen Waffen ist man sich über die Notwendigkeit ihres Abbaus grundsätzlich einig. Vertragsentwürfe liegen bereit, doch werden die Supermächte angesichts des Vorhandenseins von chemischen Kampfmitteln in einer Anzahl Drittstaaten ein minimales Arsenal behalten wollen.

Es darf angenommen werden, dass nach Abschluss der ersten Verhandlungen über die Reduktion konventioneller Streitkräfte in Europa (VKSE) weitere gegenseitige oder einseitige Abrüstungsschritte eingeleitet werden. Massgebend für die Beurteilung militärischer Gefahren und Risiken sind jedoch die noch vorhandenen und verfügbaren Potentiale und die Absicht, diese einzusetzen.

Akzentverschiebungen im Gefahrenspektrum

Konflikte zwischen Industrienationen dürften in Zukunft vermehrt mit nichtmilitärischen Mitteln und Methoden ausgetragen werden, unter anderem weil neue Waffensysteme grössere Schadenwirkung haben und direkte kriegerische Interventionen mit höheren Risiken und Kosten verbunden sind. Allerdings werden Armeen auch als Druckmittel eingesetzt, ohne dass ein Krieg ausbrechen muss. Sie können allein durch ihre Existenz politische Wirkung entfalten. Herkömmliche Formen kriegerischer Auseinandersetzungen werden möglicherweise mehr und mehr durch andere Formen gewaltsamer Konfliktführung abgelöst: Gewalt wird indirekt und verdeckt, in den Lebensräumen der Zivilbevölkerung, in den Institutionen und Einrichtungen der modernen Gesellschaft, ins Spiel gebracht. Das Gefahrenspektrum erfährt Akzentverschiebungen und äussert sich zunehmend in vielschichtigen, teilweise schwer fassbaren Formen.

So zielt die indirekte Konfliktführung darauf ab, den Selbstbehauptungswillen, das Gesellschaftssystem und die politische Struktur des Zielstaates mit politisch-psychologischen Kampfformen zu schwächen, dies unter Einsatz von wirtschaftlichen, finanziellen und subversiven Mitteln und mit begrenzter Gewaltanwendung.

Während aufgrund der Entspannung im Ost-West-Verhältnis ein Rückgang der ideologischen Konfliktführung festzustellen ist, dürften andere Formen indirekter Auseinandersetzung an Bedeutung gewinnen: politische und wirtschaftliche Druckausübung und Erpressung, Destabilisierung, Sabotage, Auskundschaftung und Spionage. Entsprechend verlagert sich das Schwergewicht der gegen die Schweiz gerichteten nachrichtendienstlichen Tätigkeit vom militärischen auf den wirtschaftlich-technologischen Bereich. Auch gibt es immer wieder Fälle, in denen unser Territorium von fremden Geheimdiensten für Aktionen gegen Drittstaaten missbraucht wird.

Zunehmend ist auch mit Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle zu rechnen, die nicht von Staaten ausgeht. Weltweit versuchen militante Gruppierungen aller Art in vermehrtem Ausmass, ihre Konflikte mit terroristischen Methoden auszutragen. Es besteht die Gefahr, dass inner- oder zwischenstaatliche Auseinandersetzungen mittels terroristischer Gewaltakte wieder vermehrt und gezielt in andere Länder und Regionen verlagert werden.

Die Schweiz mit ihrer offenen Gesellschaft kann weiterhin sowohl von Terroristen europäischer Herkunft als auch von Terrorgruppen aus anderen Kontinenten als Durchgangsland und zur Beschaffung ihrer Logistik benützt werden, beispielsweise durch Missbrauch oder Umgehung unserer Waffenhandelsvorschriften. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Personen und Anlagen im Inland Ziele terroristischer Gewaltakte werden könnten. Auch einheimische extremistische Organisationen können erfahrungsgemäss Potentiale für Gewalttaten im Inland darstellen.

Aber auch im Bereich der internationalen Kriminalität gibt es je länger je mehr Grauzonen von sicherheitspolitischer Bedeutung. Obwohl die Schweiz keine eigentliche Operationsbasis international tätiger Verbrecher ist, kann sie als Glied in der Kette grenzüberschreitender Aktionen missbraucht werden.

Die Aktivitäten des organisierten Verbrechens im Drogen- und Waffenhandel und im Bereich der Wirtschafts- und der Umweltkriminalität begünstigen die Entstehung mafiaähnlicher Strukturen. Diese suchen auch politischen Einfluss zu erlangen. Die davon ausgehende Bedrohung verschärft sich und hat in verschiedenen Staaten bereits sicherheitspolitische Dimensionen angenommen.

Beim Abbau von Grenzkontrollen muss mit einer Ausbreitung des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus und des internationalen Verbrechens gerechnet werden, falls diesen Entwicklungen nicht mit neuen, international koordinierten Abwehrmassnahmen begegnet wird.

Machtpolitisch-militärische Auswirkungen auf die Schweiz

Die Analyse möglicher Auswirkungen der machtpolitisch bedingten Entwicklungen auf die Schweiz zeigt deutlich in zwei Richtungen.

Die Chancen für eine dauernde Entspannung liegen in den politischen Veränderungen und in der erklärten Absicht der Regierungen, Konflikte ohne Rückgriff auf Drohung und Gewalt auszutragen. Sie ergeben sich konkret aus dem deutlichen Rückgang der während der Zeit der Konfrontation aktuellen Bedrohung und dem ermutigenden Verlauf eines Prozesses von vertrauensbildenden Massnahmen, Rüstungskontrolle und verifizierter Abrüstung.

Die Gefahren liegen im nach wie vor vorhandenen Konfliktstoff, in den Möglichkeiten erneuter Zuspitzung von Differenzen und vor allem in dem zwar abnehmenden, aber auf lange Sicht in grossem Ausmass noch vorhandenen militärischen Potential und weiterer Druckmittel. Sie liegen in erster Linie in der Ungewissheit über die Entwicklung in der voraussichtlich viele Jahre dauernden Zeit des Übergangs.

Obwohl dies heute unwahrscheinlich erscheint, könnten neue Akteure militärische Gewalt einsetzen wollen, um die Sorglosigkeit der auf Frieden eingestellten Völker für ihre Zwecke auszunützen. Offene Konflikte könnten selbst in Europa wieder ausbrechen oder sich von aussen auf unseren Kontinent ausweiten. Im Lichte solcher Möglichkeiten können folgende oder ähnliche Entwicklungen nach wie vor nicht ausgeschlossen werden:

- politische oder soziale Unruhen greifen von Staaten im strategischen Umfeld auf die Schweiz über oder werden mit Mitteln der indirekten Konfliktführung in die Schweiz hineingetragen;

- fremde Truppenteile werden auf schweizerisches Territorium abgedrängt;
- fremde Mächte versuchen, unseren Luftraum und unser Territorium im Kampf gegen ihre Hauptgegner militärisch zu nutzen;
- die Schweiz wird selber zum Ziel von Erpressung, womit politische und andere Zugeständnisse oder die Inbesitznahme von Teilen des Landes, von wichtigen Übergängen und Kommunikationen erreicht werden sollen.

Auch auf weitere Sicht lässt sich hingegen kaum eine Lage denken, in der eine Eroberung unseres Landes, gewissermassen als Selbstzweck, wahrscheinlich werden könnte.

Umgekehrt erwarten die Staaten im europäischen Umfeld von der Schweiz wie von allen neutralen Kleinstaaten ein Mindestmass an sicherheitspolitischer Solidarität, die allen zugute kommt. Um kein strategisches Vakuum in ihrer Mitte zu bilden, sind wir gehalten:

- im Bedarfsfall eine unserem Umfeld entsprechende militärische Ordnungspräsenz in der Luft und am Boden zu gewährleisten;
- militärische Angriffsoperationen Dritter durch den schweizerischen Luftraum oder durch schweizerisches Territorium hindurch zu verhindern;
- den Schutz der durch die Schweiz führenden Verkehrs- und Energietransversalen sicherzustellen;
- unsere Kooperation in vertrauens- und sicherheitsbildenden Funktionen auszubauen, soweit unsere Neutralität dies zulässt.

Machtpolitische und militärische Faktoren, wie sie hier geschildert wurden, werden für die äussere und innere Sicherheit der Schweiz entscheidend sein. Sie werden sich entsprechend auf die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik, insbesondere der Armee, auswirken müssen.

Sicherheitspolitische Grundszenarien

Die Dynamik der Veränderungen, insbesondere in Europa, und die zahlreichen erörterten Probleme in aller Welt machen jede Prognose zur Spekulation. Trotzdem besteht die Notwendigkeit, sich gewisse Zukunftsvorstellungen zu machen, um dem eigenen Handeln eine Richtung zu geben und das eigene Schicksal, soweit überhaupt möglich, auch im sicherheitspolitischen Bereich mitzugestalten.

Im folgenden werden deshalb in vier summarischen und schematischen Grundszenarien jene Faktoren der möglichen sicherheitspolitischen Weiterentwicklung zusammengefasst, die für die Formulierung unserer später darzulegenden Strategie massgebend sein dürften. Dabei liegt auf der Hand, dass sie sich in Wirklichkeit nicht derart einfach präsentieren werden und dass sich ihre Elemente verschiedenartig kombinieren können.

Die Grundszenarien 1 und 2 stellen alternative Entwicklungsmöglichkeiten dar. Die Szenarien 3 und 4 umschreiben Gefahren, mit denen wir in Zukunft auf jeden Fall rechnen müssen.

*Grundszenario 1:**Sicherheit durch Verständigung und Kooperation*

Dieses Szenario geht davon aus, dass eine positive Entwicklung in Europa mehr und mehr an Boden gewinnt. Die bipolare Konfrontation zwischen Mächten und Militärblöcken wird durch eine neue Sicherheitsordnung abgelöst, die von Kooperation und wechselseitiger Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Staaten geprägt ist. Die Streitkräfte und ihre Potentiale werden Schritt für Schritt und konsequent auf defensive Funktionen ausgerichtet und auf jenes Minimum zurückgestuft, das kriegsverhindernde Stabilität noch gewährleistet, aber kaum mehr erfolgversprechende Aggressionen erlaubt.

Kontinuierliche Abrüstungsschritte und eine effektive Rüstungskontrolle, sicherheits- und vertrauensbildende Massnahmen sowie ein umfassendes Verifikationssystem stärken das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit dieser Wende.

Der auf Abschreckung beruhende «Frieden durch Furcht» wird von einem «Frieden durch Verständigung» abgelöst, weil die Voraussetzungen für das friedliche Zusammenleben der Völker durch zunehmende Demokratisierung, Respektierung der Menschenrechte und enge wirtschaftliche Verflechtung und Kooperation gegeben sind. Die Sicherheitsordnung wird den Interessen aller europäischen Staaten gerecht. Kriegerische Auseinandersetzungen der alten Art sind auf dem Kontinent nicht mehr zu befürchten.

*Grundszenario 2:**Rückfälle in die Konfrontation und Auftauchen neuer Gefahren*

Bei diesem Alternativszenario wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen auch in Europa weiter andauert. Auch wenn der bisher befürchtete Grosskrieg zwischen den Militärblöcken unwahrscheinlich geworden ist und mit längeren Vorwarnzeiten gerechnet werden darf, sind Machtdemonstrationen und Truppeneinsätze nicht völlig auszuschliessen. Der Grund liegt darin, dass sowohl politischer Zündstoff als auch Streitkräfte nach wie vor vorhanden sind.

Die raschen Umwälzungen bringen Ungewissheit und Unsicherheit mit sich. Noch steht nicht fest, dass in allen Ländern Demokratien entstehen. Vor allem der Weg der östlichen Grossmacht ist nicht vorherzusehen. Grenz- und Nationalitätenkonflikte bergen die Gefahr der Ausweitung auf ganze Regionen in sich. Die trotz des Abschlusses neuer Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge noch über Jahre hinweg in Europa vorhandenen grossen Militärarsenale werden als politisches Druckmittel missbraucht. Die Mächte halten auf absehbare Zeit hinaus umfangreiche Streitkräfte für ihre eigene Sicherheit und aus Stabilitätsgründen für nötig.

Machtpolitisch negative und kriegerische Entwicklungen ausserhalb Europas führen zu Rückfällen in gefährliche Konfrontationen. Die Verbreitung von Hochleistungswaffen grosser Reichweite in wenig stabile oder diktatorisch regierte Länder gibt der Militarisierung der internationalen Beziehungen neuen Auftrieb. Die Supermächte, zum Teil auch die neu entstehenden Sicherheitsbündnisse, setzen rasch verfügbare, hochbewegliche Einsatzkräfte ein, die mit modernsten Waffen ausgerüstet sind. Selbst kleinere Länder benützen ihre Verfügungsgruppen, um ihre Interessen zu verteidigen.

*Grundszenario 3:**Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle*

Gewaltanwendung in den verschiedensten Formen bleibt eine Realität. Sie kann auch unterhalb der Kriegsschwelle Ausmasse annehmen, die die staats- und sicherheitspolitischen Ziele der Nationen beeinträchtigen. So finden selbst in einer Zeit der zwischenstaatlichen Entspannung immer wieder Auseinandersetzungen mit terroristischen Mitteln statt. Diese Art von Gewaltanwendung hat die verschiedensten Ursprünge. Politische, nationalistische, rassistische, soziale und ethnische Motive können Auslöser sein. Fernab liegende Konflikte werden nicht selten auch in Drittstaaten ausgetragen. Um so schwieriger ist es, diesen Gefahren entgegenzutreten.

Terroristische Gewalt und Sabotageakte können auch in Europa, wie heute bereits in manchen ausseuropäischen Staaten, zu kriegsähnlichen Zuständen führen. Ebenso sprengen Machenschaften verbrecherischer Grössorganisationen da und dort die Möglichkeiten polizeilicher Eindämmung. Infolge wirtschaftlicher Not und Umweltzerstörung setzen allmählich grosse Wanderungsbewegungen ein, die keine Grenzen anerkennen und nicht nur friedlich verlaufen.

*Grundszenario 4:**Zunehmende Verwundbarkeit der modernen Gesellschaft*

Mit Katastrophen ist immer zu rechnen. Diese können natürliche, zivilisatorische oder kriegserische Ursachen haben. Ihre Auswirkungen können lokal, regional, national oder grenzüberschreitend sein.

Selbst wenn sich in bezug auf den Lebensstandard eine gewisse Selbstbeschränkung durchsetzen sollte, ist die moderne Massengesellschaft zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse auf wirtschaftlichen Fortschritt und mannigfaltige Technologien angewiesen. Damit steigt einerseits ihre Verwundbarkeit und andererseits auch das Risikopotential für zivilisatorische Katastrophen mit möglicherweise überregionalen Auswirkungen. Naturkatastrophen können ähnliche Wirkungen haben, obwohl sie den regionalen Rahmen zumeist nicht überschreiten.

Der Einsatz von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungsmitteln ist weiterhin möglich. Dabei muss auch mit unbeabsichtigten Sekundärwirkungen gerechnet werden. Zudem sind Unfälle mit derartigen Waffen nicht ausgeschlossen. Auch wenn diese Kampfmittel reduziert oder gar abgeschafft werden sollen, sind sie vorläufig noch in grossen Mengen vorhanden. Im weiteren bestehen deutliche Anzeichen, dass in Staaten, die bisher nicht über solche Kampfmittel verfügten, entsprechende Arsenale aufgebaut werden, deren kriegserische Verwendung nicht ausgeschlossen ist.

Notwendigkeit einer laufenden Beurteilung der Chancen und Gefahren

In den vorangehenden Abschnitten wurde ein breites Spektrum von Entwicklungen im nicht machtpolitischen Bereich dargestellt, aus denen mittel- bis längerfristig bedeutsame Gefährdungen für die Menschheit hervorgehen können. Über den zeitlichen Verlauf und die einzelnen Wirkungsmechanismen dieser Entwicklungen besteht grosse Unsicherheit. Auch die Entwicklungen im engeren Bereich der Sicherheitspolitik sind angesichts der noch vorhandenen und in weiten Teilen der Welt im Aufbau begriffenen militärischen Potentiale von Ungewissheit geprägt. Veränderungen des politischen Umfeldes können kurzfristig eintreten und kleinere oder grössere Konflikte bis zum Einsatz militärischer Machtmittel zur Folge haben.

Dazu kommt, dass zwischen den verschiedenen Gefahrenbereichen enge Zusammenhänge bestehen. Entwicklungen im einen Gefahrenbereich können sich in anderen Gebieten auswirken und dabei unter Umständen zu einer gegenseitigen Verstärkung verschiedener Gefahren führen. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklungen auf den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Bereich machen dies beispielhaft deutlich.

Diese enge Vernetzung der Probleme erfordert mehr denn je umfassende Anstrengungen zur Bewältigung der Gefahren. Dies gilt namentlich für die nicht machtpolitisch bedingten Entwicklungen. Es genügt nicht, einzelne Aspekte isoliert zu betrachten. Vielmehr müssen Lösungen gesucht werden, die der Komplexität und auch den teilweise raschen Veränderungen der Probleme gerecht werden. Dabei erweist es sich, dass in vielen Fällen Problemlösungen nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern in internationaler Zusammenarbeit erarbeitet werden müssen, da nur so dem globalen Charakter der Gefahren Rechnung getragen werden kann.

Angesichts des heute feststellbaren Ausmasses der neuen, nicht machtpolitisch bedingten Gefahren und der Ungewissheit über ihre weitere Entwicklung, aber auch angesichts der politischen und militärischen Entspannung in Europa ist es verständlich, dass sich die Bedrohungswahrnehmung bei unserer Bevölkerung verschoben hat. Die Gefahren, deren Ursprung ausserhalb des machtpolitischen Bereichs liegt, stehen heute für viele im Vordergrund, während die Notwendigkeit von sicherheitspolitischen Anstrengungen im herkömmlichen Sinne nicht mehr durchwegs eingesehen wird.

Die geschilderte Komplexität all dieser Entwicklungen und der ständige Wandel des Chancen- und Gefahrenspektrums machen es praktisch unmöglich, ihre Bedeutung für die Existenzsicherung der Schweiz im Rahmen dieses Berichtes zu gewichten und in eine Prioritätenfolge zu bringen. Die Gestaltung der Anstrengungen zur Existenzsicherung unseres Landes muss vielmehr laufend und flexibel den Entwicklungen des gesamten Umfeldes angepasst werden.

Es wäre falsch, die verschiedenen Gefahrenbereiche gegeneinander auszuspielen. Der Wert der Sicherheitspolitik wäre in einer weitgehend zerstörten Umwelt fragwürdig; umgekehrt wäre ein Leben ohne Freiheit selbst in einer intakten Umwelt nicht menschenwürdig. Sämtliche Bereiche der Existenzsicherung bedürfen unserer Aufmerksamkeit und unseres Einsatzes. Zur Erfüllung der

verfassungsmässigen Aufgaben müssen ihnen jene Mittel zur Verfügung gestellt werden, die unter den Gesichtspunkten der Notwendigkeit, der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit unerlässlich sind. Es wäre allerdings verfehlt, heute schon starre Richtlinien für die Mittelzuteilung vorzugeben. Bundesrat und Parlament müssen die Freiheit wahren, in den Regierungsprogrammen, Finanzplänen und Budgetvoranschlägen aufgrund einer laufend neuen Lagebeurteilung die Schwergewichte der Regierungstätigkeit an die sich wandelnden Verhältnisse anzupassen.

Die Analyse der machtpolitisch bedingten Entwicklungen, mit denen sich dieser Bericht in erster Linie befasst, hat gezeigt, dass sich gerade in diesem Bereich vielversprechende neue Horizonte eröffnen, dass wir uns aber auch in einer Zeit des Umbruchs und der Ungewissheit befinden, die mit vielen Risiken behaftet ist. Die Ungewissheit über künftige Entwicklungen und die damit verbundene Instabilität sind möglicherweise das Hauptproblem, dem die Sicherheitspolitik heute begegnet. Unerwartetes, und das hat die Geschichte – auch in jüngster Zeit – immer wieder gezeigt, kann nie ausgeschlossen werden. Aus kleinem Anlass können sich überraschend bedeutende Konsequenzen ergeben. Neben vernünftigem, nachvollziehbarem Handeln können unvernünftige, irrationale Akte zu Triebkräften kommender Ereignisse werden. Fehlbeurteilungen und damit Fehlentscheide mit weitreichenden Konsequenzen sind auch künftig nicht auszuschliessen. Unsere Verantwortung für die Sicherheit der Schweiz gebietet, sämtliche Entwicklungsmöglichkeiten möglichst realistisch ins Auge zu fassen.

3 Unsere Antwort

Wie wollen wir uns verhalten?

Sicherheitspolitische Ziele

Aus der Gegenüberstellung der Chancen und Gefahren im internationalen Umfeld, des inneren Zustands des Landes und unserer staatspolitischen Ziele gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung lassen sich die folgenden fünf sicherheitspolitischen Ziele formulieren:

- Friede in Freiheit und Unabhängigkeit;
- Wahrung der Handlungsfreiheit;
- Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen;
- Behauptung des Staatsgebietes;
- Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa.

Wir bekräftigen damit die bisherigen sicherheitspolitischen Ziele und setzen mit dem Schutz der Lebensgrundlagen der Bevölkerung und dem Beitrag zur internationalen Stabilität, insbesondere in Europa, zwei neue Akzente.

Friede in Freiheit und Unabhängigkeit

Wir streben nach einem Frieden, der unsere freiheitlich-demokratische, rechtsstaatliche Ordnung mit ihrer föderalistischen Struktur garantiert. Dazu gehören

auch der Schutz der persönlichen Freiheit und der Menschenrechte, der Schutz von Minderheiten und von wirtschaftlich und sozial Benachteiligten, die kulturelle Vielfalt unseres Landes und eine intakte Umwelt.

Absolute Unabhängigkeit ist nicht erreichbar, aber jeder Staat sucht als souveränes Mitglied der Völkergemeinschaft in einem zunehmend komplexen Netz von Abhängigkeiten einen möglichst hohen Grad an Eigenständigkeit zu wahren. Unabhängigkeitswille und Bereitschaft zu internationaler Kooperation sind keine Gegensätze.

Wahrung der Handlungsfreiheit

Wir trachten danach, uns einen möglichst grossen Handlungsspielraum offenzuhalten. In einer Zeit des Umbruchs und der Ungewissheit ist dieses Ziel besonders wichtig. Sowohl forsches Vorprennen als auch ängstliche Zurückhaltung können uns der Handlungsfreiheit berauben.

Handlungsfreiheit setzt voraus, dass wir über Machtmittel verfügen, um Druckversuchen von aussen widerstehen zu können. Wir erfüllen damit auch die völkerrechtliche Verpflichtung des dauernd neutralen Staates, Zumutungen irgendwelcher Art und von jeder Seite abzulehnen.

Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen

Wir wollen unsere Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen so gut als immer möglich vor den Folgen machtpolitischer Gefahren sowie natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen bewahren. Die Sicherstellung des Überlebens der Bevölkerung und der Schutz lebensnotwendiger Einrichtungen sind von existentieller Bedeutung. Nach wie vor geht es auch darum, die Bevölkerung vor einer allfälligen Besetzung zu schützen.

Behauptung des Staatsgebietes

Das Staatsgebiet ist ein unabdingbares Element des souveränen Staates. Wir wollen es deshalb in einem allfälligen Konflikt wirkungsvoll verteidigen und soweit als möglich behaupten. Zum Schutz des Staatsgebietes gehört auch die Fähigkeit, unseren Luftraum zu kontrollieren und mit Aussicht auf Erfolg zu verteidigen.

Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa

Eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, vor allem im vorbeugenden Bereich, lassen sich nur noch im Zusammenwirken mit anderen Staaten lösen. Indem wir zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen namentlich in Europa beitragen, leisten wir auch einen wesentlichen Beitrag an unsere eigene staatliche Sicherheit.

Sicherheitspolitische Strategie

Zur Verwirklichung der sicherheitspolitischen Ziele setzt der Bundesrat drei Schwerpunkte:

Erster Schwerpunkt ist die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa. Es geht darum, die heute dafür bestehenden Chancen wahrzunehmen. Es geht um solidarische Mitwirkung, Engagement, Kooperations- und Hilfsbereitschaft, das heisst um die Fortsetzung und den Ausbau unserer traditionellen Bemühungen zur Friedensförderung.

Zweiter Schwerpunkt ist der grösstmögliche Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und weiterer möglicher Gewaltanwendung, soweit sie nach wie vor drohen, wiederaufleben oder in neuen Formen auftreten. Hier geht es in erster Linie um Kriegsverhinderung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit, oder, wenn die Kriegsverhinderung versagen sollte, um effektive Selbstbehauptung mit allen verfügbaren militärischen und geeigneten zivilen Mitteln.

Dritter Schwerpunkt ist der Einsatz von sicherheitspolitischen Mitteln zur allgemeinen Existenzsicherung der Schweiz und ihrer Bevölkerung, soweit sie hierfür geeignet sind. Es geht um das koordinierte Zusammenwirken ziviler und militärischer Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zum Zwecke von Vorsorge, Schutz, Hilfe und Schadenminderung.

Im einzelnen besteht unsere sicherheitspolitische Strategie aus folgenden vier Komponenten:

Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung

Unser Wille zur Mitgestaltung einer verlässlicheren internationalen Friedensordnung erfordert erhöhte Kooperations- und Hilfsbereitschaft und zusätzliche Beiträge an die Bemühungen, internationale Krisen zu bewältigen. Unser Hauptziel ist es, die Ursachen und nicht bloss die Symptome von Konflikten zu bekämpfen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass solche Konfliktursachen durch vertiefte Kooperation im Wirtschaftsbereich, Zusammenarbeit auf politischem Gebiet, Verstärkung der rechtlichen Beziehungen und durch möglichst enge sicherheitspolitische Kooperation im Bereich der Friedensförderung beseitigt werden können.

Auf globaler Ebene geht es um eine Vertiefung der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit und um die Fortführung und den Ausbau der Entwicklungshilfe. Beide sollen zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung, zu einer Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen und damit indirekt auch zu einer Erhöhung der politischen Stabilität beitragen. Auf rechtlichem Gebiet wird die Schweiz die Anstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft, namentlich auch der Uno und ihrer Unterorganisationen, zur Wahrung des Friedens und zur Einhaltung des Völkerrechts mit Nachdruck unterstützen. Unser Land geht seit jeher davon aus, dass in den zwischenstaatlichen Beziehungen Recht vor Gewalt gehen soll, weshalb es in der Entwicklung und Anwendung des Völkerrechts einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen sieht.

Im Bereich der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wollen wir unsere traditionellen Guten Dienste (zum Beispiel Interessenvertretung für Drittländer, Vermittlung zwischen Konfliktparteien oder Gewährung von Gastrecht für internationale Konferenzen) ausbauen. Die herkömmliche Ausübung

der Schutzmachtfunktion wird durch zusätzliche Aktivitäten ergänzt, die darauf abzielen, den Frieden zwischen Drittländern zu erhalten oder wiederherzustellen. Wir wollen gemeinsam mit anderen Ländern an internationalen friedenserhaltenden Aktionen teilnehmen. Neben der materiellen Unterstützung solcher Operationen und dem Einsatz von Beobachtern soll dazu in Zukunft auch die Entsendung von Truppenverbänden (Blauhelmen) gehören.

Auf europäischer Ebene werden wir beim Aufbau einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung mitwirken. Wir tragen damit nicht nur zu einer grösseren Stabilität auf unserem Kontinent bei, sondern erhöhen gleichzeitig auch unsere eigene Sicherheit, die von derjenigen Europas wesentlich abhängt.

Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Prosperität und politischer Stabilität erscheint es dem Bundesrat auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen dringlich, die heute bestehenden Ansätze zum Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern zu fördern. Auf politischem Gebiet geht es darum, die demokratischen Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa zu unterstützen und eine gemeinsame Basis von grundlegenden politischen und rechtlichen Wertvorstellungen zu schaffen.

Die neu auszubauenden Beziehungen zwischen West- sowie Mittel- und Osteuropa sollen soweit als möglich rechtlich abgesichert werden. Langfristig können in diesem Zusammenhang gesamteuropäisch ausgerichtete Anstrengungen zur Rechtsharmonisierung grosse Bedeutung erlangen. Heute schon prägt das Ziel der allgemeinen Respektierung der Menschenrechte die Tätigkeit der KSZE in wesentlichem Ausmass. Möglicherweise erhalten weitere Gremien, zum Beispiel der Europarat, in diesem Zusammenhang eine neue Rolle.

Die sicherheitspolitische Kooperation im engeren Sinne erfordert eine Vielzahl von Massnahmen. Es geht um Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen im Rahmen der KVAE, bei der Überwachung von Abkommen und bei der Rüstungskontrolle. Letztere ist ganz allgemein ein integraler Bestandteil der schweizerischen Sicherheitspolitik. Unser Engagement im KSZE-Prozess soll zielgerichtet ausgebaut werden. Insbesondere wollen wir die Bemühungen für ein System der friedlichen Streitbeilegung fortsetzen. Elemente unseres Milizsystems und unserer defensiven Verteidigungsstruktur können Modellcharakter für neue, vertrauensfördernde Sicherheitsstrukturen in Europa erhalten.

Auch durch die Erfüllung unserer Verpflichtungen als neutraler Staat wollen wir zur Stabilität in Europa beitragen, und wir werden uns an sicherheitspolitisch relevanten grenzüberschreitenden Aktionen, etwa im Rahmen eines europäisch konzipierten Katastrophenschutzes, beteiligen und die dazu notwendigen rechtlichen, organisatorischen, materiellen und ausbildungstechnischen Voraussetzungen schaffen.

Im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung soll die bewährte Lösung der Förderung und Koordination von bestehenden Forschungsstätten weitergeführt werden. Im Zusammenwirken von Verwaltung und Wissenschaft und entsprechend den vermehrten Bedürfnissen und gesteigerten Anforderungen soll hier ein schrittweiser Ausbau erfolgen.

Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit

Die Aufgabe, den Krieg zu verhindern beziehungsweise uns nötigenfalls mit militärischen Mitteln zu verteidigen, bleibt auch angesichts des stark veränderten machtpolitischen Umfeldes von Bedeutung. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit ist weiterhin ein Kernstück unserer Sicherheitspolitik, auch wenn die gegenwärtige Lage dieses Element der sicherheitspolitischen Strategie in den Hintergrund drängt. Ohne eine nach aussen glaubwürdige Verteidigungsfähigkeit lassen sich auch die andern sicherheitspolitischen Ziele nicht erreichen.

Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit (Dissuasion) ist das strategische Verhalten, das einen potentiellen Gegner veranlassen soll, auf die Auslösung einer bewaffneten Auseinandersetzung zu verzichten. Er soll zur Überzeugung gebracht werden, dass ein Missverhältnis besteht zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem Aufwand, den er dafür zu leisten hätte. Diese Strategie ist auch in Zukunft nur dann glaubwürdig, wenn wir fähig sind, unser Land tatsächlich wirkungsvoll zu verteidigen. Dazu gehören der Wille des Schweizervolkes, für unsere Werte auch militärisch einzustehen, eine zeitgemässe Konzeption der bewaffneten Landesverteidigung, eine flexible Armeeorganisation, eine effiziente Ausbildung und eine moderne Rüstung, die im Vergleich mit ausländischen Armeen bestehen kann.

Die Verteidigungsfähigkeit beinhaltet sowohl den Willen als auch die Kraft, einen Krieg durchzustehen und mindestens einen Teil unseres Territoriums zu behaupten. Zur Durchhaltefähigkeit gehört, Gewaltandrohungen und Erpressungen, von welcher Seite sie auch kommen mögen, gestützt auf ausreichende Schutzvorkehrungen zurückweisen zu können. Dazu zählt schliesslich auch der Widerstand im besetzten Gebiet, der unseren Unabhängigkeitswillen fortdauernd manifestieren soll.

Die Vorbereitungen für die Landesverteidigung sind somit so zu treffen, dass das Land auch einen längerdauernden Konflikt durchstehen kann. Führt ein Gegner massive Angriffe gegen zivile Ziele, tritt das Überleben der Bevölkerung in den Vordergrund. Es ist Sache der politischen Führung, zu entscheiden, ab wann und mit welchen Mitteln der Widerstand weitergeführt wird.

Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung

Die zunehmende Verwundbarkeit der modernen Gesellschaft veranlasst uns, auch sicherheitspolitische Mittel zur Existenzsicherung heranzuziehen. Es geht darum, alle existentiellen Gefahren frühzeitig zu erkennen, ihre möglichen Auswirkungen auf die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen zu analysieren und mit allen zur Verfügung stehenden Kräften rechtzeitig die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.

Sicherheitspolitische Mittel sollen zum Schutz von lebenswichtigen und risikobehafteten Objekten und vermehrt auch zur Bewältigung von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und anderen Notlagen eingesetzt werden. Bisherige Hilfsaufgaben auf diesem Gebiet erhalten unter diesem Vorzeichen einen höheren Stellenwert, so etwa Armee- und Zivilschutzeinsätze im Umweltbereich oder bei nichtkriegerischen Schadenereignissen. Armee und Zivilschutz haben

somit einen weiteren Auftrag zu erfüllen, der für die Armee bei Katastrophen überregionalen oder gar nationalen Ausmasses unter Umständen nicht nur Hilfeleistung, sondern auch die Übernahme der operativen Verantwortung für die Bewältigung des Schadenereignisses bedeuten kann.

Angemessene Bereitschaft

Die drei bisher genannten Komponenten unserer sicherheitspolitischen Strategie setzen eine angemessene Bereitschaft voraus. Eine Zeit des Umbruchs verlangt zweierlei: einerseits erhöhte Fähigkeit, sich grundlegend neuen Verhältnissen anzupassen, und andererseits ungebrochene Wachsamkeit. Trotz des hoffnungsvollen Trends zum Abbau militärischer Potentiale in Europa ist es besonders für den neutralen Kleinstaat von erstrangiger Bedeutung, weiterhin über ausreichende Mittel zur militärischen Selbstbehauptung zu verfügen, nachdem Rückschläge nicht ausgeschlossen werden können. Allerdings wird auch eine angemessene Reduktion unserer Kampfmittel kein Tabu sein, wenn eine solche aufgrund einer eindeutigen und verlässlichen positiven Entwicklung im sicherheitspolitischen Umfeld verantwortbar erscheint. Höhere Flexibilität und gesteigerte Reaktionsfähigkeit erlauben uns, Chancen zu nutzen und Gefahren zu verringern.

Die Mittel der Sicherheitspolitik sollen so konzipiert und strukturiert werden, dass sie ohne allzu grosse Schwierigkeiten an veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen angepasst werden können. Dabei kommt dem Zeitfaktor grosse Bedeutung zu. Gewisse Instrumente können sich rasch umstellen, andere benötigen viel Zeit, bis sie neuen Anforderungen genügen. So sind zum Beispiel die strategische Führung und die Diplomatie ausgesprochen flexible Mittel. Sie ermöglichen es, Tendenzen mit nachhaltiger Wirkung auf unsere Sicherheit frühzeitig zu erkennen, Situationen, die unsere Position im internationalen Umfeld beeinflussen könnten, gedanklich vorwegzunehmen und rechtzeitig geeignete Massnahmen zu treffen. Demgegenüber benötigen die Armee und der Zivilschutz als ausgesprochene Grossorganisationen verhältnismässig viel Zeit, um gegebenenfalls neue Doktrinen und Strukturen zu entwickeln und neue Aufträge zu erfüllen.

4 Unsere sicherheitspolitischen Mittel

Womit verwirklichen wir unsere Strategie?

Die Neuorientierung unserer Sicherheitspolitik hat Konsequenzen für die einzelnen Mittel der Gesamtverteidigung. Zum einen geht es um die Weiterführung bereits bekannter Massnahmen und Aktivitäten, zum andern ergeben sich deutliche neue Akzente. Einzelne sicherheitspolitische Mittel befinden sich bereits im Stadium längerdauernder Umstrukturierungen.

Das strategische Instrumentarium, mit dem unsere sicherheitspolitischen Ziele erreicht werden sollen, wird weiterhin mit dem Begriff der «Gesamtverteidigung» umschrieben. Unter «Gesamtverteidigung» wird sowohl die Organisation als auch die Summe aller Selbstbehauptungsmassnahmen verstanden.

Kombinierter Einsatz der Mittel

Ein Vergleich zwischen der sicherheitspolitischen Strategie und den zur Verfügung stehenden strategischen Mitteln zeigt, dass unser bisheriges sicherheitspolitisches Instrumentarium auch den künftigen Erfordernissen genügen kann, wenn es den neuen Verhältnissen angepasst wird. Die neue Sicherheitspolitik erfordert eine Überprüfung der Leitbilder der einzelnen Bereiche und Schwerpunktverlagerungen in ihrer Tätigkeit.

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen werden praktisch alle sicherheitspolitischen Mittel zur Bewältigung des gesamten Aufgabenspektrums benötigt. Die bisher weitgehende Konzentration auf bestimmte Aufgaben wird durch Mehrfachfunktionen abgelöst. So erfüllt beispielsweise die Armee nicht mehr nur ihren Verteidigungsauftrag, sondern wird in Zusammenarbeit mit der Aussenpolitik mehr und mehr zu einem wichtigen Faktor der schweizerischen Friedensförderungspolitik. Nur damit wird es gelingen, mit der zunehmenden Komplexität und Verflechtung im strategischen Umfeld überhaupt fertig zu werden.

Zuordnung von Ressourcen

Die Ziele unserer Sicherheitspolitik und die sicherheitspolitische Strategie werden bei der Zuteilung von finanziellen und personellen Ressourcen mitzubetrachten sein. Es wäre allerdings falsch, heute schon bindende programmatische Vorgaben zu machen. Nötig ist vielmehr eine laufende Lagebeurteilung, die es erlaubt, nach Massgabe der Umstände und der finanziellen Möglichkeiten sachgerechte Entscheide zu treffen. Der Bundesrat hat im übrigen im Zusammenhang mit dem Vorschlag 1991 und der Finanzplanung bis 1994 bereits eine markante Umorientierung vorgenommen, wurden doch die militärischen Investitionen faktisch auf dem Nominalwert von 1990 eingefroren, was real einer spürbaren Verringerung gleichkommt.

Aussenpolitik

Die Aussenpolitik ist das strategische Mittel, um unsere Souveränität im internationalen Umfeld zur Geltung zu bringen. Sie setzt die aktive und zielgerechte Friedensförderungspolitik des Bundesrates gegenüber Europa einerseits und den Regionen der Dritten Welt andererseits um. Die Schweiz will durch den Ausbau ihrer Friedenspolitik zur Förderung der internationalen Stabilität und damit zur eigenen Existenzsicherung beitragen.

Neutralität

Die Neutralität hat sich als aussenpolitische Maxime der Schweiz bewährt. Sie ist nicht ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele. Daher muss die Neutralitätspolitik – wie alles politische Handeln – ständig auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und neuen internationalen Gegebenheiten angepasst werden. Diese Aufgabe stellt sich gegenwärtig vor allem angesichts der Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa sowie der westeuropäischen Integration.

In einem Europa, das nach der jahrzehntelangen Ost-West-Konfrontation immer stärker von der wachsenden Zahl demokratischer Rechtsstaaten geprägt wird, erhält die Neutralität einen veränderten Stellenwert. Die klassische Stablisierungs- und Vermittlungsfunktion, die der Neutrale zwischen den Machtblöcken einnahm, tritt in den Hintergrund. Heute ist ihm aufgetragen, aktiv und initiativ am Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung mitzuwirken und bereit zu sein, neue sicherheitspolitische Funktionen zu übernehmen. Der Neutrale muss insbesondere den KSZE-Prozess fördern und mitgestalten, da die KSZE möglicherweise zum zentralen Pfeiler der künftigen europäischen Sicherheitsordnung werden wird. Der Bundesrat denkt vor allem an Beiträge zu ihrer institutionellen Absicherung. Damit diese ständig zunehmenden Aufgaben angemessen bewältigt werden können, wurden im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und im Eidgenössischen Militärdepartement neue Abteilungen für Sicherheits- und Friedenspolitik geschaffen, die eng zusammenarbeiten.

Im aussereuropäischen Raum soll unsere Neutralität weiterhin als Grundlage für die Leistung Guter Dienste und zur Unterstützung aktiver friedenserhaltender und friedensfördernder Massnahmen dienen. Mit Blick auf unsere bewährten aussenpolitischen Maximen der Solidarität und Disponibilität will sich die Schweiz weiterhin bemühen, zum Aufbau einer stabilen, gerechten und friedlichen Welt beizutragen. Wenn die Umstände es erfordern, reiht sie sich auch mit wirtschaftlichen Sanktionen in die geschlossene Front der Staatengemeinschaft gegen eindeutige Rechtsbrecher ein.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Der Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung ergänzt das völkerrechtliche Verbot der Gewaltanwendung, das Konflikte nicht löst, sondern nur deren Eskalation verhindert. Der Bundesrat fördert bei jeder Gelegenheit den Abschluss von Verträgen und die Aufnahme von Klauseln über die friedliche Streitbeilegung. Auf Wunsch unterstützt er Konfliktparteien bei der Durchführung von Schlichtungsverfahren und stellt das Territorium der Schweiz als Sitz für internationale Schiedsgerichte zur Verfügung. Er setzt sich, insbesondere im Rahmen des KSZE-Prozesses, aktiv für die Entwicklung einer Methode zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ein.

Menschenrechtspolitik

Die Menschenrechtspolitik ist eine wichtige Grundlage der nationalen und internationalen Sicherheit. Ohne ihre Einhaltung und Gewährleistung ist ein dauerhafter, auf Stabilität basierender Friede nicht möglich.

Die Schweiz interveniert regelmässig bei Regierungen, die die Menschenrechte verletzen. Sie setzt sich in Europa und weltweit für die Entwicklung politischer und rechtlicher Regeln zum besseren Schutz der Menschenrechte ein, vor allem auch im Rahmen der KSZE. Im Europarat beteiligt sie sich aktiv an der Ausarbeitung völkerrechtlicher Normen. Sie arbeitet zudem in der Menschenrechtskommission der Uno mit, soweit die Nichtmitgliedschaft unseres Landes dies erlaubt. Ein Beitritt zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten und zum Übereinkommen der Uno zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskrimi-

nierung verschafft dem Bundesrat eine solide rechtliche Basis für Interventionen zugunsten der Menschenrechte.

Abrüstung und Rüstungskontrolle

Die Schweiz ist an einer erfolgreichen Abrüstung und Rüstungskontrolle interessiert. Sie hat sämtliche multilateralen Abrüstungsabkommen ratifiziert, und sie unterstützt aktiv die Bemühungen der Genfer Abrüstungskonferenz um ein weltweites, umfassendes und überprüfbares Verbot chemischer Waffen. Gleiches gilt für die Bestrebungen zur Vermeidung eines Wettrüstens im Weltraum und zum Verbot radiologischer Waffen und nuklearer Testversuche.

Unser Land unterstützt alle Bemühungen für den Abschluss internationaler Bestimmungen über den Waffenexport, damit friedensfördernde und friedenserhaltende Massnahmen weder gefährdet noch unterlaufen werden können. Insbesondere setzt sie sich für die Nichtweiterverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungsmitteln sowie von ballistischen Raketen ein. Im Hinblick darauf wird gegenwärtig auch eine Anpassung unseres nationalen Rechts vorbereitet.

In Europa entwickelt sich die KSZE zum wichtigsten Instrument der europäischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Insbesondere werden die konventionelle Abrüstung im Rahmen der Wiener Verhandlungen und neue vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen zur Stabilität in einer Zeit der Blocküberwindung in Europa beitragen. Unser Land ist an diesem Prozess, der schliesslich zu gemeinsamen Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen unter allen KSZE-Staaten führen soll, aktiv beteiligt.

Humanitäres Kriegsvölkerrecht

Die Schweiz spielt seit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des humanitären Kriegsvölkerrechts, das Regeln für die Kriegsführung aufstellt und den Schutz ziviler und militärischer Opfer sichert. Der Bundesrat interveniert immer wieder bei Konfliktparteien, damit diese die entsprechenden Grundsätze einhalten. Er setzt seine Bemühungen im Hinblick auf eine universelle Ratifizierung der Genfer Zusatzprotokolle von 1977 fort und fördert die Verbreitung des humanitären Kriegsvölkerrechts auf nationaler und internationaler Ebene.

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Wenn es nicht in absehbarer Zeit gelingt, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme der Entwicklungsländer zu mildern, könnten sich das starke Nord-Süd-Gefälle und die Verschlechterung der internationalen Beziehungen auch auf die Sicherheit der Schweiz auswirken. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe haben deshalb auch eine sicherheitspolitische Bedeutung.

Die Schweiz leistet im Rahmen internationaler Solidarität einen angemessenen Beitrag an die eigenständige und nachhaltige Entwicklung der Dritten Welt. Dabei sollen die traditionellen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

und der humanitären Hilfe und die anderen Instrumente der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik vermehrt aufeinander abgestimmt werden.

Der sicherheitspolitische Auftrag der Aussenpolitik

Die Aussenpolitik sichert die völkerrechtliche Existenz unseres Staates und trägt im Krieg zur Erreichung unserer Verteidigungsziele bei.

Die Aussenpolitik unterstützt die institutionelle Absicherung einer neuen europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung durch

- aktive Beteiligung der Schweiz am KSZE-Prozess;
- konstruktive Mitwirkung an Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen;
- kreative Förderung von Methoden und Instrumenten zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten;
- Engagement bei der Verifikation von Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen.

Die Aussenpolitik trägt zur Stabilisierung der globalen Staatenbeziehungen bei durch

- Erweiterung der traditionellen Guten Dienste;
- Massnahmen zur Förderung demokratischer Verhältnisse und weltweiter Achtung der Menschenrechte;
- gezielte Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe unter Einschluss der Migrationsproblematik;
- aktive Teilnahme an internationalen Bestrebungen, die die Umwelt schützen und als Grundlage der menschlichen Existenz erhalten wollen;
- Bemühungen um restriktive international gültige Waffenexportbestimmungen und um die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln.

Die Aussenpolitik leistet Hilfe im internationalen Rahmen bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in anderen Notfällen durch den Einsatz des dafür konzipierten Katastrophenhilfekorps.

Armee

Der sicherheitspolitische Auftrag der Armee umfasst Friedensförderung, Kriegsverhinderung und Verteidigung sowie Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung.

Friedensförderung

Die neue europäische Sicherheitsordnung kann nur verwirklicht werden, wenn alle Staaten dazu angemessene Beiträge leisten. Stabilität und Berechenbarkeit stehen im Vordergrund. Im Rahmen der internationalen Verhandlungen bieten sich der Armee – in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organen des Departements für auswärtige Angelegenheiten – vielfältige Möglichkeiten für friedensfördernde Aktivitäten, unter anderem: Beteiligung an friedensfördernden Operationen der Uno, Einsatz von Beobachtern aller Art, Beratungstätigkeit in Fragen der defensiven Verteidigungsdoktrin und der Milizstruktur, Schutz von Konferenzen, Einsatz von militärischen Fachleuten für die Verifikation.

Kriegsverhinderung und Verteidigung

Indem die Armee jedem möglichen Angreifer glaubwürdig zu erkennen gibt, dass sich der Versuch, die Schweiz anzugreifen oder ihre Hoheitsrechte zu missachten, nicht lohnt, ist sie unser Hauptmittel zur Kriegsverhinderung. Dazu gehört unter anderem die Erhaltung einer lagegerechten Kampfkraft, das heisst, wir haben die Organisation und die Ausrüstung unserer Armee so zu gestalten, dass im Verhältnis zum europäischen strategischen Umfeld kein Ungleichgewicht entsteht. Damit sichern wir auch die wichtigen europäischen Verkehrs- und Energietransversalen, die durch unseren Raum führen.

Sollte es trotz aller friedensfördernden und kriegsverhindernden Massnahmen erneut zu offenen Konflikten in Europa kommen, soll jede Kriegspartei wissen, dass sie den schweizerischen Luftraum und das Territorium der Schweiz nicht benützen darf und dass von seiten unseres Landes keine Gefahr droht. Die Schweiz wird sich in einem solchen Fall gegen jeden Angreifer verteidigen.

Die Armee ist in erster Linie ein Instrument zur Kampfführung. Sie ist unser einziges Mittel, um fremder Gewalt grösseren Ausmasses wirksam entgegenzutreten. Im Rahmen ihres defensiven Grundauftrags richtet sie sich ausschliesslich auf den Kampf im eigenen Land aus. Moderne, präzise Waffen und eine zeitgemässe Kampfdoktrin sollen den durch die eigene Kampftätigkeit verursachten Schaden so gering als möglich halten.

Als neutraler Staat kennt die Schweiz keine operative Zusammenarbeit mit andern Staaten. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden und fällt somit ihre Neutralität dahin, kann eine solche Kooperation in Betracht gezogen werden. Unser Kampfpotential soll dannzumal eine starke Verhandlungsposition und ein hohes Mass an Mitbestimmung gewährleisten. Die eigenen Vorbereitungen für den Fall einer derartigen Zusammenarbeit müssen sich aus Neutralitätsgründen auf das Studium von Möglichkeiten beschränken.

Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung

Die Armee leistet auch einen wichtigen Beitrag an den Schutz und die Bewahrung unserer Lebensgrundlagen. Neue Gefahren, die die Möglichkeiten der zivilen Mittel übersteigen, sind zu meistern. Von der Natur oder von Menschen verursachte Grosskatastrophen erfordern den Einsatz von Truppen und geeignetem schwerem Material, effiziente Organisation und vorbereitete Führungsstrukturen. Teils kann auf eigene Erfahrungen im In- und Ausland abgestellt werden, teils ist Neuland zu beschreiten.

Die Territorialorganisation gewährleistet eine enge Verbindung der Armee mit den zivilen Bereichen der Gesamtverteidigung. Durch die Territorialorganisation hilft die Armee in Notlagen mit, die Auswirkungen von Katastrophen zu mildern und das öffentliche Leben aufrechtzuerhalten. Die besonderen Gegebenheiten unseres Landes, wie Kleinräumigkeit, dichte Besiedlung, Industrialisierung oder hohe Verletzlichkeit der Infrastruktur, verlangen eine besondere Ausrichtung auf diesen weiteren Auftrag der Armee.

Wenn grössere Flüchtlingsströme auftreten, können Teile der Armee auch zur Unterstützung der zivilen Organe an der Landesgrenze aufgeboten werden.

Struktur und Bereitschaft

Die der gegenwärtigen Entwicklung am besten angepasste Wehrform ist die Miliz. Die allgemeine Wehrpflicht für Männer und die freiwillige Dienstleistung der Frauen erlauben es weiterhin, im Rahmen einer zumutbaren Belastung von Bürgern und Bürgerinnen, Wirtschaft und Staatshaushalt eine schlagkräftige Armee zu unterhalten. Sie bieten die Möglichkeit, die Kräfte und Fähigkeiten unseres Volkes optimal einzusetzen. Unser Milizsystem hat denn auch im veränderten internationalen Umfeld an Beachtung gewonnen. Eine ganze Anzahl von Staaten prüft die Möglichkeit, Milizstrukturen nach Schweizer Muster einzuführen.

Unsere Armeeeingehörenden sind vollständig in die Gesellschaft und in die Wirtschaft integriert; sie werden nur zur Ausbildung und im Ernstfall aufgeboden. Die innere Verbundenheit von Volk und Armee und ihr gegenseitiges Vertrauen sind von hohem Wert. Die Verankerung der Armee in der Gesellschaft ist um so stärker, je deutlicher sie ein Abbild dieser Gesellschaft darstellt; soweit ihr Verteidigungsauftrag und die dafür erforderliche Hierarchie und Disziplin es zulassen, muss sie versuchen, diesem Ziel nahezukommen.

Was sich nicht fristgerecht improvisieren lässt, muss jederzeit verfügbar sein. Kriegsmaterial, Bauten und Ausbildung sind auch weiterhin auf dem notwendigen Stand zu halten. Effektivität und Wirtschaftlichkeit sind die Leitgedanken unserer Rüstungspolitik. Die Erhaltung einer gewissen Rüstungskapazität im Inland ist wichtig, damit im Krisenfall eine minimale Autonomie hinsichtlich Ersatz von Rüstungsgütern und Reparaturen gewährleistet ist. Um dem internationalen Konkurrenzdruck standhalten und wirtschaftlich überleben zu können, ist sie auf Exportmöglichkeiten angewiesen. Der Waffenexport darf allerdings die Bestrebungen unserer Aussenpolitik nicht unterlaufen, was durch die Gesetzgebung sichergestellt werden muss. Ein qualifizierter Nachrichtendienst hat unser Land vor Überraschungen zu schützen. Ein anpassungsfähiges Mobilmachungssystem sorgt für situationsbezogen-massgeschneiderte Aufgebote.

Reform und Reorganisation der Armee

Die Armee zieht Konsequenzen aus der Neuorientierung der Sicherheitspolitik und dem veränderten gesellschaftlichen Umfeld. Der gesellschaftliche Wandel betrifft auch die Armee. Die Aufgabe des Soldaten stellt aber auch Anforderungen, die den zivilen Gepflogenheiten zuwiderlaufen. Militärischer Dienstbetrieb und Zivilleben werden immer ein Spannungsfeld bilden. Dennoch müssen heute in verstärktem Masse Anpassungen an die veränderten Bedingungen des Umfeldes vorgenommen werden. Militärische Ausbildungsplanung und zivile Karrieregestaltung sind besser aufeinander abzustimmen, um Unvereinbarkeiten zu vermeiden. Dies ist eine Vorbedingung, damit sich unserer Milizarmee auch in Zukunft fähige Kader zur Verfügung stellen. Gleichzeitig muss vorausgesetzt werden können, dass auch auf Arbeitgeberseite den Ausbildungsbedürfnissen der Armee Verständnis entgegengebracht und geeignetes Kaderpersonal für militärische Führungsfunktionen freigestellt wird.

Die unter der Bezeichnung «Armee 95» geplante Reorganisation zielt auf eine bedeutende Straffung der Bestände und zahlreiche Umstrukturierungen, die es

der Armee erlauben sollen, sich dem Wandel des strategischen Umfeldes und der Erweiterung ihres Auftrags zu stellen.

Insbesondere zwingt der nach wie vor mögliche Einsatz der nach den geplanten Reduktionen immer noch beträchtlichen Potentiale, deren Qualität laufend modernisiert wird, auch unsere Armee dazu, schlagkräftig zu bleiben. In Ausbildung, Bewaffnung, Ausrüstung und Struktur werden die nötigen Anpassungen vorzunehmen sein. Aufgrund operativer Gesichtspunkte geht es sowohl in der Luftverteidigung als auch terrestrisch um die Bereitstellung ausreichender, dem internationalen Stand entsprechender flexibler Kräfte.

Zusätzlich zu ihrem Kampfauftrag, den sie mit schlagkräftigen und flexiblen Verbänden erfüllen will, soll die Armee in vermehrtem Ausmass zur Friedensförderung und zur Katastrophenhilfe in Friedenszeiten beitragen. Nicht zuletzt aus diesem Grund sind eine Verstärkung der Territorialorganisation und eine engere Zusammenarbeit mit den zivilen Instanzen, insbesondere den Kantonen, vorgesehen.

Die Grundstrukturen der Armee werden so konzipiert, dass eine Anpassung der Bestände an die sicherheitspolitische Lage rascher als bisher möglich ist. Die Flexibilität des militärischen Führungsapparates und die Leistungsfähigkeit der Verbände werden erhöht. Der Motivation der Armeeingehörigen wird vermehrt Rechnung getragen. Damit auch die verkleinerte Armee gegenüber dem Ausland glaubwürdig erscheint, ist hochleistungsfähiges Rüstungsmaterial erforderlich; dieses stellt auch einen wichtigen Motivationsfaktor dar.

Der sicherheitspolitische Auftrag der Armee

Die Armee leistet ihren Beitrag zur Friedensförderung, indem sie

- Personal für Einsätze im Rahmen von vertrauensbildenden Massnahmen, Rüstungskontrolle, Verifikation und internationalen Friedenssicherungsoperationen zur Verfügung stellt und im Zusammenwirken mit den zuständigen zivilen Instanzen einsetzt;
- den militärischen Schutz von internationalen Konferenzen auf schweizerischem Territorium sicherstellt.

Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung bei beziehungsweise verteidigt unser Land und unser Volk, indem sie

- ihren überzeugenden Willen und ihre glaubwürdige Fähigkeit, das Land zu verteidigen, immer wieder unter Beweis stellt;
- im Raume Schweiz kein militärisches Vakuum entstehen lässt;
- den Luftraum schützt;
- am Boden ab Landesgrenze und in der ganzen Tiefe unseres Territoriums die Verteidigung führt;
- den militärischen Widerstand auch in besetzten Gebieten fortsetzt.

Die Armee trägt zur allgemeinen Existenzsicherung bei, indem sie

- für den Katastropheneinsatz besonders befähigte Formationen bereitstellt;
- ihre zur Hilfeleistung geeigneten Truppen in Koordination mit den entsprechenden zivilen Diensten im Inland und allenfalls auch im Ausland einsetzt;
- die lebenswichtigen oder besonders sensiblen Einrichtungen und Anlagen vor Gewalt schützt.

Zivilschutz

Schutz der Bevölkerung und Hilfeleistung

Der gut ausgebaute Zivilschutz unseres Landes leistet einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen kriegerischer Ereignisse sowie zur Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen. Beide Aufgaben sind gleichwertig.

Bei kriegerischen Ereignissen geht es vor allem darum, das Überleben eines möglichst grossen Teils der Bevölkerung sicherzustellen. Die wichtigste Massnahme dafür ist die Bereitstellung einer soliden baulichen Infrastruktur, deren vorsorglicher Bezug durch die Alarmierung und die Verbreitung von Verhaltensanweisungen sichergestellt wird. Unerlässlich sind dabei auch sichere Verbindungen zwischen der Bevölkerung und den Führungsorganen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die örtlichen Schutzorganisationen haben zudem die zivilen Einsatzdienste zu ergänzen, allenfalls zu ersetzen.

Bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen geht es darum, einerseits durch die Nutzung der vorhandenen Schutzstrukturen die Schadenfolgen möglichst einzugrenzen und andererseits durch Hilfeleistung zur raschen Beseitigung der Schäden beizutragen.

Der Zivilschutz trägt zur Friedenswahrung bei, indem er im Ausland die Glaubwürdigkeit unseres Verteidigungswillens unterstreicht. Sollte unser Land in einen militärischen Konflikt verwickelt werden, ist der Zivilschutz ein zentrales Element der Durchhaltefähigkeit. Im Falle massiver Kernwaffeneinsätze, verbunden mit grossräumigen Schadenereignissen, sind seiner Wirksamkeit allerdings Grenzen gesetzt. Es wäre aber nicht zu verantworten, aufgrund dieses extremen Bedrohungsbildes auf den Zivilschutz zu verzichten.

Der Zivilschutz macht unser Land gegenüber allfälligen Druck- und Erpressungsversuchen widerstandsfähiger. Er weitet die Handlungsfreiheit unserer Behörden wesentlich aus.

Viele der im Hinblick auf kriegerische Ereignisse getroffenen Massnahmen lassen sich auch im Frieden, bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen, nutzbringend anwenden. Auch in diesen Fällen arbeitet der Zivilschutz eng mit den übrigen Partnern der Gesamtverteidigung zusammen.

Die Gemeinde ist die Hauptträgerin des Zivilschutzes. Die auf der Schutzdienstpflicht der Männer und auf freiwilliger Mitwirkung von Frauen beruhende Milizstruktur ist die zweckmässige Organisationsform. Die dem Zivilschutz zugeordneten Aufgaben lassen sich weder mit zahlenmässig geringen professionellen noch ausschliesslich mit freiwilligen Kräften lösen.

Reform und Reorganisation des Zivilschutzes

Die Vorbereitung der Massnahmen zum vorsorglichen Schutz der Bevölkerung bei sich abzeichnenden Bedrohungen wird konsequent vorangetrieben. Die Mittel des Zivilschutzes sollen inskünftig rascher und flexibler eingesetzt werden. In der Ausbildung wird vermehrt auch der Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen Rechnung getragen. Eine

professionellere Ausbildung soll die Leistungsfähigkeit erhöhen, zur besseren Motivation der Dienstpflichtigen führen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Zivilschutzorganisation ihrer Gemeinde stärken.

In Abstimmung mit dem Projekt «Armee 95» wird im Projekt «Zivilschutz 95» die Schutzdienstpflicht altersmässig reduziert. Die dadurch bedingte Verringerung der Bestände wird durch organisatorische Straffungen aufgefangen.

Der sicherheitspolitische Auftrag des Zivilschutzes

Der Zivilschutz, als strategisches Mittel der zivilen Behörden,

- trifft die erforderlichen Massnahmen zum Schutz, zur Rettung und zur Betreuung der Bevölkerung im Falle bewaffneter Konflikte;
- leistet in Zusammenarbeit mit den dafür vorgesehenen Einsatzdiensten Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen;
- trifft die notwendigen Massnahmen zum Schutz von Kulturgütern;
- ist in der Lage, in Zusammenarbeit mit Rettungs- und Katastrophenhilfeorganisationen grenzüberschreitende Einsätze im regionalen Rahmen durchzuführen.

Wirtschaftspolitik und Aussenwirtschaftspolitik

Internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Stabilität

Indem die Wirtschaftspolitik und die Aussenwirtschaftspolitik die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft fördern, tragen sie wesentlich zum Wohlstand des Landes und damit zur politischen Stabilität der Nation bei. Darüber hinaus obliegt ihnen auch die Aufgabe, spezifisch sicherheitspolitische Anliegen mitzutragen.

Einerseits geht es darum, durch vertiefte internationale Zusammenarbeit das weltwirtschaftliche Beziehungsgeflecht so zu stärken, dass das Interesse der beteiligten Partner an der Erhaltung der damit gewährleisteten Stabilität und Entwicklungsmöglichkeit von entscheidender Bedeutung wird und ein allfälliges Ausscheren allein schon aus Kostengründen unwahrscheinlich wird. Andererseits erfordern sicherheitspolitische Erwägungen, dass die Schweiz angesichts ihrer fortschreitenden wirtschaftlichen Auslandabhängigkeit weiterhin über ein Instrumentarium verfügt, um allfällige Erpressungsversuche abzuwehren.

Im Bereich der sicherheitspolitisch motivierten internationalen Wirtschaftszusammenarbeit setzt sich der Bundesrat für die Festigung der wirtschaftlichen Reformen und die Verbesserung des Lebensstandards in den mittel- und osteuropäischen Ländern ein. Dabei geht es nicht nur um die Gewährung von Finanzhilfe, sondern vor allem um eine Vertiefung der handelspolitischen Beziehungen, gegebenenfalls auch um eine weiterführende wirtschaftspolitische und technische Zusammenarbeit. Diese Bemühungen erfolgen in enger Abstimmung mit der EG, der EFTA und der OECD.

Risikoverteilung durch Diversifikation

Die Wahrung einer gewissen Autonomie in einem Netz weltweiter Abhängigkeiten ist das zweite sicherheitspolitische Ziel der Wirtschafts- und der Aussenwirtschaftspolitik. Grundsätzlich sollen vielseitige Vereinbarungen für eine genügende Diversifikation unserer Versorgungsquellen und Absatzmärkte sorgen und damit das Risiko vermindern, in Krisenfällen einseitig unter Druck gesetzt zu werden. Unsere traditionell auf Universalität ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik kommt diesem sicherheitspolitischen Anliegen entgegen.

Währungspolitische Handlungsfreiheit

In ausserordentlichen Lagen kommt der Wahrung der währungspolitischen Handlungsfreiheit zentrale Bedeutung zu. Zu diesem Zweck müssen unter anderem ausreichende Währungsreserven vorhanden sein und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte durch vorsorgliche Massnahmen aufrechterhalten werden. Die Bundes-Tresorerie hat dafür die Zahlungsfähigkeit des Bundes sicherzustellen. Die Leistungsfähigkeit des Finanz- und Bankwesens ist auch in ausserordentlichen Lagen zu gewährleisten.

Der sicherheitspolitische Auftrag von Wirtschaftspolitik und Aussenwirtschaftspolitik
Wirtschaftspolitik und Aussenwirtschaftspolitik tragen bei zur Schaffung und Festigung globaler Stabilität durch

- Vertiefung der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit;
- Sicherung eines offenen Welthandelssystems und Verbesserung der Marktzugangsmöglichkeiten, namentlich auch für Entwicklungsländer;
- Unterstützung internationaler vertraglicher Vereinbarungen und Schiedsgerichte zur Vermeidung oder Beilegung von Streitigkeiten wirtschaftlicher Natur.

Wirtschaftspolitik und Aussenwirtschaftspolitik sorgen für

- eine stabilitätsorientierte Geld- und Währungspolitik;
- die Behauptung des Wirtschaftsstandortes Schweiz gegenüber fremden Handelsmächten durch handelsvertragliche Absicherungen und durch Schaffung günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen;
- Verteilung des Risikos durch Diversifikation der Exporte und Importe;
- Versorgung der Schweiz in ausserordentlichen Lagen.

Wirtschaftliche Landesversorgung

Die Schweiz ist mehr als andere Industrienationen Störungen des marktwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgesetzt. Grund dafür ist die hohe Auslandsabhängigkeit bei der Energie, bei den Rohstoffen und teilweise auch bei den Lebensmitteln. Internationale Krisen, Kriege, wirtschaftliche Erpressungsversuche, Missernten oder andere Katastrophen können die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zumindest sektoriell beeinträchtigen. Zur Bewältigung von Versorgungsengpässen sind deshalb eine gut ausgebaute Vorratshaltung und die Vorbereitung von Bewirtschaftungsmassnahmen

unerlässlich. Gestützt auf das Landesversorgungsgesetz können solche Massnahmen auch zur Behebung von Versorgungsstörungen ergriffen werden, die ihren Ursprung in wirtschaftlichen Gründen, in politischer Erpressung oder in Natur- und anderen Katastrophen haben. Massgebend für ein Eingreifen der Wirtschaftlichen Landesversorgung ist ein qualifizierter Versorgungsengpass, den die Wirtschaft nicht selbst bewältigen kann. Es sind verschiedene Massnahmen vorbereitet, die entsprechend dem Grad der Mangellage einzeln oder in Kombination ergriffen werden können.

In der Ernährungsplanung sorgt die Agrarpolitik für die Erhaltung einer ausreichend leistungsfähigen Landwirtschaft, die in der Lage ist, die ihr im Ernährungsplan für Notzeiten zugewiesene Aufgabe zu erfüllen und die Ernährung der Bevölkerung soweit als möglich sicherzustellen.

Vorratshaltung

Die Pflichtlagerhaltung bildet die Grundlage unserer Versorgungspolitik. Pflichtlager decken die lebenswichtigen Bedürfnisse in jenen Bereichen ab, in denen wir extrem auslandabhängig sind. Auch im Rahmen der Internationalen Energieagentur (IEA) ist die Schweiz unter anderem verpflichtet, permanent Vorräte an Erdölprodukten zu halten. Die Anpassung der Pflichtlagerhaltung an die wirtschaftlichen Strukturveränderungen bleibt eine Daueraufgabe. Angesichts ihrer Kosten gilt es das Unerlässliche vom Wünschbaren zu trennen.

Sicherstellung der inländischen Produktion

Die Nahrungsmittelversorgung wird sichergestellt, indem der für die Produktion geeignete Boden (Fruchtfolgeflächen) mit raumplanerischen Instrumenten gewährleistet und durch die Agrarpolitik ein ausreichendes Produktionspotential aufrechterhalten wird. Im industriellen Bereich erfolgt die Sicherstellung der existentiellen Güter vor allem mittels Lagerhaltung, Wiederverwertung und Vorbereitung von Bewirtschaftungsmassnahmen.

Bewirtschaftung

Der Staat greift nur dann regulierend ein, wenn die Wirtschaft eine Krise nicht aus eigener Kraft bewältigen kann. Für eine geordnete Versorgung im Krisenfall sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, unter anderem Kontingentierung, Rationierung, Verbrauchsbeschränkungen, Transportlenkung und Herstellungsvorschriften.

Weitere Instrumente und neue Rahmenbedingungen

Mit den aufgeführten Instrumenten allein lassen sich die Ziele der Wirtschaftlichen Landesversorgung nicht verwirklichen. Ebenso wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass unser Land in Krisenzeiten über ausreichende Kommunikations- und Transportmittel im In- und Ausland verfügt (beispielsweise Hochseeschiffe). Zudem gilt es die notwendigen Arbeitskräfte sicherzustellen. Je nach Bedrohungslage sind zum Beispiel unsere Dienstleistungen sowie unser Export und Import gezielt in den Dienst der Landesversorgung zu stellen.

Die Erfüllung dieser vielfältigen und komplexen Aufgaben erfolgt auf der Grundlage des Milizsystems. Die Privatwirtschaft verfügt über das nötige Fach-

wissen und die entsprechende Erfahrung; die administrative Durchführung ist Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die neuen Entwicklungen in der europäischen Integration und in den Agrarverhandlungen werden laufend auf ihre Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und die einzelnen Bereiche der Landesversorgung überprüft.

Der sicherheitspolitische Auftrag der Wirtschaftlichen Landesversorgung

Die Wirtschaftliche Landesversorgung

- stellt die Versorgung unseres Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei Versorgungsengpässen machtpolitischer Natur und bei schweren Mangellagen sicher;
- hält zu diesem Zweck Vorräte, insbesondere obligatorische Pflichtlager;
- gewährleistet ausreichende Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten;
- strebt im Nahrungsmittelbereich eine angemessene Selbstversorgung an;
- bereitet die notwendigen Lenkungs- und Koordinationsmassnahmen vor wie Kontingentierung, Rationierung, Verbrauchsbeschränkungen, Transportlenkung und Herstellungsvorschriften.

Staatsschutz

Akzentverschiebung bei den Aktivitäten

Zweck des Staatsschutzes ist der Schutz der Rechts- und Gesellschaftsordnung unseres Landes. Während im Klima der Konfrontation zwischen Ost und West die Abwehr ideologischer Unterwanderung und nachrichtendienstlicher Tätigkeiten im Vordergrund stand, ist heute eine Neuorientierung der Aktivitäten im Gange. So ist bei fortschreitender Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa ein Rückgang der militärischen Spionage zu erwarten. Hingegen stellt die Wirtschaftsspionage eine wachsende Gefahr für unser Land und für jene Unternehmen dar, die in der Entwicklung und Produktion von Gütern mit hohem Technologie- und Innovationsgrad tätig sind.

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus behält einen hohen Stellenwert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltweiten wirtschaftlichen Verflechtung gewinnt die Bekämpfung des organisierten Verbrechens an Bedeutung; es muss verhindert werden, dass unser freiheitlich-demokratisches System dazu missbraucht wird, um illegale Drogen-, Waffen- oder Finanzgeschäfte zu tätigen. Besondere Aufmerksamkeit verdient schliesslich die bereits in Ansätzen erkennbare Umweltkriminalität.

Neuausrichtung des präventiven Staatsschutzes

Der Bundesrat erachtet es aufgrund des internationalen Wandels und im Zusammenhang mit der in Gang gekommenen Diskussion um den präventiven Staatsschutz als notwendig, die Ausrichtung dieses wichtigen Teils der Gesamtverteidigung neu zu fassen. Dabei wird er folgenden Postulaten Rechnung tragen:

- Der Freiheitsbereich des Bürgers soll möglichst weit gefasst sein; der Staat soll nur so weit wie für die Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich in diesen Freiheitsbereich eingreifen.
- Es bedarf der besonderen Sensibilität und Flexibilität, um sich den rasch wechselnden Gefahren immer wieder anzupassen und bedrohungsgerecht zu handeln.
- Die politische Führung und die Kontrolle des Staatsschutzes müssen sichergestellt sein.

Der sicherheitspolitische Auftrag des Staatsschutzes

Der Staatsschutz

- stellt frühzeitig Aktivitäten fest, die auf eine widerrechtliche, namentlich gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen;
- ergreift die erforderlichen präventiven und nötigenfalls repressiven Massnahmen gegen Spionage und Terrorismus sowie gegen den gewalttätigen Extremismus und Rassismus;
- hilft mit bei der Bekämpfung des illegalen Drogen- und Waffenhandels sowie des organisierten Verbrochens.

Information

Die Medienfreiheit ist die Grundlage für die Information über sicherheitspolitische Fragen. Die staatlichen Institutionen haben ihre Absichten und ihr Handeln der Öffentlichkeit verständlich und nachvollziehbar darzustellen. Information muss der Wahrheit verpflichtet, sachlich, vollständig und zeitgerecht sein. Manipulierte Information, die Negatives verschweigt oder beschönigt und damit ein irrealen Bild der Lage zeichnet, wirkt über kurz oder lang kontraproduktiv. Die Darlegung unserer sicherheitspolitischen Mittel und Massnahmen gegenüber allen ausländischen Staaten ist ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Kriegsverhinderung.

Information in der ordentlichen Lage

In der ordentlichen Lage wird sicherheitspolitische Information in erster Linie durch die zivilen Medien, also durch Presse, Radio, Fernsehen und Agenturen, verbreitet. Überdies informieren die Exekutiven und Verwaltungen in Bund, Kantonen und Gemeinden auch direkt. Auf Bundesstufe erfüllen die Departemente und die Bereiche der Gesamtverteidigung einen selbständigen Informationsauftrag; die Zentralstelle für Gesamtverteidigung beschränkt sich auf die Vermittlung von grundlegenden Informationen über Zweck, Inhalt und Wesen der Sicherheitspolitik.

Information in ausserordentlichen Lagen

In ausserordentlichen Lagen haben die Informationsorgane eine doppelte Aufgabe: Einerseits müssen sie das berechnete Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Information über die Situation und die Massnahmen zur Bewältigung der Gefahren, denen sie ausgesetzt ist, befriedigen. Andererseits kann eine lagegerechte, offene, rechtzeitige und permanente Information massgebend zur Mei-

sterung von Krisen beitragen. Nur durch wahrheitsgetreue Information können die Behörden das Vertrauen in die politische Führung stärken und den Selbstbehauptungswillen der Bevölkerung aufrechterhalten.

Das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Information ist in ausserordentlichen Lagen besonders gross. Die Behörden sollen in Krisensituationen nicht nur durch ihre sicherheitspolitischen Massnahmen spürbar, sondern auch über die Kommunikationsmittel gegenwärtig sein. Der – gegebenenfalls auch grenzüberschreitenden – Koordination der behördlichen Informationstätigkeit kommt besondere Bedeutung zu; widersprüchliche Informationen können die Glaubwürdigkeit der Behörden sehr rasch beeinträchtigen.

Verantwortlich für die Information sind diejenigen Führungsstufen, die die ausserordentliche Lage zu bewältigen haben. Sie müssen sich auf eine geeignete Organisation abstützen können. Der Bundesrat verfügt über die Informationszentrale der Bundeskanzlei. Deren Hauptaufgabe ist die Information der Öffentlichkeit und der Kantone über die Absichten und Massnahmen der Landesregierung.

Wenn die zivilen Medien ihren Informationsauftrag teilweise nicht mehr erfüllen können oder vollständig ausfallen, kann der Bundesrat die Abteilung Presse und Funkspruch (APF) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aufbieten. Sie ergänzt oder ersetzt die zivilen Medien und ist auch zugunsten der Kantone einsetzbar. Damit die APF ihren Auftrag erfüllen kann, verfügt sie über eine geschützte Infrastruktur und eine eigene Nachrichtenbeschaffungsorganisation. Auch in den zivilen Führungsstäben der Kantone, Bezirke und Gemeinden sind die nötigen Informationsorgane vorhanden.

Der sicherheitspolitische Auftrag der Informationsorgane

Die Informationsorgane sorgen in allen Lagen dafür, dass

- die Medien ihren Auftrag so umfassend als möglich wahrnehmen können;
- die sicherheitspolitischen Absichten und Handlungen der Behörden unter Berücksichtigung der Geheimhaltungsvorschriften im In- und Ausland deutlich gemacht werden.

In ausserordentlichen Lagen stellen die Informationsorgane zudem sicher, dass

- die Bevölkerung über die für die Erhaltung ihrer Existenz wichtigen Tatsachen und Massnahmen orientiert wird;
- auch bei einem Ausfall der zivilen Medien die wesentlichsten Informationen an die Bevölkerung gelangen.

Koordination der Massnahmen und Mittel

Zweckmässige Abstimmung und optimaler Mitteleinsatz

Da praktisch alle sicherheitspolitischen Bereiche sowohl zur Friedensförderung als auch zur Kriegsverhinderung und zur Existenzsicherung beitragen, ist eine noch engere Koordination der zivilen und militärischen Mittel auf allen Stufen erforderlich, als dies bisher der Fall war. Eine zweckmässige Abstimmung der zu treffenden Massnahmen und der optimale Mitteleinsatz sind zentrale Funktionen der Koordination.

Auf Bundesebene ist die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung für die Vorbereitung der Koordination verantwortlich. Die Erfüllung der vielschichtigen und komplexen Aufgaben wird durch eine gemeinsame Infrastruktur erleichtert. In den Bereichen Versorgung, Sanitätsdienst, Veterinärdienst, Transporte, AC-Schutzdienst, Übermittlungsdienst, Requisition, Seelsorge, Wetterdienst und Lawinendienst ist die Zusammenarbeit im Sinne eigentlicher koordinierter Dienste sichergestellt.

Mit Blick auf die Reorganisation von Armee und Zivilschutz und die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben liegen die hauptsächlichsten Anstrengungen der kommenden Jahre auf der Aufgabenabgrenzung unter den Gesamtverteidigungspartnern und auf der Neudefinition von Art und Umfang ihrer Zusammenarbeit. Vermehrt soll auch die rein zivile Infrastruktur (zum Beispiel diejenige von Industrie, Verteilzentren und Gewerbe) in die Koordination einbezogen werden. Dabei ist es unerlässlich, dass die Tauglichkeit der sicherheitspolitischen Mittel für den multifunktionalen Einsatz weiter verbessert wird. Künftige Koordinationsbedürfnisse bestehen in den Bereichen Warnung und Alarmierung, Betreuung, Schutz der Infrastruktur, polizeiliche Aufgaben, Hilfeleistung und Rettungswesen sowie in der Bewirtschaftung der personellen Ressourcen; bei grenzüberschreitenden Aktivitäten bestehen sie im Bereich Warnung und Alarmierung.

Die Notwendigkeit, in der Katastrophenbewältigung auch grenzüberschreitend tätig zu werden, bedarf der zwischenstaatlichen Vorbereitung auf allen Stufen. Der Bund schafft die notwendigen Voraussetzungen, damit Kantone und Gemeinden auf lokaler und regionaler Ebene aktiv werden und die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn vorbereiten können.

Der sicherheitspolitische Beitrag der Koordinationsorgane

Die Partner der Gesamtverteidigung (zivile Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden, Armee, Zivilschutz, Wirtschaftliche Landesversorgung, private Organisationen)

- nützen soweit als möglich und in enger Zusammenarbeit die vorhandene Infrastruktur für die ordentliche und für ausserordentliche Lagen;
- organisieren für Krisen, Katastrophen und Krieg den aufeinander abgestimmten Einsatz der vorhandenen Mittel, damit die gesteigerten Bedürfnisse optimal befriedigt werden können.

Strategische Führung

Die erhöhte Dynamik unseres strategischen Umfeldes und die Einbettung der Sicherheitspolitik in eine Politik der allgemeinen Existenzsicherung haben Konsequenzen für die strategische Führung. Der Bundesrat trägt neuen Gefahren und Risiken Rechnung und nimmt aufgrund von Erfahrungen und von Führungsübungen die notwendigen Verbesserungen laufend vor. Im Zusammenhang mit der Neuorientierung der Sicherheitspolitik ist indessen eine nochmalige Überprüfung notwendig.

Unsere bewährten Führungsgrundsätze werden dabei nicht angetastet. Es handelt sich auch künftig darum, einen wohldimensionierten Führungsapparat zu erhalten, der nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit aufgebaut und so

beschaffen ist, dass Regierung und Parlament ihre sicherheitspolitische Verantwortung unter Wahrung ihrer demokratischen Zuständigkeit lage- und zeitgerecht und effizient wahrnehmen können.

Der Bundesrat sieht weiterhin keinen Anlass, besondere Notstandsartikel in der Bundesverfassung vorzuschlagen. Je nach ihren besonderen Merkmalen verlangen ausserordentliche Lagen entweder eine Konzentration (Vollmachten für die Regierung) oder eine Delegation der Führung an die verfassungsmässig bestellten Organe des Bundes und der Kantone (Delegationsordnung). Beide Methoden wurden entsprechend vorbereitet.

Strategische Führung ist ein ständiger Denkprozess. Dabei werden laufend antizipierte Chancen und Gefahren unseren sicherheitspolitischen Zielen, unseren strategischen Überlegungen und unseren Mitteln gegenübergestellt, um daraus nötigenfalls neue Schlüsse zu ziehen und neue Massnahmen abzuleiten. Je nach Lage ist das Vorgehen unterschiedlich.

Strategische Führung in der ordentlichen Lage

Hauptaufgabe der strategischen Führung in der ordentlichen Lage ist die laufende Überprüfung und Anpassung der Sicherheitspolitik und der Gesamtverteidigung an das in ständigem Wandel begriffene internationale und nationale Umfeld. Es geht darum, die nötigen Massnahmen optimal vorzubereiten und zu koordinieren, damit eine allfällig eintretende ausserordentliche Lage möglichst gut gemeistert werden kann.

Verantwortlich für die Vorbereitung und Durchführung aller sicherheitspolitischen Massnahmen ist der Bundesrat. Ihm stehen dafür die Bundeskanzlei, die Leitungsorganisation, bestehend aus Stab und Zentralstelle für Gesamtverteidigung, der Rat für Gesamtverteidigung und die Lagekonferenz zur Verfügung.

Die Bundeskanzlei ist das allgemeine Stabsorgan des Bundesrates mit den entsprechenden Funktionen der allgemeinen Führungsunterstützung. Stab und Zentralstelle für Gesamtverteidigung unterstützen als spezielle Stabsorgane die Landesregierung bei der Leitung sämtlicher mit der Gesamtverteidigung zusammenhängenden Geschäfte, vor allem in bezug auf die Planung, die Koordination, die Vorbereitung und den Vollzug der Massnahmen. Dem Stab gehören Vertreter der Bundeskanzlei, der Departemente, der Armee, des Zivilschutzes und der Wirtschaftlichen Landesversorgung an. Die Zentralstelle orientiert die Kantone über die Absichten und Massnahmen des Bundes im Bereich der Gesamtverteidigung, berät und unterstützt die Kantone bei ihren eigenen Gesamtverteidigungsvorbereitungen, bildet zivile und militärische Kader für die Übernahme von Funktionen in der Gesamtverteidigung aus, informiert Kader und Öffentlichkeit über die Belange der Gesamtverteidigung, erarbeitet sicherheitspolitische Grundlagenstudien und stellt das Funktionieren der Lagekonferenz sicher.

Der Rat für Gesamtverteidigung ist aus Vertretern der Kantone und verschiedener Bereiche des öffentlichen Lebens zusammengesetzt. Er berät die Landesregierung aus politischer Sicht in Fragen der Sicherheitspolitik und der Gesamtverteidigung.

Die Lagekonferenz liefert dem Bundesrat Grundlagen für die Beurteilung der Lage auf strategischer Ebene, indem sie eine Synthese aus den Bedrohungsanalysen und Lagebeurteilungen der verschiedenen departementalen Nachrichtendienste erarbeitet.

Strategische Führung in ausserordentlichen Lagen

In ausserordentlichen Lagen wird grundsätzlich mit den gleichen Strukturen, Funktionen und Verfahren gearbeitet wie in der ordentlichen Lage. Im Übergang von der ordentlichen zur ausserordentlichen Lage werden die Führungsstrukturen jedoch gestrafft oder allenfalls ergänzt und die Abläufe durch Vereinfachungen beschleunigt.

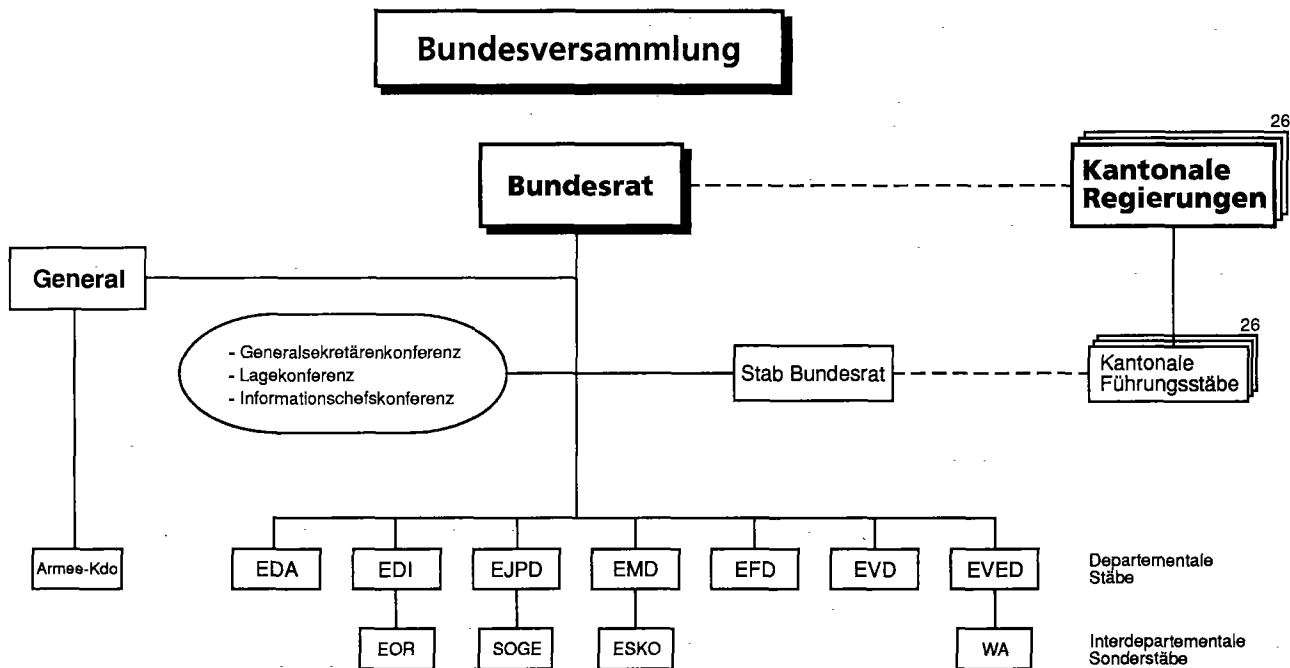
Auch in ausserordentlichen Lagen ist der Bundesrat für die Führung der Sicherheitspolitik und der Gesamtverteidigung zuständig. Stäbe auf überdepartementaler, interdepartementaler und departementaler Stufe und eine besondere militärische Führungsstruktur unterstützen ihn dabei. Das nachfolgende Diagramm gibt eine Übersicht über die Führungsinstrumente, die je nach Ereignis nach dem Baukastenprinzip stufenweise aktiviert werden können.

Auf überdepartementaler Ebene stehen der Landesregierung der Stab Bundesrat, die Generalsekretärenkonferenz, die Lagekonferenz und die Informationschefs-konferenz zur Verfügung. Die Generalsekretärenkonferenz wird in ausserordentlichen Lagen durch je einen Vertreter der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, der Armee, des Zivilschutzes und der Wirtschaftlichen Landesversorgung ergänzt.

Zur Bewältigung spezifischer Krisensituationen und spezieller Probleme in ausserordentlichen Lagen (indirekte Konfliktführung, internationaler Terrorismus, zivilisationsbedingte Grossschadeneignisse) sind auf interdepartementaler Stufe die Einsatzorganisation bei erhöhter Radioaktivität, der Sonderstab Geiselnahme, die Wasseralarmorganisation und das Eidgenössische Sanitätsdienstliche Koordinationsorgan geschaffen worden.

Im Falle einer militärischen Bedrohung tritt in Form des Führungsstabs der Gruppe für Generalstabsdienste eine spezielle militärische Führungsstruktur in Funktion. Diese stellt bis zur allfälligen Wahl eines Oberbefehlshabers der Armee die Führung der militärischen Mittel des Landes sicher. Der Bundesrat bleibt auch nach der Wahl des Generals durch die Vereinigte Bundesversammlung die oberste leitende und vollziehende Behörde der Schweiz. Der Oberbefehlshaber der Armee verfügt gemäss den Weisungen der Landesregierung über die militärischen Mittel des Landes. Der Bundesrat erteilt ihm Rahmenaufträge. Durch die Wahl des Oberbefehlshabers der Armee erfährt die militärische Komponente im Rahmen der strategischen Führung eine deutliche Verstärkung. Parlament, Bundesrat und General nehmen in ausserordentlichen Lagen die strategische Führung des Landes komplementär und in situationsgerechter Funktionsteilung wahr.

Uebersicht über die Führungsstruktur in ausserordentlichen Lagen



Legende:

Armee-Kdo = Armee-Kommando
 EOR = Einsatzorganisation bei erhöhter Radioaktivität

SOGE = Sonderstab Geiselnahme
 ESKO = Eidgenössisches Sanitätsdienstliches Koordinationsorgan
 WA = Wasseralarmorganisation

Rolle und Bedeutung der Kantone und Gemeinden

Im Bereich ihrer Hoheit und der ihnen vom Bund übertragenen sicherheitspolitischen Aufgaben sorgen die Kantone für die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. Die Kantone und Gemeinden sind – vor allem bei lokal begrenzten Krisen und Katastrophen – so lange und so weit zuständig, als nicht ein zentraler Handlungsbedarf besteht oder Bundeskompetenzen zur Anwendung gelangen; letzteres ist bei radioaktiver Verstrahlung sowie bei Epidemien und Seuchen der Fall. Der Bund unterstützt die Kantone bei der Vorbereitung der Katastrophenbewältigung insbesondere dort, wo ihnen die entsprechenden Mittel fehlen beziehungsweise ein einheitliches Vorgehen erwünscht ist.

Voraussetzung für die erfolgreiche gemeinsame Meisterung von ausserordentlichen Lagen ist ein gut funktionierender Informationsaustausch. Dieser erfolgt auf drei Ebenen: zwischen den Verwaltungen des Bundes und der Kantone, zwischen den Krisenstäben auf eidgenössischer und kantonaler Ebene und zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen. Dringender Handlungsbedarf kann dem Einbezug der Kantone in den Entscheidungsprozess Grenzen setzen.

Damit auf allen staatlichen Ebenen zielgerichtet im Sinne des Ganzen gehandelt werden kann, sind enge Kontakte zwischen Bund und Kantonen nötig. Letztere sind vor allem in der ausserordentlichen Lage darauf angewiesen, die bundesrätliche Beurteilung der Lage, die Ziele der Landesregierung und die vom Bundesrat angeordneten Massnahmen frühzeitig zu kennen, damit sie die Probleme auf ihrer Stufe lage- und zeitgerecht lösen können.

Jeder Kanton hat zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen einen zivilen kantonalen Führungsstab geschaffen. Dieser ist der Regierung unterstellt und arbeitet eng mit dem entsprechenden militärischen Stab der Territorialorganisation zusammen. Grössere Kantone haben zusätzlich zum kantonalen Führungsstab analoge Führungsorgane auf Stufe Region beziehungsweise Bezirk gebildet.

Im Rahmen der Gesetzgebung von Bund und Kantonen sind die Gemeinden dafür verantwortlich, die notwendigen Massnahmen zu planen, vorzubereiten und durchzuführen, damit sie die auf ihrer Stufe in ausserordentlichen Lagen (vor allem bei Katastrophen) anfallenden Probleme lösen können. Dazu bilden die Gemeindebehörden ein Führungsorgan (Gemeindeführungsstab), das gemäss ihren Weisungen die Entscheidvorbereitung und den Einsatz der Mittel koordiniert.

In ausserordentlichen Lagen besteht die Gefahr, dass Organe der strategischen Führung ausfallen oder ihre Kommunikationsmittel nicht mehr funktionieren. In solchen Fällen erweist sich der schweizerische Föderalismus mit seiner sich teilweise überlagernden Organisationsstruktur als Auffangnetz: Fällt die Spitze eines Bereichs aus, wird nur ein vergleichsweise enger Sektor führungslos. Nachbarbereiche oder untergeordnete Stufen, die noch funktionstüchtig sind, können in die Lücke springen und stellvertretend die Führung sicherstellen. Hier fällt den Kantonen und Gemeinden eine äusserst wichtige Rolle zu.

Ausbau der strategischen Führung

Die Führung der Sicherheitspolitik durch den Bundesrat ist sichergestellt. Ihre Organisation und Funktionstüchtigkeit, nicht zuletzt auch das Zusammenwirken von Bund und Kantonen, darf als gut bezeichnet werden.

In zwei Bereichen werden indessen weitere Überlegungen, allenfalls Umstrukturierungen und andere Verbesserungen notwendig sein. Es sind dies der Nachrichtendienst ganz allgemein und jener Teil der Informationsbeschaffung und Lagebeurteilung, der sich aus der Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung des Gefahrenspektrums ergibt.

Die Staatsführung muss sich, namentlich in Zeiten rascher Veränderungen, auf verlässliche Lagebeurteilungen abstützen können. Wichtigste Voraussetzung für die strategische Lagebeurteilung und Entschlussfassung ist die Beschaffung und Auswertung aller sicherheitspolitisch bedeutsamen Informationen. Der neutrale Kleinstaat mit bescheidenen eigenen Mitteln ist besonders darauf angewiesen, sich diese Informationen zu beschaffen.

Die grundsätzliche Bedeutung eines effizienten Nachrichtendienstes nimmt weiter zu. Erforderlich ist daher ein strategischer Nachrichtendienst, der die sicherheitspolitische und auch die rüstungskontrollpolitische, rüstungstechnische, ausserpolitische und wirtschaftliche Entwicklung in unserem strategischen Umfeld laufend verfolgt, bewertet und zu umfassenden Lagebeurteilungen zuhanden des Bundesrates verdichtet.

5 Offene Fragen und Beurteilung von Anregungen

Welche Entscheide stehen noch bevor?

Der Wille zur Selbstbehauptung lässt sich nicht verordnen. Er muss sich in unserem demokratischen Staat in freier Auseinandersetzung immer wieder formen. Der damit entstehende Grundkonsens, Volk und Staat zu bewahren und zu schützen, schliesst das ständige Ringen um den besten Weg, das Quer- und Weiterdenken in sicherheitspolitischen Fragen nicht aus. Im Gegenteil, nur so entstehen dauerhafte und glaubwürdige Lösungen.

Wichtig ist, dass sich möglichst viele an dieser Diskussion beteiligen. Der Grundkonsens muss nicht nur im Parlament und zwischen Interessengruppen und Parteien, sondern auch zwischen den Generationen gesucht werden. Wichtig ist ferner, dass alle Beteiligten die Hauptziele im Auge behalten. Es gibt letztlich keine partei- oder gruppenspezifische, sondern lediglich eine der Schweiz angemessene Sicherheitspolitik, die unseren allgemeinen Sicherheitsbedürfnissen optimal entspricht. Diese Sicherheitspolitik gilt es zu entwickeln, zu verankern und in die Tat umzusetzen.

Eine fruchtbare sicherheitspolitische Diskussion setzt seitens der Behörden Transparenz und Offenheit voraus. Alle Beteiligten sollen darauf zählen können, dass ihre Vorschläge vorurteilsfrei geprüft werden. Gelingt es, von den gleichen Zielen und Randbedingungen auszugehen, entsteht ein echter Dialog. Um ihn zu fördern, werden im folgenden eine ganze Reihe von sicherheitspoli-

tischen Fragen und Anregungen angesprochen, deren abschliessende Beantwortung zurzeit noch nicht möglich ist, aber in die Agenda der kommenden Jahre gehört.

Weil die verschiedenen Themen im Rahmen dieses Berichtes nur summarisch behandelt werden können, kommt es wesentlich auf die Fortführung des Gesprächs an. Es soll über die Debatten sicherheitspolitischer Themen im Parlament hinaus insbesondere aufgrund von weiteren Berichten zur Sicherheitspolitik erfolgen.

Offene Fragen

Obwohl der vorliegende Bericht den Rahmen unserer künftigen Sicherheitspolitik klar umreissst, sind eine ganze Reihe wichtiger Probleme vorderhand ungeklärt. Sie sind Gegenstand laufender Planungen und Abklärungen. Die Lösungsvorschläge werden zu gegebener Zeit präsentiert. Hier sollen die wichtigsten Themenkreise aufgezählt und kurz kommentiert werden.

Zukunft der bewaffneten Neutralität

Mit dem Ende der Nachkriegsordnung in Europa verändert sich der Stellenwert unserer Neutralität. Auch die Neutrale stehen heute vor der Herausforderung, sich aktiv am Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung zu beteiligen.

Noch sind die Konturen einer solchen Sicherheitsordnung unscharf. Wenn die künftige Ausgestaltung Europas weiterhin aus einem Nebeneinander von Nationalstaaten mit nationalen Sicherheitspolitiken besteht, wird die Neutralität eine wertvolle Staatsmaxime bleiben. Sollten allerdings jene Bestrebungen an Bedeutung gewinnen, die einen europäischen Zusammenschluss nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf politischem und sicherheitspolitischem Gebiet zum Ziel haben, könnte sich dereinst auch für die Schweiz eine neue Standortbestimmung aufdrängen. Es ist nicht auszuschliessen, dass längerfristig sogar der Beitritt zu einem gesamteuropäischen System der kollektiven Sicherheit geprüft werden muss. Dies könnte namentlich dann der Fall sein, wenn neue Bedrohungsformen aufträten, die eine rein nationalstaatliche Reaktion als nicht mehr sinnvoll erscheinen liessen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Zeitpunkt für derartige Entscheidungen von ausserordentlicher politischer Tragweite noch nicht gekommen ist. Er geht davon aus, dass die künftige Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Westeuropa und den mittel- und osteuropäischen Staaten Aufschluss darüber geben werden, welchen Platz unser Land in einem neuen Europa einnehmen soll. Es ist möglich, dass dannzumal das Schweizer Volk die Neutralität als eine Maxime erachten könnte, die die Bereitschaft zur politischen Mitwirkung in Europa behindert. Dies müsste Anlass zu einer grundlegenden Überprüfung der Neutralität sein.

Zum heutigen Zeitpunkt hat unser Land jedoch keinen Grund, die bewährte sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität aufzugeben. Es wird daher seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen weiterhin er-

füllen. Die in Aussicht genommene grössere Kooperationsbereitschaft auch im Bereich der Sicherheitspolitik wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Dienstverweigererproblem und allgemeine Dienstpflicht

Das Schweizervolk hat in zwei Volksabstimmungen (1977 und 1984) einen Zivildienst abgelehnt. Dennoch können wir nicht einfach bei der heutigen Regelung stehenbleiben. Der Bundesrat hat deshalb die Entkriminalisierung der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen vorgeschlagen. Für Dienstverweigerer, die unter Berufung auf ethische Grundwerte glaubhaft darlegen, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, wird anstelle einer Gefängnisstrafe eine Arbeitsleistung im öffentlichen Interesse vorgesehen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dies lediglich ein Zwischenschritt zur definitiven Lösung des Dienstverweigererproblems sein kann. Aus zwei Gründen hält er aber diesen Zwischenschritt für nötig: Erstens kann das Problem nur so innert nützlicher Frist entschärft werden, und zweitens können mit dieser Lösung bereits erste Erfahrungen gesammelt werden, die für die allfällige Ausgestaltung eines späteren Zivildienstes nützlich sein werden.

Wie das Dienstverweigererproblem später gelöst werden soll, ist derzeit umstritten. Verschiedene Modelle, unter anderem die Ablösung von Wehr- und Zivildienstpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht, werden diskutiert. Mindestens zwei diesbezügliche Volksinitiativen sind in Vorbereitung. Der Bundesrat ist bereit, diese Fragen einer umfassenden Prüfung zu unterziehen und Vorschläge zu unterbreiten.

Grundausbildung für kollektive Notsituationen

Trotz der zurzeit verminderten kriegerischen Bedrohung in Europa sind kollektive Notsituationen kleineren oder grösseren Ausmasses verschiedenster Art nicht auszuschliessen. Von solchen Notsituationen werden Männer, Frauen und Kinder gleichermaßen betroffen. Es ist unbestritten, dass der Kenntnisstand und die Ausbildung der Bevölkerung in bezug auf das richtige Verhalten in solchen Fällen ungenügend sind. Vernehmlassungen haben ergeben, dass eine entsprechende Grundausbildung von verschiedenen Seiten bejaht und gefordert wird.

Der Bundesrat prüft deshalb den Grundsatz und mögliche Modelle einer obligatorischen oder freiwilligen Grundausbildung der Frauen und der nicht militär- oder zivildienstpflichtigen Männer. Für eine obligatorische Ausbildung müsste zuerst die verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden. Nicht zur Diskussion steht eine obligatorische Verpflichtung der Frauen zur Dienstleistung in der Armee, im Zivildienst oder in andern Bereichen der Gesamtverteidigung. Hier wird weiterhin auf die Einsicht vieler Frauen in die Notwendigkeit einer freiwilligen Mitwirkung vertraut, die trotz Reduktion der Bestände aus vielerlei Gründen höchst erwünscht ist.

Gesamtverteidigungsdepartement

Das in letzter Zeit verschiedentlich geäusserte Anliegen, zusammengehörende Tätigkeiten aus dem Bereich der Gesamtverteidigung organisatorisch im gleichen Departement zusammenzufassen, muss eingehend studiert werden. Da-

durch könnten Entscheidungswege verkürzt und zahlreiche Synergien besser genutzt werden. Allerdings sind die Gründe, die seinerzeit zur dezentralen Lösung führten, ebenfalls zu beachten. Diese Frage muss deshalb ohne einschränkende Vorgaben und unter Berücksichtigung zahlreicher innenpolitischer, staatsrechtlicher und weiterer Rahmenbedingungen angegangen werden. Dazu gehört mit wachsendem Gewicht die Notwendigkeit des vernetzten Umgangs mit existentiellen Gefahren für Bevölkerung und Staat.

Ganzheitliche Beurteilung existentieller Gefahren

Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, können die existentiellen Gefahren über ihren Bereich hinaus auch direkt oder indirekt zum Anlass von machtpolitischen Auseinandersetzungen werden. Es liegt darum in unserem Interesse, dass solche Gefahren frühzeitig erkannt, in ihren gegenseitigen Wechselwirkungen beurteilt und möglichst bereits in ihrer Entstehung wirkungsvoll bekämpft werden.

Zivilisatorische Verwundbarkeit und natürliche Katastrophenpotentiale müssen in Zukunft ebenso in ein strategisches Früherkennungs- und Warnsystem eingeschlossen werden wie die machtpolitisch-militärischen Gefahren.

Der laufenden Untersuchung dieser komplexen Abläufe und Wechselwirkungen mit wissenschaftlicher Unterstützung kommt eine wichtige Rolle zu. Das wird zu Abklärungen führen müssen, in welchem Rahmen diese Arbeit am besten durchgeführt werden kann und wie ihre Ergebnisse mit dem nötigen Gewicht in den strategischen Entscheidungsprozess einfließen.

Beurteilung von Anregungen

In der Öffentlichkeit werden neben Beiträgen zum möglichen Ausbau der hier dargelegten Sicherheitspolitik immer wieder Befürchtungen geäußert, ein Kleinstaat könne sich nicht mehr in herkömmlicher Weise schützen. Nicht zuletzt aus diesem Grund werden alternative Verteidigungskonzeptionen propagiert. Es liegt uns daran, uns mit ihnen auseinanderzusetzen und zu zeigen, weshalb die künftige schweizerische Sicherheitspolitik auf anderen Vorstellungen aufbaut.

Alternative Verteidigungskonzeptionen

Die immer wieder vorgeschlagenen alternativen Verteidigungskonzeptionen bestehen auf den ersten Blick durch Einfachheit und niedrigen Kostenaufwand. Werden sie jedoch in Beziehung zum Gefahrenspektrum und zu den künftigen Risiken gebracht und wird ihre Wirksamkeit an unseren sicherheitspolitischen Zielen gemessen, treten ihre Schwächen deutlich zutage.

So schützt die sogenannte Soziale Verteidigung, ein Konzept des passiven Widerstandes, weder vor Erpressung noch vor Besetzung. Sie hat um so grössere Bedeutung, je humaner eine Besatzungsmacht gesinnt ist beziehungsweise als Drittstaaten da sind, die den militärischen Kampf weiterführen. Eine Befreiung aus eigener Kraft allein durch Soziale Verteidigung scheint kaum denkbar, es sei denn unter Verzicht auf Freiheit und Unabhängigkeit und unter Inkaufnahme von Leiden für die Bevölkerung während sehr langer Zeit.

Ähnliches gilt vom sogenannten Guerillakrieg. Gerade die Erfahrungen aus den Kriegen in Vietnam und Afghanistan zeigen, dass Kleinkrieg allein ein Land weder verteidigen noch befreien kann. Es braucht dafür entweder reguläre Armeen, starke Verbündete oder massiven Druck der Weltöffentlichkeit. Bis eine derartige Unterstützung wirksam wird, kommt es zu schweren Verlusten unter der Zivilbevölkerung und zu ausgedehnten Fluchtbewegungen mit all ihren Schrecken und Entbehrungen.

Die Konzepte Soziale Verteidigung und Guerillakrieg gehen zudem von einem traditionellen Kriegsbild aus. Der Auftrag der Streitkräfte ist aber vielseitiger geworden. Nur eine durchstrukturierte, auf vielerlei Einsätze vorbereitete, flexibel und zentral geführte Armee kann dem Land den geforderten Schutz gewähren. Flexibilität und alternative Modelle schliessen sich gegenseitig aus.

Weder die Drohung mit Sozialer Verteidigung noch diejenige mit einem Guerillakrieg halten einen entschlossenen Angreifer ab. Hingegen haben sowohl der gewaltlose als auch der bewaffnete Widerstand gegen ein Besatzungsregime einen hohen moralischen Wert. Als letztes Zeichen, sich fremder Gewalt nicht passiv beugen zu wollen, gehören sie zum Spektrum der schweizerischen Sicherheitspolitik. Allein auf diese Karte zu setzen würde unseren Zielen aber je länger desto weniger gerecht.

Manche Überlegungen gehen heute auch in Richtung Berufsarmee. Sie müssen aus vielerlei Gründen abgelehnt werden. Die Miliz, wie wir sie über Jahrhunderte entwickelt haben, ist die dem Schweizervolk, seinem Staatsverständnis und seiner Geschichte am besten entsprechende und namentlich die kostengünstigste Wehrform. Gerade angesichts der derzeitigen sicherheitspolitischen Entwicklung ist sie optimal. Immer mehr Länder nehmen heute das ausschliesslich zur Defensive geeignete Milizsystem zum Vorbild für eigene Umstrukturierungen. Eine Berufsarmee birgt die Gefahr in sich, dass sich eine militaristische Kaste herausbildet. Wir wollen keine Entfremdung von Volk und Armee. Wenn unsere Existenz bedroht ist, soll jeder wehrfähige Schweizer seinen Beitrag leisten können. Die Identität von Bürger und Soldat gehört zu den weltweit beachteteten Qualitätsmerkmalen unserer Verteidigungsfähigkeit. Berufspersonal ist deshalb auch weiterhin nur dort einzusetzen, wo Hochleistungswaffen und -geräte ein permanentes Training erfordern oder wo dies aus Gründen ständiger Bereitschaft notwendig ist. Kleine, hochtechnisierte und teure Armeen sind wirkungslos gegen Gefahren, die wenig Technik, dafür aber grosse Bestände erfordern. Die Vielfalt der Aufgaben, die auf unsere Armee zukommen, spricht ebenfalls für das Milizsystem.

Verzicht auf Widerstand wegen «Nichtverteidigbarkeit» moderner Industriestaaten

Dieser These liegt der Gedanke zugrunde, dass man durch die militärische Abwehr eines Angriffs aufs Spiel setze, was man eigentlich verteidigen wolle. Namentlich die Zerstörung von modernen Industrieanlagen mit ihrem grossen Risikopotential würde gewaltige Schäden verursachen, unsere Zivilisation vernichten und das Weiterleben, allenfalls gar das Überleben, verunmöglichen. Schon zeitlich und örtlich beschränkte Einwirkungen im Falle kleinerer militärischer Konflikte könnten schwerwiegende Auswirkungen haben. Eine Verteidigung mit Waffengewalt komme deshalb überhaupt nicht mehr in Frage.

Der Bundesrat erkennt Gefahren dieser Art nicht, wendet sich aber gegen Extremszenarien, die alle möglichen Schäden kumulieren und die Möglichkeiten potentieller Angreifer verabsolutieren. Es gibt nicht nur ein einziges mögliches Kriegsbild, sondern sehr viele denkbare kriegerische Abläufe mit unterschiedlichen Zielen und Schadenfolgen. Insbesondere wird ein Aggressor schwerlich ein Interesse daran haben, das Land, das er besetzen oder als Operationsraum nutzen will, völlig unbewohnbar zu machen.

Der moderne Industriestaat ist zwar verwundbar, er verfügt aber auch über beachtliche Abwehrkräfte und Auswegmöglichkeiten. Ein Volk, dessen Selbstbehauptungsinstrumentarium ausgebaut und dessen Widerstands- und Durchhaltewille glaubwürdig ist, trägt ganz allgemein zur Kriegsverhinderung bei.

Ferner lässt sich der voraussehbare Schaden – nicht zuletzt auch präventiv – durch eine ganze Reihe von Massnahmen mindern, die bei uns weitgehend vorbereitet sind. Zum Beispiel durch Aussparen besonders gefährdeter Gebiete aus den eigenen Kampfdispositiven, Absenken von Stauseen und Wasseralarm, Stilllegen von Kernkraftwerken und Strahlenalarm, Verlagern gefährlicher Güter an geschützte Orte im Landesinnern, Bewachung gefährdeter Anlagen gegen Spezialtruppen und Terroristen, Katastropheneinsatz aller zivilen und militärischen Kräfte, die sich dafür eignen, und Schutz der Bevölkerung durch moderne Schutzzräume.

Das oft geschilderte Vernichtungsszenario kann nicht völlig ausgeschlossen werden, obwohl es in seiner Totalität ebensowenig wahrscheinlich ist wie ein allgemeiner Atomkrieg. Der Bundesrat bekräftigt denn auch an dieser Stelle, was bisher gegolten hat: Führt ein Gegner massive Angriffe gegen zivile Ziele, so tritt das Überleben der Nation in den Vordergrund. In einer solchen Situation muss die Lage von der politischen Führung neu beurteilt werden. Unter Umständen ist mit andern Mitteln und in andern Formen Widerstand zu leisten.

6 Ausblick

Der vorliegende Bericht zieht erste Konsequenzen aus den Veränderungen in unserem strategischen Umfeld und aus der Neueinschätzung der sicherheitspolitischen Notwendigkeiten im eigenen Land. Er legt die Rahmenbedingungen für unsere künftige Selbstbehauptung fest. Er definiert, wo neue Akzente zu setzen und in welchen Bereichen Schwergewichte zu legen sind. Während eine grosse Anzahl von Massnahmen schon feststehen, zeichnen sich andere, die nicht von uns allein abhängen, erst in Umrissen ab. Ganz allgemein ist noch eine grosse Konkretisierungsarbeit zu leisten. Insbesondere müssen die einzelnen Bereiche der Gesamtverteidigung aufgrund der hier vorgelegten sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption auf ihrer Stufe neue Leitbilder erarbeiten. Dabei sind Ideenreichtum und Kreativität, aber auch Mut zur Verwirklichung neuer Lösungen notwendig.

Daneben gilt es auch, die von den meisten Bereichen bereits eingeleiteten konzeptionellen Arbeiten im Lichte der neu gesetzten Akzente und neu formulier-

ten Aufträge zu überprüfen. Nur wenn alle sicherheitspolitischen Mittel ihre zum Teil neue Rolle im Rahmen des Ganzen wahrnehmen, erhält auch die neue sicherheitspolitische Konzeption die notwendige Kohärenz, Glaubwürdigkeit und Stärke. Hiefür geben auch die zahlreichen Vorschläge aus der Öffentlichkeit wertvolle Anregungen. Selbst dort, wo sie nicht übernommen werden können, dienen sie der kritischen Bewertung verwaltungsinterner Arbeiten.

Realistischerweise ist davon auszugehen, dass der geschilderte Erneuerungsprozess geraume Zeit in Anspruch nimmt. Jeder daran Beteiligte ist deshalb aufgerufen, die kommende Übergangsperiode, die zwangsläufig gewisse Schwächen mit sich bringt, möglichst rasch zu überwinden. Dass es in der Zukunft einmal eine Ordnung kollektiver Sicherheit für alle europäischen Staaten geben wird, die Stabilität und Schutz gewährleistet, bleibt zu hoffen. Die Schweiz ist bereit, dafür ihren Beitrag zu leisten; gleichzeitig wird sie aber mit aller Entschlossenheit ihre eigenen Sicherheitsinteressen wahren. Dies gilt insbesondere für die kommenden Jahre des Wandels.

Der Bundesrat ist überzeugt, mit der vorliegenden Neuorientierung unserer Sicherheitspolitik eine wesentliche Voraussetzung dafür zu schaffen, dass das Schweizervolk die historischen Entscheidungen über seine Zukunft, die es in den nächsten Jahren zu fällen hat, in voller Freiheit angehen kann. Aus sicherheitspolitischer Sicht bestehen keine Sachzwänge in dieser oder jener Richtung; es braucht nichts überstürzt zu werden. Weil aber die im sicherheitspolitischen Bereich zu erbringenden Leistungen einen beträchtlichen Aufwand voraussetzen, zählt der Bundesrat auf die Einsicht der Mitbürgerinnen und Mitbürger, dass der Schutz der Gemeinschaft vor Druckversuchen, Gewalt und Katastrophen nach wie vor notwendig ist und das persönliche Engagement aller verdient.