

130/2

ARBEITSGRUPPE KKDT LÜTHY

GRUNDLAGENBEITRÄGE
ZUM
BERICHT 1990
ZUR
SICHERHEITSPOLITIK



SCHLUSSBERICHT

19. März 1990



MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE

KKdt Eugen Lüthy, Chef der Arbeitsgruppe

Div Hans Bachofner, Stabschef operative Schulung

Botschafter Mario Corti, Delegierter für Handels-
verträge, Bundesamt für Aussenwirtschaft

Dr. Olivier Desarzens, Stellvertreter des Beauf-
tragten für sicherheitspolitische Sonderfragen,
Stab GGST

Botschafterin Marianne von Grünigen, Chef Politi-
sche Abteilung III, EDA

Dr. Theodor H. Winkler, Beauftragter für sicher-
heitspolitische Sonderfragen, Stab GGST

INHALTSVERZEICHNIS

BAND 1

- 1 Zusammenfassender Schlussbericht der Arbeitsgruppe

- 2 "Szenarien der schweizerischen Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden europäischen Umfeld"; internationales Symposium im Hotel "Atlantis-Sheraton", Zürich, 21.-23.2.90
 - Zusammenfassender Bericht über das Symposium
 - Liste der Teilnehmer
 - Programm
 - Grundlagenpapier der Bundesverwaltung
 - Protokoll der Plenarsitzungen
 - Darstellung der schweizerischen Sicherheitspolitik durch Div Bachofner

- 3 Vorbereitende Studien der Arbeitsgruppenmitglieder im Hinblick auf das Symposium im Hotel "Atlantis-Sheraton"
 - Zur Entwicklung der Bedrohungslage: Ueberblick und mögliche Szenarien (ND)
 - Lageanalyse und für die schweizerische Sicherheitspolitik relevante Entwicklungstendenzen im europäischen Umfeld (Politisches Sekretariat)
 - Aussenwirtschaftspolitische Lage (BAWI)
 - "EG 1992" und die Schweiz: Fakten zur Lagebeurteilung im zivilen Sektor (Botschafter Corti)
 - EG Binnenmarkt - Wirtschaftsplatz Schweiz: Entsteht ein europäischer Rüstungsmarkt? (Botschafter Corti)
 - La Suisse face au défi européen: Valeur et prix de notre autonomie (Botschafter Corti)
 - Aussenwirtschaftspolitik und wirtschaftliche Landesversorgung (Botschafter Corti)
 - Schweizerische Alleingänge: Souveränitätsbeweise oder Europahindernisse? (Botschafter Corti)
 - Weltwirtschaft im Umbruch (Botschafter Corti)
 - Are the Swiss good at Managing Change? (Botschafter Corti)
 - La Suisse face aux défis d'un monde en mutation (Botschafter Corti)
 - Währungspolitische Lage und Szenarien (Dr. J.-P. Roth, Nationalbank)
 - Prospects for Swiss Security Policy in the 1990s (Dr. Diego A. Ruiz Palmer, IISS)

- 4 Zusammenfassung von Gesprächen mit NATO-Generalsekretär Dr. Manfred Wörner
 - Persönliches Gespräch mit dem C EMD vom 12.1.90 (nur in Ordner C EMD)
 - Protokoll des sicherheitspolitischen Gespräches im Hotel "Baur en Ville", Zürich, vom 20.2.90

BAND 2

- 5 "Dritte Dolder-Konferenz", im Hotel "Dolder", Zürich, vom 12.-14.1.90
 - Zusammenfassender Bericht über die Konferenz
 - Teilnehmerliste
 - Programm
 - Protokoll der Plenarsitzungen
 - Synoptische Darstellung der wesentlichsten Prognosen der Konferenzpapiere
 - Prognose Dr. Anthony A. Cordesman
 - Prognose Dr. Johan J. Holst
 - Prognose Prof. Malcolm Mackintosh
 - Prognose Christopher Donnelly
 - Prognose Dr. Hans Rühle
 - Prognose Prof. Michael Nacht
 - Prognose Dr. Willem F. van Eekelen
 - Prognose Dr. François Heisbourg
 - Prognose KKdt Häsler
 - Prognose Dr. Walter Slocombe

- 6 "Second Swiss-Soviet Conference", Hotel "La Réserve", Genf, 28.2.-2.3.90
 - Zusammenfassender Bericht über die Konferenz
 - Liste der Teilnehmer
 - Programm

 - Konferenzpapier von Dr. S. Karaganov
 - Konferenzpapier von Dr. Joseph Schärli
 - Konferenzpapier von General V. Lobov
 - Konferenzpapier von Dr. A. Nekipelov
 - Konferenzpapier von Dr. W. Schmassmann
 - Konferenzpapier von Div Bachofner

- 7 Bericht über das Gespräch mit Dr. A. Kokoshin vom Moskauer Institut für die USA und Kanada vom 15.2.90

- 8 Bericht über den Vortrag von Egon Bahr vor der Schweizerischen Friedensstiftung vom 13.3.90

- 9 Liste der ausländischen und schweizerischen Experten, die im Zusammenhang mit diesem Bericht direkt befragt wurden, bzw an den Konferenzen teilnahmen, welche die Grundlage für diesen Bericht darstellen

Eugen Lüthy
KKdt zD

3003 Bern, 19.3.90

Grundlagenbeiträge zum Bericht 1990 zur Sicherheitspolitik: Schlussbericht

1. Auftrag

Der C EMD beauftragte eine Arbeitsgruppe unter meiner Führung im Dezember 1989 im Hinblick auf den dem Parlament zu unterbreitenden neuen Bericht zur Sicherheitspolitik (und in Ergänzung zu den seit längerer Zeit laufenden entsprechenden Vorarbeiten der ZGV):

- (1) In möglichst umfassender und repräsentativer Form ausländische Experten bezüglich der in den neunziger Jahren zu erwartenden Entwicklung unseres sicherheitspolitischen und strategischen Umfeldes zu befragen.
- (2) Hierbei mögliche Entwicklungsszenarien zu identifizieren, diese anschliessend nach Eintretenswahrscheinlichkeit zu gewichten und schliesslich auf ihre konkreten Implikationen für die Neutralen und die schweizerische Sicherheitspolitik zu untersuchen.
- (3) Hierzu ein besonderes internationales Symposium bis spätestens Ende Februar einzuberufen.
- (4) Ihm bis spätestens Mitte März 1990 über die Ergebnisse dieses Symposiums Bericht zu erstatten.
- (5) Ihm spätestens eine Woche später einen zweiten, umfassenden Schlussbericht zuzustellen, der nicht nur die Ergebnisse des obenerwähnten Symposiums, sondern auch verschiedener zusätzlicher, für die Aufgabenstellung relevanter Konferenzen, die im ersten Quartal 1990 in der Schweiz durchgeführt wurden, sowie die Ergebnisse der Arbeiten, der mir zur Mitarbeit zugewiesenen Beamtengruppe (EMD, EDA, BAWI) abdeckt.

2. Gegenstand des Berichtes

Dieser hiermit unterbreitete Schlussbericht deckt den oben erwähnten Auftrag (5) ab.

Grundlagen für den Bericht bilden dabei folgende Elemente:

- (1) Internationales Symposium "Szenarien der schweizerischen Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden europäischen Umfeld" vom 21. - 23.2.90 im Hotel "Atlantis-Sheraton" in Zürich;
- (2) Die "Dritte Dolder-Konferenz" vom 12. - 14.1.90 im Hotel "Dolder" in Zürich;
- (3) Die "Second Swiss-Soviet Conference" vom 28.2. - 2.3.90 im Hotel "La Réserve" in Genf;
- (4) Gespräche mit NATO-Generalsekretär Dr. Manfred Wörner am Rande der "Dritten Dolder-Konferenz" sowie anlässlich eines sicherheitspolitischen Gespräches vom 20.2.90 im Hotel "Baur en Ville" in Zürich;

- (5) Ein Vortrag von Egon Bahr vor der Schweizerischen Friedensstiftung im Haus der Universität in Bern vom 13.3.90;
- (6) Diverse Gespräche, die von Mitgliedern meiner Arbeitsgruppe mit einzelnen ausländischen Experten, insbesondere Dr. Andrei Kokoshin vom Moskauer Institut für die USA und Kanada, geführt wurden.
- (7) Die diversen Grundlagenpapiere, die von den Mitgliedern meiner Arbeitsgruppe selbst redigiert wurden.

Insgesamt flossen die Ansichten und Meinungen von 28 führenden ausländischen Experten und von 12 schweizerischen Experten, die nicht der Bundesverwaltung angehören, in der einen oder anderen Form in diesen abschliessenden Bericht ein.

3. Struktur dieses Schlussberichtes

Diese Zusammenfassung enthält die wichtigsten Ergebnisse und Folgerungen der dreimonatigen Arbeit meiner Arbeitsgruppe.

Die diversen oben erwähnten Einzelelemente, auf welche sich dieser zusammenfassende Schlussbericht abstützt, sind diesem Bericht beigelegt und meist ihrerseits mit einer zusammenfassenden Uebersicht versehen. Diese Einzelzusammenfassungen, wie auch die Arbeiten der verschiedenen in meiner Arbeitsgruppe vertretenen Bundesstellen, werden besonders zur Lektüre empfohlen, da sie diesen zusammenfassenden Schlussbericht teilweise ergänzen und vertiefen.

4. Grundsätzliche Erkenntnisse

Die Arbeiten haben zu folgenden grundsätzlichen Erkenntnissen geführt:

- (1) Eine wirklich verlässliche Prognose der sicherheitspolitischen Entwicklung in Europa und in unserem strategischen Umfeld kann nicht erstellt werden. Hierzu befindet sich die Lage in Europa und in der Welt in viel zu schnellem Fluss. Prognosen tendieren heute dazu, bereits revisionsbedürftig zu sein, bevor sie fertig geschrieben sind. Dies zeigt zB ein Vergleich der Prognosen bezüglich der künftigen Entwicklung in Deutschland, die anlässlich der "Dritten Dolder-Konferenz" vom Januar gemacht wurden, mit jenen die - nur etwas mehr als einen Monat später - anlässlich des internationalen Symposiums in Zürich gemacht wurden.

Die Dynamik der gegenwärtigen internationalen Entwicklung geht mit einem deutlichen Verlust an Stabilität und Berechenbarkeit der Lageentwicklung einher und entzieht sich somit der exakten Prognose.

- (2) Die künftige Entwicklung der internationalen Lage kann nur durch die Verwendung von verschiedenen denkbaren Szenarien abgedeckt werden, deren Bandbreite notwendigerweise recht gross ist.

- (3) Diese Szenarien ihrerseits müssen nicht Details, sondern grössere Entwicklungslinien aufzeigen, sollen nicht auch sie sofort wieder veralten. Sie sind daher zwingenderweise ihrerseits vage und eher skizzenhaft. Ihre Aufgabe kann nicht in der Prognose im eigentlichen Sinne liegen, sondern sie können für die politischen Entscheidungsträger nur Orientierungshilfen darstellen.
- (4) Wesentlich erscheint, das zu identifizieren, was allen Szenarien bezüglich der Auswirkungen auf unsere Sicherheitspolitik gemein ist. Dies erscheint gewissermassen als der solide Grundstock, auf welchem unsere Sicherheitspolitik aufzubauen hat - und zwar unabhängig von den Details der künftigen Lageentwicklung, so gewichtig diese im einzelnen auch sein mögen.

Die künftige Lageentwicklung wird dann bedingen, dass dieser solide Grundstock unserer Sicherheitspolitik laufend und flexibel durch zusätzliche Massnahmen und/oder Instrumente ergänzt wird.

- (5) Als äusserst nützlichen und zusätzlichen Ansatzpunkt empfand die Arbeitsgruppe eine zweite Vorgehensweise. Wir dürfen uns nicht nur darauf beschränken, zu ergründen, was die Zukunft bringen wird. Ansonsten wird unsere Sicherheitspolitik schnell rein reaktiv. Vielmehr erscheint es auch notwendig, eine Vision des Europas zu entwickeln, in welchem die Schweiz leben möchte, und den Platz und die Rolle zu bestimmen, welche unser Land in ihm einnehmen möchte. Anschliessend wird es Aufgabe unseres aktiven Handelns sein müssen, zur Realisierung dieser Zielsetzungen im Rahmen des uns Möglichen aktiv, engagiert und ideenreich beizutragen.

Dies erscheint gerade deswegen um so zwingender, weil unsere Bevölkerung eine Sicherheitspolitik, die lediglich auf Gefahren hinweist, die die Zukunft bringen mag (oder - nach Meinung von vielen - auch nicht bringen mag) nicht mehr zu akzeptieren bereit sein dürfte. Unsere Bevölkerung wird vom Bundesrat vielmehr - gerade in einer sich schnell entwickelnden Lage - vor allem einen klaren Kurs, der sich an ebenso klaren Zielsetzungen orientiert, verlangen. Sie wird sich kaum damit zufrieden geben, dass es grundsätzlich klug erscheint, über dieses oder jenes Instrument der Sicherheitspolitik zu verfügen, sondern wird vielmehr danach fragen, weshalb wir es benötigen und - vor allem - wozu wir es konkret einsetzen wollen.

- (6) Zwischen diesen beiden oben skizzierten Ansätzen zur Problemlösung besteht keine Gegensatz. Die Arbeitsgruppe ist vielmehr der Auffassung, dass sich diese beiden Ansätze gegenseitig ergänzen müssen.

5. Szenarien der möglichen Entwicklung in Europa

Die Arbeitsgruppe ist zum Schluss gekommen, dass es grundsätzlich zwischen einer kurz- und einer längerfristigen Perspektive zu unterscheiden gilt.

Es ist offensichtlich, dass gerade 1990 wesentliche politische Weichenstellungen vorgenommen werden, welche die künftige Entwicklung Europas nachhaltig beeinflussen werden. Viele dieser Weichenstellungen sind von erheblichem Gewicht (zB: Kommt es zu einem CFE-, zu einem START-Abkommen? Wie gehen die Wahlen in Osteuropa aus, und in welchen politischen Strukturen und in welcher aussenpolitischer Ausrichtung resultieren sie? Schreitet der politische Zerfall Jugoslawiens fort, oder kann er gebremst werden? Wird die NATO eine drastische Reduktion ihrer Kernwaffen in Europa anstreben oder beschliessen?). Zwei dieser Weichenstellungen aber sind von herausragender Bedeutung, nämlich die Frage nach der Form und den Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung sowie die Frage nach der künftigen Entwicklung in der Sowjetunion.

Diese beiden absolut zentralen Fragen sind zudem miteinander verknüpft, bzw stehen zueinander in einer Wechselwirkung.

Die Arbeitsgruppe hat für die Entwicklung in der UdSSR sechs Hauptszenarien und verschiedene Unterszenarien, für die deutsche Frage zwei Hauptszenarien und entsprechende Unterszenarien erarbeitet, welche die Bandbreite der möglichen Entwicklungen abdecken sollen. Diese Szenarien können wie folgt skizziert werden (für eine detaillierte Besprechung vgl das Arbeitspapier "Zur Entwicklung der Bedrohungslage: Ueberblick und mögliche Szenarien" des ND):

Sowjetische Szenarien

- Szenario 1: Die UdSSR versinkt in einem Bürgerkrieg. Dieses Szenario wurde zusätzlich in die Unterszenarien 1A (die Zentralregierung behält die Kontrolle über sämtliche Kernwaffen) und 1B (die Zentralregierung verliert die Kontrolle über Teile des sowjetischen Kernwaffenarsenals) aufgeschlüsselt.
- Szenario 2: Gorbatschew wird schliesslich gestürzt. Dieses Szenario wurde seinerseits in drei Unterszenarien aufgeteilt. In Szenario 2A schickt sich die neue konservativere sowjetische Führung zähneknirschend darin, Osteuropa verloren zu haben. In Szenario 2B versucht sie, die militärische Position in der DDR und in Polen zu halten. In Szenario 2C versucht sie, die verlorene Position in Osteuropa, wenn nötig unter Einsatz von Gewalt, wiederzugewinnen.
- Szenario 3: In diesem Szenario wird Gorbatschew entweder gestürzt oder tritt zurück. Seine Nachfolger halten aber an seinem Kurs grundsätzlich fest, ohne jedoch das Land aus der Krise führen zu können.
- Szenario 4: In diesem Szenario wird eine Volksrevolution in der UdSSR analog derjenigen in Osteuropa angenommen. In einen Subszenario 4A wird angenommen, dass sich diese Volksrevolution im ganzen Land durchsetzen kann, in Subszenario 4B, dass sich konservative Kräfte in Teilen des Landes halten können und es zu chaotischen Verhältnissen kommt.

- Szenario 5: Hier wird davon ausgegangen, dass Gorbatschew die Probleme des Landes zwar erkennt, aber nicht zu lösen vermag. Die sowjetische Führung laviert, die Probleme spitzen sich immer mehr zu.
- Szenario 6: Gorbatschew erkennt in diesem Szenario, dass nur wirklich tiefgreifende wirtschaftliche und politische Reformen das Land aus der Krise herauszuführen vermögen und setzt diese Reformen auch durch. Zögernd beginnt sich die Lage in der UdSSR zu stabilisieren, obwohl die Probleme durch die Reformen selbst durchaus zuerst noch zuspitzen können.

Deutsche Szenarien

- Szenario 7: Die deutsche Wiedervereinigung erfolgt in einer chaotischen Weise, dh die DDR bricht in sich zusammen und die BRD bestimmt die Bedingungen der Wiedervereinigung praktisch allein. Diese Wiedervereinigung erfolgt (etwa unter Anwendung des Artikels 23 des Grundgesetzes) sehr schnell und ohne Einbettung in einem gesamteuropäischen Rahmen. Hier wurden drei Unterszenarien identifiziert. In Szenario 7A stellt sich die UdSSR gegen diese Form der Wiedervereinigung, während die drei Westmächte die BRD letztlich unterstützen. In Szenario 7B stellen sich alle vier Siegermächte gegen diese Form der Wiedervereinigung. In Szenario 7C fügen sich alle vier Siegermächte schliesslich widerwillig der Realität.
- Szenario 8: Es kommt zu einer deutschen Wiedervereinigung aufgrund einer vertraglichen oder politischen Regelung im gesamteuropäischen Rahmen. Wiederum wurden zwei Unterszenarien ausgeschieden. In Szenario 8A wird das wiedervereinigte Deutschland neutral, in Szenario 8B bleibt es in irgendeiner Form Mitglied der NATO.

Diese beiden Szenariengruppen wurden in einem nächsten Schritt miteinander verknüpft, dh es wurde die Frage gestellt, was passiert, wenn das Szenario X für die UdSSR und das Szenario Y für Deutschland gleichzeitig eintreten sollte. Das Resultat ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Hierbei bedeuten rote Felder Situationen, in welchen in Europa entweder geschossen wird oder eine akute Gefahr besteht, dass es zu einem bewaffneten Konflikt in Europa kommen könnte. Gelbe Felder signalisieren Situationen, die der heutigen Lage entsprechen oder schlechter sind als diese (ohne dass jedoch ein bewaffneter Konflikt erwartet werden müsste). Blaue Felder schliesslich zeigen Situationen an, in denen sich die Lage in Europa deutlich verbessert und eine Entwicklung in Richtung Frieden und mehr Stabilität wahrscheinlich erscheint. In sechs Fällen war eine Verknüpfung der deutschen und der sowjetischen Szenarien logischerweise unmöglich.

Verknüpfung der deutschen und der sowjetischen Frage: Übersicht

Szenarien		Deutsche Szenarien				
		Szenario 7A	Szenario 7B	Szenario 7C	Szenario 8A	Szenario 8B
Sowjetische Szenarien	Szenario 1A					
	Szenario 1B					
	Szenario 2A					
	Szenario 2B					
	Szenario 2C					
	Szenario 3					
	Szenario 4A					
	Szenario 4B					
	Szenario 5					
	Szenario 6					

Die Tabelle zeigt auf, dass sowohl in der deutschen wie in der sowjetischen Frage sehr vieles positiv verlaufen muss, bevor blaue Felder erreicht werden können. Nur von blauen Feldern aus kann jedoch der Aufbau eines stabileren und friedlichen Europas überhaupt in Angriff genommen werden. Die Tabelle mahnt somit insgesamt zur Vorsicht in der Lagebeurteilung, denn alle dargestellten Szenarien sind an sich möglich. Die Tabelle zeigt, anders ausgedrückt, dass die Lageentwicklung in Europa zwar in der Tat gewichtige Chancen aufweist. (Blaue Felder, die noch vor wenigern Jahren überhaupt nicht zu existieren schienen, tauchen nun auf und haben sogar eine nicht zu übersehenden Wahrscheinlichkeitsgrad.) Gleichzeitig aber ist die weitere Entwicklung in Europa nach wie vor von erheblichen Risiken überschattet, die nicht ignoriert werden können. Während die unmittelbare Bedrohung sichtlich abgenommen hat, sind die Risiken geblieben.

Diese Lage wird auch noch während mehrerer Jahre bestehen bleiben - auch über die Lösung der deutschen Frage hinaus. Dies soll durch zwei Beispiele verdeutlicht werden, die von verschiedenen ausländischen Experten besonders hervorgehoben wurden.

- Beinahe alle westlichen Experten stimmten darin überein, dass ein neutrales Deutschland nicht zur Stabilität in Europa beitragen werde. Hierzu sei Deutschland einfach zu gross. Nationale Strömungen und Ängste würden in gefährlicher Weise gefördert. Der Rückzug der USA aus Europa würde durch die Neutralisierung Deutschlands noch beschleunigt, womit ein militärisches Gegengewicht zur nuklearen Supermacht UdSSR, aber auch ein wesentlicher Ausgleichsfaktor innerhalb der westlichen Allianz selbst in Europa fehlen würde. Praktisch sämtliche befragten sowjetischen Experten erklärten jedoch umgekehrt, dass sie persönlich, diese Argumente zwar wohl auch sähen, es der UdSSR aber angesichts der gegenwärtigen innenpolitischen Lage im Lande völlig unmöglich

sei, einem Verbleib Deutschlands in der NATO (in welcher Form auch immer) zuzustimmen. Die Frage, wozu man den Krieg geführt habe, würde in diesem Falle unweigerlich gestellt und könnte auch Gorbatschew selbst gefährden. Das hier angeschnittene Dilemma zeigt auf, dass auch eine vordergründige Lösung der deutschen Frage Risiken nicht zwingenderweise abbauen muss. Vielmehr können zentrifugale Kräfte in West und Ost hierdurch noch verstärkt werden.

- Es mag sein, dass Gorbatschew, dem es gelungen ist, durch die Uebernahme der Staatspräsidentschaft seine Macht weiter zu stärken, und der weiss, wie dringend die Lösung der inneren Probleme der UdSSR ist, sich schliesslich in der deutschen Frage flexibler zeigt und auch zu weiteren Konzessionenbereit sein könnte. Wie aber wird die UdSSR in einigen Jahren auf die Periode 1989/90 zurückblicken? Es besteht durchaus die Gefahr, dass sie zum Schlusse kommen kann, sie habe sich in einer Periode innerer Schwäche einem westlichen "Diktat" beugen müssen. Es besteht die Gefahr, dass die UdSSR in diesem Falle zu einer revanchistischen Macht würde (vergleichbar mit Deutschland nach dem Versailler Vertrag), den Akzent verstärkt wieder auf die militärische Macht des Landes legen könnte, um eine Wiederholung solcher "Diktate" zu verhindern (wie auch die Kuba-Krise in der UdSSR einen solchen Rüstungsschub auslöste), und innenpolitisch wieder in eine repressive Diktatur abgleiten könnte.

Während somit in in sehr naher Zukunft mit wesentlichen Weichenstellungen in Europa zu rechnen ist, muss doch auch klar erkannt werden, dass die Umwälzungen in Europa ein derartiges Ausmass erreichen, dass es langer Jahre bedürfen wird, bis ein neues und wirklich stabiles europäisches System sich wird herausbilden können. Wir werden mit Risiken zu leben haben - und diese Risiken werden eher grösser sein als in der Vergangenheit. Sie sind gewissermassen der Preis für die ebenfalls angewachsenen Möglichkeiten der politischen und sicherheitspolitischen Neugestaltung Europas.

Die bisherige Berechenbarkeit und Stabilität der Lage in Europa war das Produkt des Kalten Krieges und der Teilung Europas in zwei sich feindlich bis ablehnend gegenüberstehende Militärbündnisse. Konflikte wurden in Europa primär deswegen nicht mehr ausgetragen, sondern unterdrückt oder verdrängt, weil jeder Konflikt in einem derartigen Umfeld das Risiko in sich trug, den grossen Ost-West-Konflikt auszulösen. Gleichzeitig wurden Operationspläne so angelegt, dass der Konflikt, sollte es zu einem solchen kommen, schnell beendet werden könnte, möglicherweise gar noch vor dem Erreichen der Nuklearschwelle. (Hier findet sich der Ausgangspunkt für die sowjetischen Operationspläne für einen überraschenden, schnellen und entscheidenden Stoss bis zum Atlantik, der dem Westen in den siebziger und den frühen achtziger Jahren - zu recht - grösste Sorgen bereitete.) Diese Stabilität und Berechenbarkeit der Lage hatte aber ihren Preis. Berechenbar war eben, dass Konflikt zum grossen Krieg führen würde. Stabilität implizierte, dass Freiheit und Demokratie in der einen Hälfte Europas nicht existieren könnten. Eine Überwindung dieser Situation liegt letztlich zutiefst im Interesse der Schweiz, deren primäres staatspolitisches Ziel stets die Sicherung von Frieden in Freiheit, nicht aber die Erhaltung eines status quo war. Aus schweizerischer Sicht ist daher die jüngste Lageentwicklung grundsätzlich klar positiv zu werten. Erstmals verfügen wir wenigstens über die Chance, dass unsere primären Staatsziele in Europa

insgesamt verwirklicht werden könnten. Dies verlangt - in sich selbst - auch ein klares Engagement. (Denn nutzen wir nicht diese Chance, welche Chance wollen wir dann nutzen?) Gleichzeitig muss sich die Schweiz aber auch bewusst sein, dass gerade die Fluidität der Lage Konflikte in Europa auch wieder möglich macht. Nicht jeder Konflikt wird zwingenderweise nun zum grossen Ost-West-Krieg eskalieren (zB muss ein ungarisch-rumänischer Konflikt dies nicht). Unterdrückte Gegensätze werden erneut ausbrechen, können dies zumindest tun. Damit wird der Beitrag zum Krisen-Management und zur Konfliktverhütung für unser Land einerseits wichtiger, andererseits auch machbarer. Wir haben ein Interesse daran, in "blauen" Feldern zu landen, oder zumindest - zieht man unsere letztlich beschränkten Möglichkeiten in Rechnung - dazu beizutragen, dass jene Faktoren, die zu "roten" oder "gelben" Ausgängen mitauslösend beitragen können, erkannt und kontrolliert werden können. Unsere Einflussmöglichkeiten auf die deutsche und sowjetische Frage sind beschränkt. Andere Weichenstellungen, deren Existenz oben angetönt wurde, die aber in der Tabelle nicht berücksichtigt wurden, können wir beeinflussen. Ein gutes Beispiel für das hier vorhandene Potential ist etwa das alte Schweizer Anliegen, ein obligatorisches Streitschlichtungsverfahren in Europa einzuführen. In der Vergangenheit stiessen wir mit solchen Forderungen bestenfalls auf höfliche Zurückhaltung. Heute haben derartige Konzepte vielleicht eine echte Chance. Anders ausgedrückt: Die Schweiz muss ihre Sicherheitspolitik nach Sicht der Arbeitsgruppe darauf auslegen, die Chance von "blauen" Ausgängen stets zu maximieren, in einer zweiten Phase sich aktiv an der Ausgestaltung der aus diesen "blauen" Ausgängen resultierenden friedlichen Neuordnung Europas beteiligen - ohne dabei zu vergessen, dass auf lange Jahre hinaus weiter klare Risiken bestehen, dass selbst wenn "blaue" Felder einmal erreicht wurden, ein Zurückgleiten in "gelbe" oder gar "rote" Felder möglich bleibt. Die Risiken, denen wir uns gegenüber sehen, sind heute vielleicht weniger schrecklich in ihren Auswirkungen. (Ein Nuklearkrieg erscheint zB unwahrscheinlich, war es in den fünfziger Jahren aber nicht), dafür aber akuter (was geschieht, um ein Beispiel herauszugreifen, wenn Jugoslawien explodieren sollte, was jederzeit möglich ist?)

Bezüglich der längerfristigen Perspektive hat die Arbeitsgruppe angenommen, "blaue" Felder seien erreicht worden (denn würden "rote" Felder erreicht, so herrscht oder droht Krieg, womit die Sicherheitspolitik auf Landesverteidigungspolitik reduziert würde, während "gelbe" Felder in etwa der Situation zu Beginn der achtziger Jahre entsprechen würden, also einer Lage entsprechen würden, in welcher sich die 1973 festgelegte Konzeption der Sicherheitspolitik ausgesprochen bewährt hat und keinerlei Revision bedürfte). Einzig "blaue" Felder verlangen nach einer Weiterentwicklung unserer Sicherheitspolitik und sind daher von Interesse.

Ohne dass sich die Arbeitsgruppe darauf festlegte, welches "blaue" Feld erreicht worden wäre, wurden drei zusätzliche Szenariengruppen für die künftige Neugestaltung Europas definiert und von den befragten in- und ausländischen Experten als richtig befunden. Es sind dies:

Szenario 8: "More of the same". Die NATO und der Warschauer Pakt bestehen (allenfalls mit einem etwas geschrumpften Warschauer Pakt) weiter. Die Zahl der Neutralen könnte etwas anwachsen. Es mag einen deutschen Friedensvertrag geben, aber es gibt keine übergreifende und permanente europäische Sicherheitsstruktur.

Sicherheit wird in Europa vielmehr nach wie vor durch die kollektiven Sicherheitsstrukturen der Bündnisse vermittelt. Die beiden europäischen Bündnisse können durchaus bestrebt sein, in Einzelbereichen spannungsreduzierende Elemente aufzubauen (zB Schaffung einer "Hot-Line" zwischen NATO und Warschauer Pakt, evtl gar eines Zentrums für Krisenverhütung im KSZE-Rahmen, Überführung der CFE-Verhandlungen in eine Quasi-Institution). Die grundsätzliche Aufteilung Europas in drei traditionelle Lager bliebe aber bestehen. Die Rolle der EG würde in einem solchen Umfeld im wirtschaftlichen Bereich wesentlich sein, im politischen Bereich aber kaum ausgeweitet werden. Die beiden Weltmächte würden ihr direktes Engagement im Herzen Europas zwar reduzieren, aber wesentliche Akteure auf der europäischen Bühne bleiben.

Szenario 9: Das "europäische Dorf". Der Warschauer Pakt zerfällt in Tat und Wahrheit, wenn er als inhaltsleere Hülse (allenfalls in sehr viel beschränkterem Umfang) auch noch weiterbestehen mag. Geschwächt wird aber auch die NATO, die zwar weiterbestehen dürfte, nun aber primär eine politische und erst sekundär eine militärische Dimension hat. Die deutsche Frage wird - zumindest vorerst - einvernehmlich gelöst. Die Rolle der KSZE wird schrittweise aufgewertet, wobei auch erste permanente Strukturen geschaffen werden. Der politische Wandel in Europa hält an, während die durch die Bündnisse gesicherten kollektiven Sicherheitsstrukturen zerfallen (was durchaus auch zu an sich nicht unbedenklichen militärischen Lücken führen kann). Europa hat aber seine alten Probleme noch nicht überwunden, während nun zusätzlich auch neue auftreten. Nationalitätenprobleme und Nationalismus wachsen an (in der UdSSR, in Osteuropa, im Verhältnis von Deutschland zu seinen Nachbarn). Die transatlantischen Bande werden lockerer. Einzelne Staaten können neue Zusammenschlüsse anstreben oder bilden (etwa im Raume des alten Habsburgerreiches). Die westeuropäische Integration - nun auch auf Osteuropa ausstrahlend - hält an, hat aber an Elan verloren. Die Stimmung wird auch innerhalb der EG gereizter. Misstöne werden auch zwischen der EG und den USA, bzw der EFTA und ev auch Osteuropa immer wieder laut. Die beiden Weltmächte blicken primär auf ihre inneren Probleme, zeigen sich aber auch über die Entwicklung in Europa irritiert. Das Konfliktpotential in Europa ist deutlich sichtbar (zwischen Staaten, innerhalb einzelner Staaten) und erhöht die allgemeine Irritation.

Szenario 10: Das "gemeinsame Haus Europa". Die Zerteilung Europas kann überwunden werden. Während der Warschauer Pakt als Bündnis verschwindet, reduziert sich die Rolle der NATO immer mehr auf eine politische Rolle (wobei dem sicherheitspolitischen Band zwischen den USA und Europa die grösste Bedeutung zukommt). Die deutsche Frage wurde in einer auch längerfristig Stabilität verheissenden Weise gelöst. Osteuropa findet zu demokratischen Strukturen und

ist an einer immer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Westeuropa interessiert. Die UdSSR kämpft zwar nach wie vor mit ihren innern Problemen, betrachtet Europa aber als wichtigen Partner im Versuch, diese zu überwinden. Neue, die alte Teilung in Ost und West überwölbende Strukturen und Institutionen können geschaffen werden, wobei der KSZE eine vorrangige Aufgabe zukommt. Die neuen Institutionen sind zwar nicht in der Lage, die Probleme Europas wirklich abzudecken (es gibt zB kein auf der KSZE aufbauendes kollektives Sicherheitssystem in Europa). Dies enthält aber deswegen nur beschränkte Risiken, weil das Konfliktpotential in Europa, - insbesondere in seiner Ost-West-Dimension, deutlich zurückgegangen ist. Wesentlich ist nun, auftauchende Krisen flexibel und pragmatisch individuell lösen zu können. Europa konzentriert sich auf seinen inneren Aufbau und auf die Lösung seiner drängenden Probleme (Umweltschutz, Steigerung des Lebensstandards in den wirtschaftlich schwächere Regionen und Ländern, Mithalten im Technologie-Wettlauf mit den USA und Japan, etc.). Auch globale Themen (zB Bekämpfung des Drogenproblem; Verhinderung der weiteren Verbreitung von chemischen und nuklearen Waffen; Versuch, das Migrationsproblem in den Griff zu bekommen; Beiträge zur Krisen- und Konfliktbekämpfung in der Dritten Welt; etc.) werden als bedeutsam anerkannt und führen zu koordiniertem Vorgehen. Nord-Süd- und Süd-Süd-Probleme sind die nun weltweit gewichtigsten Konfliktursachen.

Diese Szenariengruppen 8-10 wurden den ausländischen Experten auch zur Beurteilung von deren relativer Wahrscheinlichkeit unterbreitet. Eine unzweideutige Beurteilung wurde von ihnen in den verschiedenen hier zusammengefassten Expertenforen nicht abgegeben, da sich die Diskussionen immer wieder in Detailaspekten verliefen. Dennoch kann gesagt werden, dass insgesamt doch recht klar das Bild entstand, die wahrscheinlichste Szenariengruppe sei Nr 9 ("europäisches Dorf"), die relativ unwahrscheinlichste Nr 10 ("gemeinsames Haus Europa"), während die Szenariengruppe Nr 8 ("More of the same") in etwa als in der Wahrscheinlichkeit in der Mitte liegend betrachtet wurde.

6. Wesentliche Einzelprognosen und -erkenntnisse

Das durch die Herausarbeitung von Szenarien gezeichnete Bild muss durch einige wesentliche Einzelprognosen und -erkenntnisse abgerundet werden. Für eine vertiefte Darstellung dieser Einzelelemente wird auf die zusammenfassenden Berichte über die einzelnen Konferenzen sowie auf die Arbeiten der verschiedenen in der Arbeitsgruppe vertretenen Bundesstellen verwiesen.

UdSSR. Die UdSSR wird zur Lösung ihrer innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme in den neunziger Jahren nicht fähig sein. Eine Eskalation der Lage in der UdSSR erscheint wahrscheinlich - und zwar unabhängig davon, ob griffige Reformansätze gefunden werden oder nicht.

(Ohne derartige Reformen droht das Land in der Krise zu versinken; die notwendigen radikalen Reformen dürften zuerst einmal zu einer schwierigen Übergangsperiode führen.) Die Weltmachtstellung der UdSSR ist - sieht man von ihrem Kernwaffenpotential einmal ab - erschüttert und dürfte einer weiteren Erosion ausgesetzt sein. Die UdSSR bleibt aber - sofern ihr entsprechendes Gewicht nicht durch die USA ausgeglichen wird - eine Supermacht im europäischen Rahmen. Die UdSSR dürfte heute erhebliche internationale Konzessionbereitschaft (Rüstungskontrolle, Osteuropa, deutsche Frage) zeigen. Es besteht aber die Gefahr, sofern der Westen die sowjetischen Sicherheitsinteressen nicht ernst nimmt, dass sie ihre heutigen Konzessionen in einigen Jahren als Kapitulation vor einem westlichen Diktat, das ihr in Zeiten innerer Schwäche aufgezwungen wurde, empfinden könnte und zu einer militärisch starken, nach wie vor nicht wirklich demokratischen und revanchistischen Macht in Europa werden könnte. Hierzu trägt bei, dass der sowjetische Generalstab heute nicht mehr die Zuversicht hat, die Dinge militärisch im Griff zu haben, was zu Kursschwankungen in der sowjetischen Innen-, Aussen- und Rüstungskontrollpolitik beitragen kann.

Deutschland. Die deutsche Wiedervereinigung ist unaufhaltsam. Die Ergebnisse der DDR-Wahlen vom 18.3.90 bestätigen dies klar und dürften den Prozess noch beschleunigen. Offen sind nur Form und internationale Abstützung. Hier baut sich deutliches Konfliktpotential auf, das durch neu aufbrechende alte Ängste zusätzlich gespiesen wird. Deutschlands Rolle in einem neuen Europa muss hingegen - trotz dieser Ängste keineswegs negativ sein. Sehr vieles spricht im Gegenteil dafür, dass Europa von einem auf Hochtouren laufenden deutschen Wirtschaftsmotor längerfristig insgesamt nur profitieren kann. (Ohne eine leistungsfähige westliche Wirtschaft, die zu Investitionen fähig ist, haben die Staaten Osteuropas eine sehr bittere Zukunft vor sich.) Ein wiedervereinigtes Deutschland könnte (trotzdem ausgezeichneten Wahlergebnis der CDU am 18.3.90) auch - zumindest mittelfristig - eher ein von der SPD regiertes Deutschland sein, was manche Ängste reduzieren mag (Verhältnis zu Polen, der UdSSR), neue schaffen mag (alte Befürchtungen Frankreichs hinsichtlich eines Abgleitens der BRD nach Osten), sicherlich aber Brückenschläge auch erleichtern dürfte (gerade wenn eine - heute wahrscheinliche - künftige Labour-Regierung in Grossbritannien mit ins Bild einbezogen wird). Die wirtschaftliche Integration und Restrukturierung der DDR wird Deutschland auf Jahre hinaus stark absorbieren und erhebliche Kapitalmittel erfordern (was - zusammen mit den Finanzbedürfnissen Osteuropas, der UdSSR, der USA und der Dritten Welt - zu einem angespannten Finanzmarkt, hohen Zinsen und Inflationstendenzen führen kann).

Osteuropa. Osteuropa wird Jahre benötigen, seine definitiven politischen Strukturen und seinen definitiven politischen Kurs zu bestimmen. Der Versuch, sich schnell wirtschaftlich und auch politisch dem Westen anzunähern, kann vorausgesetzt werden, dürfte aber auf einige praktische Probleme stossen, welche die heute recht hochgeschraubte Erwartungen unsanft auf den Boden der Realitäten zurückführen können. Einzelne Staaten Osteuropas werden sich weniger stark von der UdSSR abwenden als dies heute allgemein erwartet wird, wobei Polen, Bulgarien und Rumänien aus unterschiedlichen Gründen genannt werden müssen. Spannungen innerhalb

Osteuropas werden durch Nationalitätenprobleme, unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeiten und unterschiedliche Fähigkeit, durch Zusammenarbeit mit andern ost- und mitteleuropäischen Staaten zu profitieren, potentiell zunehmen, Diese Spannungen können dadurch, dass einzelne Staaten Osteuropas sich für die Neutralität entscheiden dürften, andere an Bündnisbeziehungen (multi- oder bilateraler Art) mit der UdSSR festhalten könnten eine zusätzliche Dimension erhalten. Die Integration Osteuropas in Europa wird eine der herausragenden Aufgaben der nächsten Jahre darstellen.

Jugoslawien. Es besteht die konkrete Gefahr eines Zerfalles des jugoslawischen Staatsverbandes. Sollte es hierzu kommen, sind Schockwellen, die den gesamten Balkan erfassen, wahrscheinlich.

NATO und Warschauer Pakt. Der Warschauer Pakt ist akut von der Auflösung bedroht. Teile mögen entweder weiterbestehen oder durch bilaterale Bündnisse (möglicherweise in lockerer Form) mit der UdSSR ersetzt werden. Die sowjetische Präsenz im Vorfeld dürfte massiv schrumpfen, könnte sich gar auf ein - zeitlich begrenztes und zahlenmässig reduziertes - Dispositiv in der heutigen DDR und ein kleines Kontingent in Polen reduzieren, während das Gros der sowjetischen Truppen in die UdSSR selbst zurückgenommen werden muss. Die Umwandlung des Warschauer Paktes zu einer politischen Allianz dürfte kaum - sicherlich aber nicht ohne Mitgliederverluste - gelingen. Die NATO dürfte als Organisation eine wesentlich bessere Lebenserwartung haben, jedoch an militärischer Substanz ebenfalls verlieren. Nationale Entscheide, den Verteidigungsbeitrag zu reduzieren, sind zu gewärtigen und dürften nach einem allfälligen CFE-Abkommen noch zunehmen. Die amerikanische Präsenz in Europa wird sich massiv reduzieren (auf evtl rund 100'000 Mann), könnte sogar einer wirklich nur mehr symbolischen Präsenz Platz machen. Auch die Zahl amerikanischer Nuklearwaffen in Kontinentaleuropa dürfte sich massiv reduzieren, was ein Fragezeichen hinter die längerfristige Glaubwürdigkeit des amerikanischen Nuklearschirms ("extended deterrence") setzen dürfte. Für die Zukunft der NATO wesentlich dürfte sein, ob ein wiedervereinigtes Deutschland in einer noch zu bestimmenden Form mit ihr verbunden bleibt oder nicht. Gelingt dies, so kann die NATO auf politischer Ebene durchaus eine wesentliche Funktion weiter erfüllen. Gelingt dies nicht, so könnte die NATO schnell dem "Tempel der Winde" in der indischen Stadt Jaipur gleichen - einem schönen Gebäude mit einer imposanten Fassade, das innen jedoch leer ist und in welchem nur der Wind spielt.

Westeuropäische Integration. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die westeuropäische Integration als Zielsetzung aufgegeben werden könnte. Das Tempo der Integrationsbestrebungen könnte sich aber durchaus verlangsamen, nachdem das Etappenziel der "EG 92" einmal erreicht ist. Der Ausbau zur Europäischen Politischen Union dürfte in weitere Ferne rücken.

Rüstungskontrolle. Obwohl die sowjetischen Experten explizit erklärt haben, dass eine Entwicklung der deutschen Frage, welche nicht die sowjetischen Sicherheitsinteressen respektiere, einen CFE-Abschluss verhindern könnte, erscheint letzterer dennoch auch heute wahrscheinlich. Auch ein START-Abkommen sowie ein erfolgreicher, allerdings insgesamt weniger bedeutsamer, Abschluss der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen in Europa - evtl flankiert durch ein "Open Skies"-Abkommen - erscheinen wahrscheinlich. Ein Vertrag zum

Verbot der chemischen Waffen kann ausgehandelt werden, dürfte aber kaum die wirklich wesentlichen Staaten der Dritten Welt zu seinen Mitgliedern zählen. Über diese klaren Etappenziele hinaus erscheint die Zukunft erheblich verschwommener. Sowohl CFE wie START dürften zu Folgeverhandlungen führen, die allerdings eher schwieriger und komplexer zu werden versprechen und möglicherweise nicht zu klassischen Vertragspaketen, sondern vielmehr zu einer Serie von Einzelabkommen führen könnten.

KSZE. Angesichts des in Europa sich abzeichnenden institutionellen Vakuums (Zerfall alter Institutionen bevor neue an ihre Stelle treten können) dürfte der KSZE eine besondere Bedeutung zukommen - und zwar ganz einfach deshalb, weil in ihr alle Staaten Europas (ausser Albanien) und die USA und Kanada Mitglieder sind. Der Einbindung der beiden Weltmächte kommt dabei besondere Bedeutung zu, wenn sich deren militärische Präsenz in Mitteleuropa einmal zu reduzieren beginnt. Ein Trend zur Institutionalisierung der KSZE (oder Teilen von ihr) sowie zur Differenzierung des Instrumentes sind absehbar, obwohl eine auf dem Konsens von 35 Staaten beruhende Institution grundsätzlich denkbar schlecht geeignet erscheint, eine durch schnelle Bewegung gekennzeichnete Lage zu meistern. Der Stellenwert der KSZE für die Neutralen wird weiter anwachsen, stellt die KSZE doch die wesentlichste Bühne dar, auf welcher die Neutralen ihre Besorgnisse und Anliegen bezüglich Europas zu Gehör bringen können.

Nationalitäten und Grenzkonflikte. Grundsätzlich ist mit einer Verstärkung nationalistischer Kräfte und einer Akzentuierung bestehender Grenzkonflikte zu rechnen. Dies muss jedoch nicht zwingenderweise zu offenen Konflikten führen. Als wirklich bedrohlich sind nur einige dieser Konfliktpotentiale einzustufen. Hierbei stehen die Nationalitätenkonflikte (und die Frage der anhaltenden territorialen Integrität) der UdSSR und Jugoslawiens deutlich an der Spitze. Die deutsche Wiedervereinigung enthält ebenfalls Konfliktpotential, das allerdings durch kluge Politik im Rahmen gehalten werden kann und nur durch schlechte Politik kritisch anwachsen kann. Als weitere wesentliche Unruheherde sind das griechisch-türkische Verhältnis und Rumäniens Grenzen (ungarische Minorität, Moldawien) anzusprechen. Die anderen Konfliktherde (von Nordirland über Korsika bis zur polnischen Minorität in Litauen) sind von weitgehend untergeordneter Bedeutung und dürften dies auch bleiben.

Kernwaffen. Kernwaffen dürften in noch verstärktem Masse zu politischen Waffen werden, die der allgemeinen Kriegsverhinderung dienen. Ihr operativer Einsatz aber erscheint noch unwahrscheinlicher und ihre Zahl dürfte in Europa auch - allenfalls sogar schnell - abnehmen.

Konventionelle Bedrohung. Der Warschauer Pakt ist heute zu einem Ueberraschungsangriff auf den Westen nicht mehr fähig. Sein militärisches Potential wird, kommt es zu einem CFE-Vertrag, in den kommenden Jahren weiter abnehmen. Zwischen NATO und Warschauer Pakt, sofern er weiter existieren sollte, könnte gar ein Gürtel von neutralen Staaten in Mitteleuropa entstehen. Abnehmen wird aber auch die militärische Stärke der NATO. In der längerfristigen Perspektive verschieben sich die Akzente erneut. Kommt es in der UdSSR nicht zu einem Bürgerkrieg, so wird auch eine auf das eigene Territorium zurückgeworfene - aber nach wie vor starke - Rote Armee ein nicht zu übersehender Machtfaktor sein. Dessen Gewicht dürfte relativ gesehen sogar wieder

zunehmen, da die nun aus dem Geleise geworfene sowjetische Heeresreform schliesslich den neuen Gegebenheiten angepasst werden dürfte und die UdSSR längerfristig weder zu einer in sich kohärenten Militärdoktrin finden dürfte, die sich nach wie vor auf sehr starke und hochmoderne Streitkräfte wird abstützen können. Die NATO dürfte dagegen in der längerfristigen Perspektive grössere Mühe haben, ihren Auftrag klar zu definieren, ein Einsatzkonzept, welches den neuen Gegebenheiten angepasst ist, zu entwickeln, und die notwendigen Truppen unter Waffen zu halten. Bereits die Frage, wo das Territorium der NATO aufhört, wird inskünftig nicht mehr so einfach zu beantworten sein, sollte zu einem wiedervereinigten Deutschland auch ein entmilitarisierter DDR-Teil gehören. Die konzeptuellen Probleme, mit denen die Rote Armee heute kämpft, werden die NATO erst noch erfassen. Nationale Reduktionsentscheide werden zu militärisch bedenklichen Lücken im Dispositiv führen. Die Abhängigkeit von Mobilmachungsmassnahmen wird zunehmen, während gleichzeitig die sich reduzierenden Bestände in manchen westeuropäischen Staaten die Frage der Wehrgerechtigkeit mit neuem Zündstoff versehen können.

Im terrestrischen Bereich werden die Vorwarn- und Warnzeiten sich wieder verlängern. Die reduzierten Bestände werden zu einer stärkeren Betonung von Einsatzflexibilität, Mobilität, Feuerkraft, C³I und Nachrichtendiensten führen. Nicht reduzieren werden sich die Vorwarn- und Warnzeiten in der Luft. Vielmehr ist davon auszugehen, dass den Luftstreitkräften, die durch ein CFE-Abkommen erheblich weniger beschnitten werden dürften als die Heeresverbände, eine noch bedeutsamere Rolle zukommen wird. Der mit Mitteln der Luftkriegführung vorgetragene Ueber-raschungsschlag, der den Gegner auch an der rechtzeitigen Mobilmachung hindern soll, wird als Bedrohungselement im modernen Kriegsbild weiter an Bedeutung gewinnen. Dementsprechend ansteigen wird auch die Bedeutung der glaubwürdigen Luftverteidigung. (Vgl hierzu auch für eine vertiefte Darstellung Kapitel 1.2. des Papiers "Zur Entwicklung der Bedrohungslage: Ueberblick und mögliche Szenarien" des ND).

Nord-Süd-Konflikt. Von einem generellen Anwachsen der Bedeutung des Nord-Süd-Konfliktes zu sprechen, wäre verfehlt. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass sich der Wohlstandsgraben zwischen nördlicher und südlicher Halbkugel weiter vergrössern wird, sich die Entwicklungsunterschiede in der südlichen Halbkugel weiter verschärfen werden und somit das Konfliktpotential in der südlichen Halbkugel selbst zunehmen wird. Dies muss das Interesse an friedenserhaltenden Aktionen, bzw an der Existenz eines entsprechenden Potentials, das im Bedarfsfall schnell eingesetzt werden kann, weiter erhöhen. Neben der weiter anhaltenden Gefahr, dass Krisen in der Dritten Welt jederzeit zu ungewollten Konfrontationen der Weltmächte führen können (zB stets latente Gefahr eines neuen Krieges in Korea oder in Nah- und Mittelost) ist auch auf zwei weitere destabilisierende Faktoren hinzuweisen: Auf die anhaltende weitere Proliferation chemischer Waffen und von Kernwaffenpotentialen in der Dritten Welt (welche in Verbindung mit der ebenfalls anhaltenden weiteren Verbreitung ballistischer Raketen selbst grösserer Reichweite in diesem Teil der Welt eine noch bedrohlichere Konnotation erhalten) sowie auf den von der Dritten Welt ausgehenden Migrationsdruck. Festzuhalten ist auch, dass die sich wegen Osteuropa wohl noch anspannenden Finanzmärkte die Probleme der Dritten Welt sehr schnell weiter verschärfen können.

Migrationsprobleme. Mit Sicherheit kann vorausgesagt werden, dass sich Europa in den kommenden Jahren mit einem - möglicherweise gar lawinenartig anwachsenden - Migrationsproblem von Süd nach Nord und von Ost nach West konfrontiert sehen wird. Hierfür sorgen die bestehenden Wohlstandsgefälle, die heute bekannt sind, die drohende weitere Verelendung von Teilen der Dritten Welt und die erheblichen Zeiträume, die zur Anhebung des Lebensstandards in Osteuropa wohl notwendig sind. Hierzu trägt aber auch bei, das sich angesichts der restriktiven Haltung der früheren grossen Einwanderungsländer (insbesondere USA, aber auch Australien) Europa als Einwanderungsgebiet geradezu aufdrängt. Europa wird die Migrationsströme weder absorbieren können noch wollen, aber auch nicht in der Lage sein, sie zu stoppen. Innen- und aussenpolitischer Zündstoff ist hier in grossem Umfange im Entstehen.

Terrorismus. Mit einem Anhalten der terroristischen Bedrohung ist zu rechnen. Denkbar, wenn auch nicht wahrscheinlich, erscheint, dass sich hier neue Verbundbedrohungen abzuzeichnen werden. So versuchen bereits heute Staaten wie Iran, aber auch Libyen, terroristische Mittel gegen europäische Staaten zur Durchsetzung ihrer Ziele einzusetzen (zB Bombenkampagne gegen Paris vor einiger Zeit), wobei jene Staaten, die über grosse islamische Minoritäten verfügen, besonders verletzlich erscheinen. Ausläufer dieses Trends, die durch die ansteigende Bedeutung fundamentalistischer Religionsströmungen gefördert werden, dürften aber auch unser Land erfassen.

Neue Bedrohungsformen. Ausserhalb der Schweiz stösst der Gedanke, Katastrophen- und Umweltschutz als Teil der Sicherheitspolitik zu betrachten, weitgehend auf Unverständnis (sieht man von generellen Erklärungen der UdSSR ab, die Menschheit müsse vom Rüstungswettlauf abrücken, um gemeinsam die bestehenden globalen Probleme besser lösen zu können). Derartige Probleme werden zwar als äusserst wichtig eingestuft, aber nicht der Sicherheits-, sondern der allgemeinen Politik zugeordnet. Ein Bereich bildet hier eine Ausnahme: das Drogenproblem. Dieses zeigt einen Trend, nicht nur als innen- und sozialpolitisches Problem betrachtet zu werden (vgl zB Drogenkrieg in Kolumbien, Prozess gegen Noriega, Einsatz von amerikanischen Land- und Seestreitkräften in Lateinamerika und in der Karibik zur Drogenbekämpfung).

7. Folgerungen für die Schweiz

(1) Alle untersuchten Szenarien haben folgende Punkte gemein:

- Die Lage in Europa wird in den neunziger Jahren durch eine grosse Fluidität, einen Mangel an Stabilität, eine Reduktion der durch Bündnisse geschaffenen kollektiven Sicherheit, institutionelle Vakua, eine erhebliche Dynamik der Entwicklung (mit all den darin enthaltenen Chancen und Risiken) sowie durch eine abnehmende Berechenbarkeit der Lage gekennzeichnet sein. Bevor ein neues stabiles System in Europa geschaffen werden kann, wird einige Zeit vergehen.

- Auf die bewahrende Komponente der Sicherheitspolitik und deren angemessene Modernisierung kann nicht verzichtet werden. Vielmehr erhöht sich der Stabilitätsbeitrag dieser Komponente im europäischen Rahmen eher.
 - Die dynamische Komponente wird auf ihrer gesamten Bandbreite - von friedenserhaltenden Aktionen innerhalb und ausserhalb Europas bis hin zur KSZE - gefordert werden. Das erhöht ihren Stellenwert.
 - In einem, wirtschaftlich zusammenwachsenden Europa, in dem zwischen Ost und West direkte und vielfältige Kanäle zum Dialog bestehen, und welches neue Strukturen herausformt, sind die Neutralen von der Gefahr der Marginalisierung bedroht, sofern sie ihren Platz in Europa nicht definieren und aktiv suchen.
- (2) Das Problem der drohenden Marginalisierung stellt sich für die Schweiz konkret auf drei Ebenen:

- (a) Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik. Die Neutralen sind heute weitgehend Beobachter des grundlegenden sicherheitspolitischen Wandels, der in Europa vor sich geht, können aber auf diesen nur sehr beschränkten Einfluss nehmen.

Dies kommt besonders augenscheinlich darin zum Ausdruck, dass sie an keiner einzigen wirklich wesentlichen Rüstungskontrollverhandlung im europäischen Rahmen beteiligt sind. Diese Verhandlungen werden jedoch zunehmend zu Foren, in denen nicht nur - und wohl nicht einmal mehr primär - über die Reduktion von Streitkräften verhandelt wird, sondern in denen vielmehr immer stärker die Herausbildung eines neuen Stabilitätssystems im Vordergrund steht.

Die Schuld liegt hierbei nicht in erster Linie bei den Neutralen und ihrer Zurückhaltung, sondern vielmehr daran, dass gerade der Erfolg der Sicherheitspolitik der letzten 45 Jahre sie für derartige Verhandlungen wenig attraktiv macht. Die Streitkräfte der Neutralen werden von niemandem als Bedrohung empfunden, und dementsprechend ist niemand wirklich daran interessiert, sie reduziert zu sehen. Eher das Gegenteil ist hier der Fall. Eine Reduktion von Streitkräften, die wesentliche Räume in Europas zT sehr glaubwürdig schützen und damit der Nutzung durch Dritte entziehen, liegt letztlich nicht im Interesse von Ost und West. Zudem wird befürchtet, dass die Neutralen mit ihren spezifischen Anliegen und andersartigen Streitkräftestrukturen derartige Verhandlungen eher zusätzlich belasten als fördern. Die Erfahrungen der "Open Skies"-Konferenz in Ottawa veranschaulichen das Problem.

Objektiv betrachtet, haben die Neutralen nicht einmal im Bereich der Verifikation irgendetwas anzubieten, über das die Allianzen nicht ebenfalls verfügen würden. Die Allianzen verfügen ganz im Gegenteil über bedeutend mehr und bedeutend bessere Mittel (inklusive National Technical Means). Seit sich Ost und West bereit gefunden haben, sich gegenseitig weitgehende Inspektions- und Verifikationsmöglichkeiten selbst vor Ort zuzugestehen, gibt es für sie keinen vernünftigen Grund mehr, auf Dienste des Neutralen abzustellen. Die Zeiten, in welchen Neutrale für Aufgaben wie

die Ueberwachungskommission in Korea unentbehrlich waren, sind vorbei. Das Problem zeichnet sich vielmehr ab, dass die Neutralen sowohl bezüglich Zugang zu Verifikationsergebnissen wie bezüglich Verifikationserfahrung zunehmend benachteiligt werden und den Anschluss verpassen. Sie drohen, in einem für die Sicherheitspolitik wesentlichen Informationsbereich immer stärker zurückzufallen.

- (b) Auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Kombination der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes mit einem fundamentalen Umbruch in Osteuropa droht die Neutralen auch auf wirtschaftlichem Gebiet an Gewicht verlieren zu lassen und zu marginalisieren. Das Gewicht der EFTA-Staaten war vor 10 Jahren erheblich grösser als heute, wird in weiteren 10 Jahren noch geringer sein, als es heute ist. Der Trend wird durch den relativen weltwirtschaftlichen Gewichtszuwachs aufstrebender Staaten (wie den Newly Industrialized Countries) noch akzentuiert und beschleunigt.

Diese Entwicklungstendenz erscheint gerade auch deswegen um so bedenklicher, weil die EG wirtschaftliche und politische Komponenten in sich vereint. Es ist bezeichnend, dass die EG und nicht die OECD der Hauptkoordinator der westlichen Hilfe an Osteuropa ist. Der Verlust an relativem wirtschaftlichen Verhandlungsgewicht wird somit durch einen Verlust an Möglichkeiten, in wesentlichen europäischen Fragen an der Politikdefinition und -schöpfung mitzuwirken, noch amplifiziert.

Sollten andere Neutrale schliesslich der EG beitreten, so würde die Problematik für die Schweiz noch weiter verstärkt. Die Verhandlungen mit der EG über Verkehrsprobleme diversester Natur deuten an, dass die Schweiz droht, vom gesuchten wirtschaftlichen Partner zum integrationspolitischen Aergernis zu werden. Es zeichnet sich die Gefahr ab, dass wir zwar aufgefordert werden, unseren Beitrag zur wirtschaftlichen Gesundung Osteuropas zu leisten, und dass unser Kapitalmarkt - gerade auch von einem wiedervereinigten Deutschland - aktiv genutzt wird, diese konkreten Beiträge aber nicht in wirkliche politische Einwirkungsmöglichkeiten umgesetzt werden können.

Das künftige Verhältnis der Schweiz zur EG erscheint als eine der zentralen Herausforderungen, für unser Land.

- (c) Auf politischem Gebiet. Für das Nicht-UNO-Mitgliedland Schweiz stellt die KSZE das wohl wichtigste multilaterale Forum dar, in welchem es seinen Anliegen und Interessen Gehör verschaffen kann und in welches es seine Vorstellungen einbringen kann. Auch für die anderen Neutralen ist dieses Forum von hoher Bedeutung.

In Zeiten erhöhter Spannungen zwischen Ost und West kam den N+N im KSZE-Prozess eine wesentliche Rolle als Mittler zu, denen immer wieder die Aufgabe zukam, für beide Seiten tragbare Kompromissformeln auszuarbeiten. In Zeiten sich rasch verbessernder Ost-West-Beziehungen, in denen zahlreiche und manigfaltige direkte Kommunikationswege zwischen Ost und West bestehen, reduziert sich der Bedarf für neutrale Mittler schnell. Damit verlieren aber die Neutralen tendenziell ein wesentliches Instrument, ihre eigenen sicherheitspolitischen Interessen in den euro-

päischen politischen Dialog einfließen lassen zu können.

Selbst der KSZE-Prozess erscheint nicht mehr zwingenderweise das einzige Forum für einen sicherheitspolitischen Dialog über Europa und seine Zukunft zu sein. Es sei an dieser Stelle nur an die Zielsetzung erinnert, eine "Europäische Politische Union" (die eines Tages vielleicht gar die Keimzelle für eine "Europäische Konföderation" werden könnte) zu schaffen, bzw an den Beschluss der Aussenministerkonferenz von Ottawa, die grundsätzlichen Verhandlungen betreffend der deutschen Wiedervereinigung aufgrund der Formel "2 + 4" zu führen.

Noch ist, angesichts des institutionellen Vakuums im gesamteuropäischen Rahmen der KSZE-Prozess (trotz der an ihm geübten Kritik) weitgehend konkurrenzlos. Anzeichen dafür, dass sich dies ändern könnte sind aber vorhanden. Es liegt daher im Interesse der Neutralen, diesen Prozess zu stärken und wohl auch zu institutionalisieren sowie durch neue Organe auszubauen.

- (3) In einem Europa, in welchem die Bedeutung der Militärallianzen abnimmt (oder sie doch zumindest verstärkt einen politischen Charakter erhalten), wird sich längerfristig auch die Frage nicht vermeiden lassen, wie Neutralität zu handhaben sei. Es muss zumindest erkannt werden, dass im Frieden eine enge Auslegung zunehmend zur Unfähigkeit führen kann, am Aufbau einer neuen politischen und sicherheitspolitischen Ordnung Europas mitzuwirken. Neutralität darf nicht mit einem Verzicht auf Politik gleichgesetzt werden, sondern sollte vielmehr der Politik erhöhte Glaubwürdigkeit, Wirkung und Aktionsmöglichkeiten sichern.
- (4) Bedürfnisse für Dienste des Neutralen sind in allen von der Arbeitsgruppe untersuchten Szenariengruppen an sich durchaus vorhanden, sofern Neutrale über die Bereitschaft und die Fähigkeit verfügten, diese Bedürfnisse auch tatsächlich zu befriedigen. Nirgends ist dies wohl so ausgeprägt wie im Falle des sich im Umbruch befindlichen Osteuropa, das
- mit lange verdrängten Nationalitätenproblemen zu kämpfen hat, aber kaum über Erfahrung bezüglich dem Aufbau föderalistischer Strukturen verfügt;
 - auf dem Bereich des Staats- und Verfassungsrechts einen grossen und dringenden Nachholbedarf aufweist;
 - an der friedlichen Streitbeilegung interessiert sein muss (ein Bedürfnis, dass bei den baltischen Staaten, sollte ihnen der Austritt aus der UdSSR gelingen, noch viel ausgeprägter vorhanden sein dürfte);
 - auf ganz praktischen Gebieten des Aufbaues der Demokratie einen klaren Lernbedarf aufweist;
 - möglicherweise an Wahlbeobachtungen interessiert sein kann;

- gerade auch im Bereich des sicherheitspolitischen Denkens und der Restrukturierung der eigenen Streitkräfte an einer Emanzipation von der UdSSR nachhaltig interessiert sein muss.

Alle diese diversen Bedürfnisse können grundsätzlich von den Neutralen leichter und unproblematischer erfüllt werden als von Mitgliedstaaten der NATO (oder gar einem wiedervereinigten Deutschland). Der Neutrale erweckt nicht den Eindruck, er wolle das von der UdSSR hinterlassene Vakuum zu seinem Vorteil auszufüllen. Denkt man daran, dass sich der sowjetische Generalstab heute deutlich verunsichert zeigt, und sieht man die potentielle Gefahr einer UdSSR, die meint, das Opfer eines westlichen "Diktats" geworden zu sein, und daher zu einer revanchistischen Macht in Europa werden könnte, so wird die vitale Bedeutung derartiger Dienste des Neutralen noch deutlicher erkennbar. Die Liste zeigt aber auch auf, wo die traditionelle Form der Neutralität Grenzen zöge. So wäre zB eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit einem osteuropäischen Land ohne flexiblere Definition der Neutralität kaum denkbar.

- (5) Zunehmend an Gewicht gewinnen wird die Zusammenarbeit mit den anderen Neutralen. Sie kann auch Basis für ein verstärktes Engagement bei künftigen Neutralen sein.
- (6) Will die Schweiz verhindern, dass sie marginalisiert wird, und sicherstellen, dass sie an der Neugestaltung Europas aktiv teilnehmen kann, so wird sie auch ganz konkret etwas zu bieten haben müssen.

Sie darf bestehende sicherheitspolitische Instrumente, die sich bewährt haben, weder aufgeben noch schwächen. (Jedes signifikante Absinken unserer Fähigkeit, uns glaubwürdig selbst verteidigen zu können, würde sehr schnell das böse Wort des sicherheitspolitischen Trittbrettfahrers provozieren und unseren aussenpolitischen Handlungsspielraum nachhaltig einengen.)

Sie muss aber auch, wo notwendig, neue sicherheitspolitische Instrumente schaffen und bestehende Instrumente ausbauen. Im Bereich der Mittel zugunsten der dynamischen Komponente unserer Sicherheitspolitik hat die Schweiz gegenüber anderen Neutralen einen deutlichen Nachholbedarf. Die Diskrepanz im Instrumentarium kommt beispielsweise bei den Blauhelmen besonders deutlich zum Ausdruck.

Der Nachholbedarf ist aber auch in anderen Bereichen klar feststellbar. Die personelle Ausstattung der meisten im Bereich der Sicherheitspolitik tätigen Dienststellen des Bundes steht in einem geradezu grotesken Missverhältnis zur Bedeutung der Aufgabe. Der Bundesrat verfügt nur sehr beschränkt über die Möglichkeit, durch Zuweisung finanzieller Mittel Schwerpunkte zu setzen. Ueber eine flexible einsetzbare Mittelreserve verfügt er schon gar nicht. Ebenso ist es um die sicherheitspolitische Expertise im Lande - gerade auch im Vergleich - keineswegs zum besten bestellt, obwohl gerade der neutrale Kleinstaat, der seine Interessen allein vertreten muss, grundsätzlich ein Interesse daran haben muss, hier besonders stark zu sein.

Will die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen wirksam vertreten, so wird dies Geld, Personal und Zeit kosten.

- (7) Kann der Bevölkerung aber nicht eine klare sicherheitspolitische Zielvorstellung, eine Vision des Europas, welches wir möchten und der Rolle welche wir in ihm zu spielen beabsichtigen, präsentiert werden, so wird die Bevölkerung unsere Sicherheitspolitik nicht tragen.



Eugen Lüthy
KKdt zD