

Beauftragter für sicherheitspolitische  
Sonderfragen

3003 Bern, 8.3.90

Zusammenfassender Bericht über das internationale Symposium vom  
21.-23.2.90 in Zürich zum Thema "Szenarien der schweizerischen  
Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden europäischen Umfeld"

---

## 1. Auftrag

Der C EMD beauftragte im Dezember 1989 KKdt Eugen Lüthy sowie den Unterzeichnenden im Hinblick auf den dem Parlament zu unterbreitenden Bericht zur schweizerischen 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 einerseits mögliche Entwicklungsszenarien zu identifizieren, diese anschliessend nach Eintretenswahrscheinlichkeit zu gewichten und auf ihre konkreten Implikationen für die Neutralen und die schweizerische Sicherheitspolitik zu untersuchen.
- (3) Hierzu (in Ergänzung anderer, bereits zuvor geplanter internationaler Konferenzen und Expertenbefragungen) bis spätestens Ende Februar 1990 ein internationales Symposium, an dem führende ausländische Experten sowie Vertreter der Bundesverwaltung und Schweizer Experten (die nicht ohnehin schon an der Ausarbeitung des Berichtes zur Sicherheitspolitik beteiligt waren oder sind) teilnehmen sollen.
- (4) Ihm über die Ergebnisse dieses internationalen Symposiums bis spätestens Mitte März 1990 Bericht zu erstatten.
- (5) Ihm spätestens eine Woche später einen zweiten, umfassenden Bericht zuzustellen, der neben den Ergebnissen dieses internationalen Symposiums auch die Resultate der anderen internationalen Konferenzen und Expertenbefragungen sowie die Arbeiten der diese Anhörungen begleitenden Beamtengruppe, berücksichtigt und als eine der Arbeitsgrundlagen zur Ausarbeitung des neuen Berichtes zur Sicherheitspolitik der Schweiz dienen kann.

## 2. Gegenstand des Berichtes

Der hiermit unterbreitete Bericht fasst die Resultate des vom C EMD gewünschten internationalen Symposiums zum Thema "Szenarien der schweizerischen Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden europäischen Umfeld" zusammen, welches vom 21.-23.2.90 im Hotel Atlantis-Sheraton in Zürich stattfand (inkl der Gespräche am Rande der Tagung).

Dieser Bericht deckt nicht die Ergebnisse der weiteren internationalen Konferenzen ab, die parallel zu diesem Symposium durchgeführt wurden (insbesondere die "Dolder"-Konferenz vom 12.-14.1.90, an welcher führende westliche Entscheidungsträger auf ihre Lagebeurteilung hinsichtlich der künftigen Entwicklung in unserem strategischen Umfeld befragt wurden, und die "La Réserve"-Konferenz vom 1./2.3.90, in welcher Entscheidungsträger der Sowjetunion und des Warschauer Paktes entsprechend befragt wurden). Ferner enthält dieser Bericht nicht die Ergebnisse der diese Arbeiten begleitenden Beamtengruppe.

Diese zusätzlichen Erkenntnisse werden in einem zweiten Bericht (in

Erfüllung des oben erwähnten Auftrages 5) zusammengefasst werden.  
Der vorliegende Bericht deckt den oben erwähnten Auftrag 4 ab.

### 3. Methodisches Vorgehen

#### 3.1. Auswahl der internationalen Experten

Folgende Kriterien wurden bei der Auswahl der internationalen Experten (sowie der schweizerischen Experten, die nicht der Bundesverwaltung angehören) angewandt:

- (1) Beschränkung auf Experten aus den anderen neutralen Staaten und aus dem Westen, da
  - (a) die Erfahrung zeigt, dass in Expertengruppen, die sich sowohl aus westlichen wie östlichen Experten zusammensetzen, nicht wirklich frei geredet wird, sondern sofort die Tendenz entsteht, die politischen Positionen der eigenen Länder zu vertreten. Diese offiziellen Positionen der verschiedenen Akteure sind jedoch bekannt. Von Interesse ist es, die persönliche, wirkliche Meinung der Experten zu erhalten (echter Erkenntnisgewinn, nicht diplomatische Konferenz).
  - (b) die Lageeinschätzung und die Analyse der möglichen und der wahrscheinlichen Lageentwicklung des Ostens durch andere internationale Konferenzen und Expertenbefragungen eingeholt wurde.
- (2) Möglichst repräsentative Vertretung bezüglich:
  - (a) den für unsere Sicherheitspolitik, innerhalb des oben abgesteckten Rahmens, besonders wichtigen Staaten (alle Neutralen, die USA, die wichtigsten westeuropäischen Staaten);
  - (b) der parteipolitischen Zugehörigkeit (Sozialdemokraten, Liberale, Christdemokraten);
  - (c) der relevanten Fachexpertise (Politwissenschaftler, Wirtschafts- und Finanzexperten, Militärexperten, ehemalige oder aktive Berufsoffiziere, Experten mit langjähriger Verwaltungserfahrung in ihren Heimatstaaten, Vertreter der beiden führenden europäischen wissenschaftlichen Institutionen [IISS, SIPRI], etc.)
- (3) Im Falle der anderen Neutralen Auswahl jener Experten, die für ihre eigene Regierung bereits ähnliche Aufgaben erfüllt haben, bzw zu erfüllen im Begriffe sind und somit am besten geeignet erscheinen, einerseits die Probleme eines Neutralen in einem sich wandelnden Umfeld zu identifizieren, andererseits Lücken und Schwachstellen in unserem eigenen Vorgehen und Denken zu erkennen.
- (4) Bezüglich der schweizerischen Experten: Konzentration auf Experten, die nicht bereits ohnehin an der Ausarbeitung des Berichtes zur Sicherheitspolitik beteiligt sind (damit nicht einfach auf zwei Kanälen ein identisches Resultat produziert wird, sondern ein Maximum an Meinungen und Denkanstössen eingeholt werden kann).

Diese Auswahlkriterien führten zu einer Expertengruppe, die sich schliesslich wie folgt zusammensetzte:

Ausländische Experten

- Dr. Pauli Järvenpää, Finnland, National Security Advisor, Finnisches Verteidigungsministerium, Helsinki
- Divisionär Ernest F. König, Oesterreich, Leiter der Generalstabsgruppe A, Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien
- Sir R.A. Mason, Grossbritannien, ehemaliger Vice Air Marshal der RAF und heute Consultant to the Foundation for International Security, Cheltenham
- Dr. Pierre Lellouche, Frankreich, ehemaliger Stellvertretender Direktor des Institut français des relations internationales und heute Berater von Herrn Jacques Chirac, Paris
- Dr. Steven E. Miller, USA/Schweden, Forscher am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm
- Dr. Lothar Rühl, ehemaliger Pressesprecher der deutschen Regierung, ehemaliger Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung und heute Mitglied der Chefredaktion von "Die Welt", Bonn
- Dr. Diego A. Ruiz Palmer, USA/Grossbritannien, ehemaliger Manager, NATO Studies Center, BDM International, Inc., McLean, VA, und heute Forscher am International Institute for Strategic Studies (IISS), London
- Dr. Johan Tunberger, Schweden, Senior Research Officer, National Defence Institute, Stockholm

Schweizerische Experten

- Dr. Viktor Beglinger, Generaldirektor, Gebrüder Sulzer AG, Winterthur
- Herr Heinrich Buchbinder, ehemaliger Präsident der Studien- gruppe der SPS für Sicherheitspolitik, Schinznach Dorf
- Herr Michael Funk, Präsident, Oerlikon Bührlle Holding, Zürich
- Dr. Hans Meyer, Vize-Präsident, Schweizerische Nationalbank, Zürich

Für eine Liste sämtlicher Teilnehmer am Symposium (inklusive der Bundesbeamten) vgl. Beilage Nr. 1.

3.2. Vorgehen

Das Symposium wurde in vier Arbeitssitzungen aufgeteilt (Programm in Beilage Nr. 2), von denen jede einen klar umrissenen Auftrag hatte:

- Sitzung 1: Identifizierung der möglichen Entwicklungsszenarien unseres europäischen und strategischen Umfeldes
- Sitzung 2: Identifizierung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Szenarien
- Sitzung 3: Beurteilung der Konsequenzen der wahrscheinlichen Lageentwicklung für die Neutralen und insbesondere die Schweiz
- Sitzung 4: Mögliche Antworten der Neutralen und insbesondere der Schweiz auf diese Entwicklungstendenzen.

Während des Symposiums wurde zwischen freier Diskussion und eigentlicher Expertenbefragung im Hearing-Stil alterniert.

Als Einstieg in die Problematik wurde allen Experten vor Konferenzbeginn ein Grundlagenpapier ausgehändigt, das von der Beamtengruppe, welche das Symposium begleitete, ausgearbeitet worden war (vgl. Beilage Nr. 3). Dieses Grundlagenpapier wurde dabei bewusst knapp gehalten, um die Diskussion nicht auf dieses zu konzentrieren. Seine Aufgabe war lediglich, "das Eis zu brechen" und einen ersten Ausgangspunkt für die Diskussion zu schaffen.

#### 4. Ergebnisse

Vgl. das Protokoll der Sitzungen in Beilage Nr. 4 (deutsch/englisch, da mit einer Simultanübersetzungsanlage gearbeitet wurde). Daneben kann auch die Tonbandaufzeichnung der Sitzungen konsultiert werden.

##### 4.1. Hauptergebnisse

- (1) Die Ost-West-Beziehungen und die Lage in Europa befinden sich in derartig schneller Entwicklung, dass eindeutige Aussagen über die Lageentwicklung in Europa in den nächsten 5-10 Jahren nicht gemacht werden können. Die Lage in Europa hat an Berechenbarkeit verloren. Der Ansatz, mittels alternativer Szenarien möglicher und wahrscheinlicher Entwicklungen die Zukunft zu erfassen zu suchen, ist der richtige Weg. Dieser Weg wird auch von den anderen Neutralen gewählt, wobei die entsprechenden Arbeiten in Schweden am weitesten vorangeschritten sind.
- (2) Die schnelle Lageentwicklung in Europa und in der UdSSR führt nicht nur zu einer Abnahme der Berechenbarkeit der künftigen Lageentwicklung, sondern auch insbesondere zu einer markanten Abnahme der Stabilität in Europa.
- (3) Die bisherige Berechenbarkeit und Stabilität der Lage in Europa war das Produkt des Kalten Krieges und der Teilung Europas in zwei sich gegenüberstehende Militärbündnisse. Eine Ueberwindung dieser Situation liegt im Interesse Europas und seiner Völker. Sie entspricht auch insbesondere den staats- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Neutralen, die seit jeher überzeugt und nachhaltig für die Ideale von Frieden in Freiheit eingetreten sind. In der längerfristigen Perspektive besteht erstmals seit 1945 die Chance, Europas Zukunft friedlich, demokratisch und sicherer zu gestalten.
- (4) Ob dies allerdings gelingen wird, steht noch keineswegs fest. Wir befinden uns gegenwärtig in einer schwierigen Uebergangsperiode, deren letztlicher Ausgang offen bleibt. Der Verlust an Stabilität und die äusserst fluide Lage - insbesondere in der UdSSR selbst, in Osteuropa und in Deutschland (indirekt dadurch aber auch bezüglich der Zukunft der westlichen militärischen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit) - birgt klare Risiken in sich, die von der Oeffentlichkeit nicht wahrgenommen werden wollen, bzw nur teilweise wahrgenommen werden.
- (5) Ob die Entwicklung in Europa in positivere Bahnen gelenkt werden kann, hängt kurz- und mittelfristig primär davon ab, ob einerseits die deutsche Wiedervereinigung (die erfolgen wird) in geordneten Bahnen und unter Berücksichtigung der legitimen Interessen von Deutschlands Nachbarn sowie der UdSSR erfolgen wird, andererseits davon, wie die innenpoli-

tische Lage sich in der Sowjetunion entwickeln wird. Die Gleichzeitigkeit der beiden Problemstellungen (sowie die bestehende Wechselwirkung zwischen ihnen) geben grundsätzlich zu besonderer Besorgnis Anlass. Vereinfachend ausgedrückt: Es müssen erschreckend viele Weichen in zahlreichen Bereichen und in einem Entwicklungsablauf, der durch ein sehr hohes Tempo gekennzeichnet ist, koordiniert richtig gestellt werden, soll ein Unglück verhindert werden. Die Lage wird dabei zudem dadurch kompliziert, dass Richtung und Tempo der Entwicklung nur zT durch die Regierungen bestimmt wird, zu einem erheblichen Teil aber durch den einfachen Mann auf der Strasse, der unter der Vergangenheit gelitten hat (und dessen Geduld daher beschränkt ist) und dessen Ziele nicht staatsmännischer, sondern sehr konkreter Natur sind.

(6) Mittel- bis längerfristig betrachtet rücken weitere Problemfelder zusätzlich ins Blickfeld. Hier stehen insbesondere folgende Gefahren im Zentrum:

- Das Risiko eines Wiedererwachens des Nationalismus (in Ost- und Westeuropa, in der UdSSR), der nicht nur zu Irritation, sondern gar zu offenen Konflikten führen könnte und die Suche nach tragfähigen, gesamteuropäischen Strukturen und Institutionen verbauen kann, sofern er nicht in Schranken gehalten werden kann.
- Die Auflösungstendenzen der bestehenden Institutionen (insbesondere der beiden Militärblöcke, potentiell aber auch der westeuropäischen Integration und der transatlantischen Bande), die, da der Aufbau neuer und tragfähiger politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Strukturen im gesamteuropäischen Rahmen nicht einfach und in jedem Falle zeitaufwendig ist, zu einem institutionellen Vakuum, bzw zumindest Mangel führen könnten, welches das gemeinsame Meistern der gegenwärtigen weltpolitischen Uebergangsphase zumindest erschwert.
- Das Problem, dass die Rüstungskontrollverhandlungen, trotz ihrer an sich schnellen Fortschritte, von der Entwicklung ganz einfach überholt zu werden drohen, was die Gefahr in sich birgt, dass Bestrebungen, gewichtige Abkommen, die für die sicherheitspolitische Stabilität und friedliche Entwicklung in Europa wesentlich sind, entweder versanden oder aber zu Verträgen führen, die nur noch von bedingter Lagerelevanz sind.
- Die Gefahr, dass die Entwicklung im wirtschaftlichen Bereich (Wirtschaftsreformen in der UdSSR, Anhebung des Lebensstandards in Osteuropa und in der DDR, Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes) nur langsam und unter erheblichen Mühen auf einen positiven Kurs gebracht werden können, was gerade die politischen Reformprozesse in Osteuropa und in der UdSSR mit schwerwiegenden Hypotheken belasten, aber auch die Entwicklung in Westeuropa überschatten kann.
- Die schnelle Desintegration der militärischen Sicherheitsstrukturen, die angesichts des in Ost und West anhaltenden Modernisierungsdruckes in den Streitkräften zu konkreten militärischen Risiken führt, welche die politischen Unsicherheitsfaktoren noch verstärken und sich mit ihnen zu einer potentiell gefährlichen Mischung verbinden können, sollte die Entwicklung in Europa oder in der UdSSR ausser Kontrolle geraten.

- (7) Es war die einstimmige Ansicht der ausländischen und schweizerischen Experten, dass angesichts dieser Gesamtlage für die Neutralen kein Anlass besteht, ihre Fähigkeit zur militärischen Landesverteidigung zu schwächen oder gar aufzugeben. Einzelne Neutrale (insbesondere Finnland) lesen aus der Lageentwicklung, im Gegenteil, eine Notwendigkeit ab, ihre Verteidigungsanstrengungen zu intensivieren. Uebereinstimmend herrschte die Meinung vor, dass die Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft der Neutralen, die von niemandem als Bedrohung empfunden werden, in der heutigen Situation, in der viele Dinge sich im Fluss befinden, als wesentliches Element der Stabilität und der Lageberechenbarkeit zu betrachten sei. Die Neutralen hätten nicht nur ein Interesse, sondern sogar die Pflicht, diesen Beitrag zur Stabilität der sicherheitspolitischen Lage in Europa zu leisten, meinte eine Mehrheit der Experten.
- (8) Als besonders bedeutsam in diesem Kontext wurde von der Mehrheit der Experten explizit die Fähigkeit erwähnt, den eigenen Luftraum schützen zu können. Auf diesem Punkt legten insbesondere die Experten aus den anderen neutralen Länder starkes Gewicht. Alle Experten waren der Ansicht, dass die Bedeutung und Rolle der Luftstreitkräfte - wegen ihrer grossen Mobilität, Flexibilität und Feuerkraft - im Europa der neunziger Jahre anwachsen und nicht abnehmen werde.
- (9) Der Beitrag der Neutralen zur Schaffung eines neuen und sicheren Europas dürfe sich jedoch, auch hierin herrschte Uebereinstimmung, nicht allein auf die militärische Komponente beschränken. Vielmehr sei ein aktiver wirtschaftlicher, aber vor allem auch politischer Beitrag der Neutralen von wesentlicher Bedeutung.
- Diesen Beitrag zu leisten, liege im Eigeninteresse der neutralen Staaten, die in einer Periode, in welcher Ost und West direkt miteinander sprechen und verhandeln, nicht mehr zwingend als Mittler benötigt werden und daher riskieren, dass ihre Stimme nicht mehr gehört wird und ihre legitimen Interessen einfach übergangen werden könnten.
- Ein aktiver und konstruktiver Beitrag der Neutralen auf politischem und sicherheitspolitischem Gebiet entspreche aber auch einem konkreten Bedürfnis Europas. Gerade die Staaten Osteuropas, die erst dabei seien, ihren künftigen Weg zu bestimmen, könnten in den Neutralen attraktive Partner sehen, mit denen zusammen sie ihre eigenen Interessen leichter zu Gehör bringen könnten und welche weder in Ost, noch in West auf Misstrauen oder Ablehnung stiessen.
- (10) Diese neue Rolle werde, so meinten verschiedene Experten, die Neutralen aber auch dazu zwingen, ihre Neutralitätspolitik und ihr Rollenverständnis neu zu überdenken und einer sich verändernden Umwelt anzupassen. Während die Pflichten des Neutralen im Kriegsfall klar seien, so könnte die Definition der Neutralität in Friedenszeiten mit neuen Inhalten zu füllen sein. Wesentlich erscheine vor allem auch, dass die Neutralen selbst eine klare Vision entwickelten, wie das Europa aussehen soll, das nun im Entstehen sei und welchen Platz sie darin einnehmen wollten.

- (11) Als besonders bedeutsam wurde in diesem Kontext die Rolle der Neutralen im KSZE-Prozess bezeichnet - und zwar von allen Experten. Während eine erhebliche Zahl von Experten die Chance, den KSZE-Prozess institutionalisieren und in einen Mechanismus umwandeln zu können, der die Entwicklung in Europa gesamteuropäisch steuern kann, eher skeptisch beurteilte, unterstrichen dieselben Experten gleichzeitig die Bedeutung dieses Prozesses für die Neutralen selbst. Die KSZE stelle jenes Forum dar, in welchem die Neutralen ihre Interessen gleichberechtigt vortragen und in welches sie ihre Denkanstösse einbringen könnten. Dies treffe für das Nicht-UNO-Mitglied Schweiz in noch verstärktem Masse zu.

Trotz der offensichtlichen Probleme, einen Mechanismus, der 35 Staaten umfasst, auf dem Konsensprinzip beruht (was jedem Mitglied ein Veto-Recht gibt) und daher inhärent nur langsam arbeiten kann, in einen Steuerungsmechanismus umzuwandeln, der die sehr dynamische Entwicklung in Europa unter Kontrolle halten und in geordnete Bahnen überführen kann, wurde immer wieder auch das Potential dieses Instrumentes in klar umrissenen Aufgabenbereichen hervorgehoben. Dabei reichte die Palette der genannten Möglichkeiten und Optionen von der Rüstungskontrolle (und deren Verifikation) über die Schaffung von Krisenverhütungszentren bis hin zur Förderung der friedlichen Streitbeilegung.

Insgesamt wurde auch die Institutionalisation des KSZE-Prozesses in Form eines permanenten Mechanismus klar befürwortet - allein schon deswegen, weil es gegenwärtig keine andere Institution gibt, die sowohl alle europäischen Staaten (ausser Albanien) umfasst und gleichzeitig auch Nordamerika in die europäische sicherheitspolitische Entwicklung einbindet.

- (12) Bezüglich der konkreten Entwicklungsszenarien wurden die von der begleitenden Beamtengruppe entworfenen drei Szenarienfamilien als grundsätzlich richtig erachtet.

Als am wahrscheinlichsten wurde die Szenariengruppe "Europäisches Dorf" betrachtet, am unwahrscheinlichsten die Szenariengruppe "Gemeinsames Haus Europa", während die Szenariengruppe "Weiter wie bisher" in ihrer Wahrscheinlichkeit als in der Mitte liegend betrachtet wurde.

#### 4.2. Wesentliche Einzelergebnisse

##### Perspektiven der UdSSR

Es herrschte Uebereinstimmung, dass die UdSSR ihre wirtschaftlichen Probleme nur sehr langsam (wenn überhaupt) und sicherlich nicht mehr während der neunziger Jahre lösen können. Dies wurde als schwere Hypothek, die auf dem politischen Reformprozess lastet, betrachtet. Mit einem Anhalten der Nationalitätenprobleme wird allgemein gerechnet, was zum Austritt einzelner Republiken aus der Union (vorab der baltischen Staaten), zu einem offenen Bürgerkrieg oder beidem führen könne. Ein Rückzug der UdSSR auf das grossrussische Stammland und ein damit einhergehendes massives Anwachsen des grossrussischen Nationalismus wurden nicht ausgeschlossen. Als besonders wichtig wurde hervorgehoben, dass die sowjetischen Sicherheitsinteressen vom Westen heute ernst genommen werden. Es müsse vermieden werden, dass der UdSSR in einigen Jahren 1990 als das Jahr vorkomme, in dem sich die UdSSR einem Diktat des Westens habe beugen müssen.

Die UdSSR könnte dann zu einer revanchistischen Macht werden, was Stabilität und Frieden in Europa verunmöglichen würde und unbedingt vermieden werden müsse.

### Zukunft Deutschlands

Niemand zweifelte daran, dass es zu einer deutschen Wiedervereinigung kommen wird und dass diese Wiedervereinigung sehr rasch kommen wird. Die DDR wird nach den Wahlen vom 18.3.90, auch hier herrschte Ueber-einstimmung, als selbstständiger Akteur in diesem Prozess kaum mehr existieren. Die Formel 2+4 werde sich daher auf die Formel 1+4 reduzieren, wobei die entscheidende Bedeutung einerseits Deutschland, andererseits der UdSSR zukommen werde.

Kaum jemand glaubte interessanterweise daran, dass die Wiedervereinigung Deutschlands ohne Spannungen, bzw langfristige Gefahren erfolgen werde. Die Schaffung einer äusserst starken Wirtschaftsmacht mit rund 80 Mio Einwohnern im Herzen Europas sei ein wesentlicher Faktor, der von der Staatenwelt nicht übersehen werden könne und der auf die Lage in Europa Auswirkungen zeitigen müsse. Einzelne Experten befürchteten ein Wiederaufflackern der Spannungen zwischen Deutschland und seinen westlichen Nachbarn (insbesondere Frankreich). Manche sahen gar das Gespenst eines sich wiederbewaffnenden Deutschland, das sich auf Dauer auch Kernwaffen zulegen werde, und zu einer Gefahr für seine Nachbarn werde. Wiederum andere sahen eine starke Anziehungskraft des wiedervereinigten Deutschland auf Osteuropa vorher, was einen Experten dazu bewog, einen Machtkampf zwischen Russland und Deutschland über die Beherrschung des Machtvakuumms Osteuropa zu prophezeien. Es zeigten sich in diesem Teil der Diskussion tiefe Aengste und ein geradezu erstaunlicher Pessimismus. Nur wenige Experten erinnerten daran, dass 45 Jahre europäische und atlantische Zusammenarbeit auch irreversible Folgen gezeitigt haben, dass die westdeutsche Jugend heute zu einem guten Teil europäisch denkt, sicherlich alles andere als militaristisch ist und keinesfalls für die Anschaffung von Kernwaffen zu haben wäre. Kam die Diskussion auf diesen Punkt, so wurde die Quelle der von Deutschland ausgehenden nationalistischen Gefahr eben in der DDR und ihrer Bevölkerung gesehen, die diese Erfahrungen Westdeutschlands nicht gemacht habe.

Während sich dieser recht tiefe Pessimismus nicht mit der Beurteilung der begleitenden Beamtengruppe deckte, war er in sich selbst ein Phänomen, das in unserer Lagebeurteilung ernst genommen werden muss. Er beleuchtet eine Stimmungslage selbst unter Teilen der politischen Eliten Europas, die die Schweiz, die von Hitler nur bedroht war, von ihm aber nicht angegriffen worden ist, unterschätzen könnte.

Die meisten Experten gingen davon aus, dass die UdSSR sich schliesslich dazu durchringen werde, einem wiedervereinigten Deutschland Bande zur NATO zu belassen (wobei diese Bande unterschiedlich gesehen wurden). Befürchtungen wurden aber laut, dass Deutschland selbst, sollte die NATO zu einer Institution werden, deren hauptsächliche Aufgabe in der Einbindung (und letztlich Kontrolle) Deutschlands bestehen sollte, gar kein Interesse an einer weiteren NATO-Mitgliedschaft haben könnte. Als möglicher Ausweg aus diesem vermeintlichen Problem wurde insbesondere die Schaffung multilateraler Verbände gesehen.

### Perspektiven Osteuropas

Die Perspektiven Osteuropas wurden mehrheitlich als offen betrachtet. Die wirtschaftlichen Probleme des Raumes werden lange Zeit zu ihrer Lösung benötigen und auch die entstehenden Demokratien in diesem Teil Europas einer Belastungsprobe aussetzen. Die definitive politische Ausrichtung der Staaten Osteuropas kann noch nicht beurteilt werden. Man stimmte überein, dass sowohl (insbesondere im Falle Polens, allenfalls auch im Falle Rumäniens und Bulgariens) ein Verbleib im Warschauer Pakt denkbar sei, während andere Staaten (insbesondere Ungarn, später möglicherweise auch die Tschechoslowakei) sich für die Neutralität entscheiden könnten. Daneben wurde auch die Attraktivität alter Bande (etwa des Habsburgerreiches), bzw neuer bilateraler oder multilateraler Zusammenschlüsse und Interessensgemeinschaften hervorgehoben. Die Demokratie werde zu ihrer Festigung Jahre benötigen, ebenso die politische Neuordnung Osteuropas. Konflikte zwischen osteuropäischen Staaten (ausgelöst vor allem durch nationalistische Probleme wie etwa dem ungarisch-rumänischen Problem) wurden als zumindest möglich erachtet.

### Perspektiven Jugoslawiens

Verschiedene Experten betrachteten die Lage in Jugoslawien als besonders beunruhigend. Eine Explosion des Landes wurde nicht ausgeschlossen, wobei eine solche Desintegration des jugoslawischen Staatsgebildes auf den gesamten Balkan Auswirkungen haben müsste.

### Perspektiven von NATO und Warschauer Pakt

Die Ueberlebenschancen des Warschauer Paktes wurden insgesamt eher als niedrig veranschlagt. Allenfalls könnte ein sowjetisch-polnisches Bündnis, angereichert durch bilaterale oder multilaterale Abkommen mit Bulgarien und Rumänien überleben. Bis auf ein kleines Kontingent in Polen werde die UdSSR ihre Truppen in absehbarer Zeit auf das eigene Territorium zurücknehmen müssen.

Die Ueberlebenschancen der NATO wurden zwar auch skeptisch beurteilt, immerhin aber doch deutlich höher eingeschätzt als jene des Warschauer Paktes. Vorhergesehen wurde jedoch eine schnelle Reduktion der militärischen Dimension der NATO, wozu zu erwartende massive amerikanische Truppenabzüge (wenn nicht gar ein vollständiger amerikanischer Abzug) aus Europa ebenso beitragen würden, wie Truppenreduktionen der westeuropäischen NATO-Staaten auf unilateraler Ebene. Politisch könne die NATO, die stets über eine politische Dimension verfügte, hingegen allenfalls überleben. Wie relevant diese politische Rolle sein werde, würde von zahlreichen Faktoren abhängen. Möglicherweise würde die westliche Allianz zu etwas, das dem "Palast der Winde" in der indischen Stadt Jaipur gleichen könnte - nämlich einem Gebäude mit einer wunderschönen und imposanten Fassade, die ein innen leeres Gebäude verberge, in dem nur der Wind spielt.

Nicht ausgeschlossen wurde von einigen Experten auch eine Reduktion der Mitgliedstaaten der NATO, wobei Griechenland und Deutschland am häufigsten als denkbare Austrittskandidaten genannt wurden.

Umgekehrt wurde eine Stärkung und neue Rolle der WEU von einigen Experten als möglich betrachtet.

### Perspektiven der westeuropäischen Integration

Hier gingen die Meinungen deutlich auseinander. Eine Minderheit der Experten sah keine Verlangsamung der westeuropäischen Integrationsbestrebungen und erwartete von der EG einen gewichtigen und stabili-

sierenden Beitrag (gerade auch in Osteuropa). Andere Experten wollten sich nicht zu einer Prognose bereit erklären. Eine dritte Gruppe schliesslich, die einer knappen Mehrheit entsprach, sah eine Verlangsamung des westeuropäischen Integrationsprozesses und sicherlich ein Ende des Zieles der Europäischen politischen Union vorher. Eine kleine Minderheit schloss gar einen Austritt Deutschlands aus der EG nicht aus, fand aber mit diesen Aussagen in der Gruppe kein Echo.

#### Perspektiven der KSZE

Bezüglich der KSZE herrschte (vgl. Abschnitt 4.1.(11)) an sich erhebliche Skepsis. Diese Skepsis gründete primär darauf, dass niemand sich vorstellen konnte, wie eine Konferenz von 35 Staaten sehr unterschiedlicher Grösse und behaftet mit unterschiedlichen Problemen, mittels des Konsensprinzipes Lösungen für die Probleme Europas entwickeln könne, wenn dieses Europa sich in einem geradezu revolutionären Wandlungsprozess befindet. Vor allem wurde der KSZE klar auch die Fähigkeit abgesprochen, ein ganz Europa umspannendes System der kollektiven Sicherheit aufbauen zu können, welches eine echte Alternative zu dem von den beiden Militärblöcken bisher angebotenen kollektiven Schutz darstellen würde. Hierzu wären Mehrheitsentscheide und ein Sanktionsmechanismus notwendig, die gegenwärtig undenkbar seien (und letztlich auch gegenüber einer Supermacht wie der UdSSR überhaupt nicht eingesetzt werden könnten, selbst wenn es sie gäbe).

Diese grundsätzliche Skepsis war aber gleichzeitig gepaart mit der Forderung, den KSZE-Prozess dennoch zu stärken, zu institutionalisieren und auszubauen (durch Schaffung zahlreicher diverser Substrukturen, die sich Einzelproblemen besonderer Bedeutung annehmen könnten).

Dieser vordergründige Widerspruch belegte letztlich eindrücklich, dass es zur KSZE eigentlich im Moment keine Alternative gibt. Man ist sich der Schwäche des Instrumentes zwar bewusst, gibt ihm nur wenig Chancen, kann aber auch nichts besseres anbieten und ist daher bereit, das Instrument eben doch zu benutzen.

Betont wurde die Bedeutung der KSZE für die Neutralen. Wesentlich erscheint auch, dass gerade die oben beschriebene Stimmungslage für konstruktive Vorschläge und Initiativen der Neutralen an sich eine gute Ausgangsposition schafft.

#### Rolle des Nationalismus

Zahlreiche Experten sahen im wiedererstarkenden Nationalismus in Europa eine Hauptgefahr für die Zukunft. Hierbei wurde ein Anschwellen des Phänomens sowohl für Ost- wie Westeuropa, aber auch die UdSSR erwartet. Die bisherigen Strukturen in Europa hätten das Phänomen einerseits unterdrückt, andererseits durch die von ihnen geschaffene kollektive Sicherheit auch limitiert. In einem sich in Umwälzung befindenden Europa ohne tragfähige und glaubwürdige Mechanismen der kollektiven Sicherheit sei daher ein Anwachsen des Nationalismus beinahe unausweichlich. Dies könne, in der UdSSR oder in Jugoslawien, zum Bürgerkrieg führen, in anderen Gegenden Osteuropas zum Konflikt oder gar Krieg. Eine wesentliche Aufgabe europäischer Politik in den kommenden Jahren werde es sein, dies zu verhindern.

### Rolle der Kernwaffen

Es herrschte die einhellige Meinung vor, dass sich die Zahl der in Europa ausserhalb der Kernwaffenstaaten dislozierten Nuklearwaffen drastisch (möglicherweise gar bis auf Null) reduzieren wird. Die NATO-Nachrüstung im Bereich der Kurzstreckenraketen ist tot. Kernwaffen werden in noch verstärkter Masse politische Waffen, die einzig der Kriegverhinderung dienen, werden. Ihr operativer Einsatz in einem europäischen Konflikt wird immer unwahrscheinlicher.

Ein Fragezeichen wurde von einigen Experten hinter die amerikanische Bereitschaft gesetzt, Europa weiterhin einen Nuklearschirm anzubieten. Der Satz "no nukes, no troops", den der amerikanische Verteidigungsminister Carlucci seinerzeit im Zusammenhang mit der NATO-Kurzstreckenraketen-Debatte geprägt hatte, könnte bald umgedreht werden in "no troops, no nukes". Sollten die USA ihre Truppenpräsenz unter ein gewisses Niveau absinken lassen (oder hierzu gezwungen werden), welches allgemein als bei "deutlich unter 100'000 Mann" gesehen wurde, so werde der Kongress den Abzug auch dieser Restkontingente verlangen und durchsetzen. Anschliessend würden die USA auch nicht mehr an der Politik der "extended deterrence" festzuhalten bereit sein, was wiederum Europa ohne US Nukleargarantie einer mit rund 25'000 Kernwaffen ausgestatteten (und möglicherweise verunsicherten oder gar revanchistischen) UdSSR gegenüber beliesse. Die Konsequenzen einer derartigen Entwicklungskette wurden nicht ausdiskutiert. Der Gedankengang belegte aber die Bedeutung eines Verbleibes der BRD in der NATO und des weiteren Fortbestandes der NATO für die Stabilität der Lage in Europa.

### Perspektiven im konventionellen Bereich

Es wurde allgemein vorhergesagt, dass die UdSSR sehr bald die Mehrzahl ihrer Truppen (wenn nicht alle) auf ihr eigenes Territorium werde zurückziehen müssen und die anderen Staaten des Warschauer Paktes ihre Streitkräfte noch weiter reduzieren dürften. Auch auf westlicher Seite wurde von erheblichen Streitkräftereduktionen ausgegangen.

Dadurch werde sich die terrestrische Bedrohung, die noch vor kurzem im Zentrum der Besorgnisse stand, reduzieren. Die terrestrischen Frühwarnzeiten könnten zunehmen, da beide Seiten in stärkerem Masse auf ergänzende Mobilmachungsmassnahmen angewiesen sein dürften - insbesondere sofern ein CFE-Abkommen abgeschlossen und implementiert werden könne.

Ganz anders wurde die Situation bezüglich der Luftstreitkräfte gesehen. Hier wurde übereinstimmend davon ausgegangen, dass nur altes Material ausser Dienst gestellt werde, die laufenden Modernisierungsprogramme aber durchgezogen würden. Die Luftstreitkräfte würden eine noch entscheidendere Rolle innerhalb des militärischen Bedrohungsspektrums erhalten - und zwar dank ihrer Reichweite, ihrer Geschwindigkeit, ihrer Einsatzflexibilität und ihrer Feuerkraft. Die Reduktion der Bestände der Armeen am Boden werde diesen Trend, der sich ohnehin bereits abgezeichnet habe, lediglich noch amplifizieren.

- 12 -

Aus dieser allgemein geteilten Lagebeurteilung leiteten mehrere Experten offen ab, dass der Sicherung des eigenen Luftraumes für die Neutralen in den kommenden Jahren eine verstärkte und zentrale Bedeutung zukomme. Den eigenen Luftraum effizient und glaubwürdig sichern und verteidigen zu können, liege nicht nur im wohlverstandenen Eigeninteresse der Neutralen, sondern erhalte - angesichts der gegenwärtigen fluiden Lage in Europa - auch Bedeutung im europäischen Rahmen.

Diese Betonung der Bedeutung der Sicherung des eigenen Luftraumes war bei Neutralen und bei militärischen Fachexperten am stärksten herauszuhören und wurde sichtlich von allen anwesenden Experten geteilt. Es fiel zwar nicht das böse Wort des "Trittbrettfahrers", doch war deutlich zu spüren, dass vom Neutralen auch konkrete Schritte erwartet werden, die eigene Sicherheit selbst, oder zumindest weitgehend selbst, gewährleisten zu können, da die Allianzen heute einerseits ohnehin befürchten, ihre Kräfte würden überdehnt (und daher nicht bereit und willens sind, Lücken, die andere verschuldet haben, ohne weiteres auszufüllen), andererseits die Kombination militärischer und politischer Unsicherheitsfaktoren deutlich die Empfindlichkeit gegenüber Risiken und Gefährdungen des eigenen Dispositives zu erhöhen scheint.

Bemerkenswert erscheint, dass die skandinavischen Neutralen aus der gegenwärtigen Lage den Schluss ziehen, dass der Stärkung des Schutzes ihres Luftraumes prioritäre Bedeutung zukomme, während Oesterreich sich sichtlich befriedigt zeigte, dass das Draken-Geschäft hat abgeschlossen werden können. Finnland ist im Begriff, aus diesen Ueberlegungen heraus, ein hochmodernes Kampfflugzeug (F-16, Follow-on zur MiG-29, JAS oder Mirage 2000) zu beschaffen und misst insbesondere der look-down/shoot-down capability grösste Bedeutung zu. Es war klar zwischen den Zeilen herauszulesen, dass von der Schweiz eine ähnliche Einschätzung des Problemes erwartet werde.

Jene Experten, die sich mit der schweizerischen F/A-18-Beschaffung offen auseinandersetzten, sprachen sich einmütig für diese Beschaffung aus. Hierbei wurde auf die Bedeutung hingewiesen, welche einerseits der Einsatzflexibilität, andererseits dem technologischen Ausbaupotential dieser Maschine zukomme.

#### Neue Bedrohungsformen

Oekologische Bedrohungsaspekte oder Umweltprobleme tauchten, interessanterweise, in den sicherheitspolitischen Analysen der Experten nicht auf. Die Wünschbarkeit deren Einschliessung in die Sicherheitspolitik wurde lediglich von einem (schweizerischen) Experten unterstrichen, der dies allerdings primär mit einer Analyse der Stimmungslage in der schweizerischen Bevölkerung begründete. Im Ausland scheinen in dieser Frage ganz andere Masstäbe zu herrschen, provozierte diese schweizerische Intervention doch eine Mahnung zur Zurückhaltung von Seiten des österreichischen Vertreters, bzw provozierte weitgehendes Unverständnis bei den anderen Teilnehmern. Der Grundtenor der Reaktion kann so zusammengefasst werden, dass es einerseits genügend Gründe für die Neutralen gebe, glaubwürdige Verteidigungsanstrengungen aufrecht zu erhalten, andererseits es als schwierig erachtet wurde, die Legitimation von Armeen darauf aufzubauen, dass man sie auch im Katastrophenfall nützlich einsetzen könne.

Von den Experten hervorgehoben wurden jedoch zwei andere neue Bedrohungsformen. Zum ersten herrschte praktisch Uebereinstimmung, dass der drohenden weiteren Verbreitung von Kernwaffen in der Dritten Welt verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse (wobei auch auf die enge Verknüpfung der nuklearen und der chemischen Proliferationsgefahr verwiesen wurde). Zweitens wurde auf die sicherheitspolitischen Dimensionen der Migrationsproblematik (von Süd nach Nord und von Ost nach West) nachdrücklich hingewiesen. Da diese Probleme sich der politischen Lösung entzögen, würden sie gerne verdrängt. Tatsächlich sei die Migrationsproblematik aber genau jene sicherheitspolitische Herausforderung, von der man wisse, dass sie eintrete, bzw die bereits in vollem Gange sei. Hier wurde eine schnelle Lageverschärfungstendenz konstatiert, die auch zu neuen Erpressbarkeiten gegenüber dem Ausland (von den innenpolitischen Problemen ganz zu schweigen) führen könne.

#### Das Problem selektiver Perzeptionen

Immer wieder - und teilweise sehr nachdrücklich - wurde auf das Problem hingewiesen, dass die öffentliche Meinung in Westeuropa sich nicht mit den europäischen Realitäten decke. Der Grossteil unserer Bevölkerung habe den Eindruck, der Weltfrieden sei ausgebrochen, so dass man sich nun nicht mehr mit der Welt- oder der Aussen- und Sicherheitspolitik zu befassen brauche und voll den eigenen lokalen Problemen widmen könne. Diese wachsende Diskrepanz zwischen bestehenden Herausforderungen einerseits und sich verengendem öffentlichen Problembewusstsein andererseits wurde von einzelnen Experten als das vielleicht zentralste Problem für die Formulierung der Sicherheitspolitik der Neutralen betrachtet. Es wurde ausgeführt, dass dieses Problem nur dann überwunden werden könne, wenn der eigenen Bevölkerung überzeugende aussen- und sicherheitspolitische Visionen präsentiert werden könnten, die auf breite Zustimmung stössen. Von den Medien könne diese Leitfunktion nicht mehr erwartet werden. Daher komme diese Aufgabe in verstärktem Masse den Regierungen zu, denen es entweder gelänge, den Blick für die wahren Probleme Europas zu öffnen oder aber riskierten, von lokalen Detailfragen überschwemmt zu werden.

#### 5. Kosten

Die definitiven Kosten des Symposiums, inklusive der separaten, aber unter dem gleichen Rahmenkredit abgerechneten Expertenbefragungen von Vertretern des Ostblockes, werden bei Fr. 45-50'000.-- liegen. Der gesteckte Budgetrahmen von Fr. 75'000.-- wird damit nicht voll ausgeschöpft werden müssen.

Dr. Theodor H. Winkler

#### Beilagen

- Br. 1: Teilnehmerliste des Symposiums
- Nr. 2: Programm des Symposiums
- Nr. 3: Grundlagenpapier der Bundesverwaltung
- Nr. 4: Protokoll der Plenarsitzungen
- Nr. 5: Darstellung der schweizerischen Sicherheitspolitik durch Divisionär Bachofner anlässlich des Symposiums

Beilage Nr. 1

**Atlantis Conference**  
Zurich, 21-23 February, 1990

Berne, 19 February 1990

**"Scenarios for Swiss Security Policy  
in a changing European Environment"**

**Final List of Participants**

**Conference Chairman**

**Lt-Gen Eugen Lüthy**  
*Former Chief of the Swiss General Staff, Berne*

**International Experts**

**Dr. Pauli O. Järvenpää**  
*National Security Advisor, Ministry of Defence, Helsinki*

**Major-General Ernest König**  
*Chief General Staff Group A, Ministry of Defence, Vienna*

**Sir R.A. Mason, CB CBE MA**  
*Consultant to the Foundation for International Security, Cheltenham*

**Mr. Pierre Lellouche**  
*Advisor to Mr. Jacques Chirac, Paris*

**Dr. Steven E. Miller**  
*Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm*

**Dr. Lothar Rühl**  
*Editor, Die Welt, Bonn*

**Dr. Diego A. Ruiz Palmer**  
*Manager, NATO Studies Center, BDM International, Inc., McLean, VA; currently a Research Associate at the International Institute for Strategic Studies (IISS), London*

**Mr. Johan Tunberger**  
*Senior Research Officer, National Defence Institute, Stockholm*

*Swiss Experts*

**Dr. Viktor Beglinger**  
*Director General, Sulzer Brothers Ltd, Winterthur*

**Mr. Heinrich Buchbinder**  
*Former President, Study Group for Security Policy, Schinznach Dorf*

**Mr. Funk**  
*President, Oerlikon Bührle Holding, Zurich*

**Dr. Hans Meyer**  
*Vice-President, Swiss National Bank*

*Federal Administration*

**Mr. Josef Aregger**

*Deputy Head of the Political Secretariat, Federal Department of Foreign Affairs, Berne*

**Maj-Gen Hans E. Bachofner**

*Chief of Staff for Operational Training, Federal Military Department, Berne*

**Ambassador Mario A. Corti**

*Deputy to the Director, Federal Office of Foreign Trade*

**Ambassador Marianne von Grünigen**

*Head, Political Division III, Federal Department of Foreign Affairs, Berne*

**Dr. Bernhard Marfurt**

*Personal Councillor to the Swiss Minister of Defence, Berne*

*Conference Secretariat*

**Dr. Theodor H. Winkler**

*Representative for Special Politico-Military Affairs, Federal Military Department, Berne*

**Dr. Olivier F. Desarzens**

*Deputy to the Representative for Special Politico-Military Affairs, Federal Military Department, Berne*

Beilage Nr. 2

Atlantis Conference

Berne, 19 February 1990

**Scenarios for Swiss Security Policy  
in a changing European Environment**

Atlantis Sheraton, Zurich, 21 - 23 February, 1990

**Final Programme****Wednesday, February 21st, 1990**

19:00-20:00	Welcome Drink	Le Club
20:00-22:00	Opening Dinner	Les Quatre Saisons (Cortège)

**Thursday, February 22nd, 1990**

09:00-12:00	Working Session 1: Discussion of <b>possible scenarios</b> of the evolution of the European security situation in the 1990s	Saal A
12:15-14:00	Lunch	Les Quatre Saisons (Cortège)
14:30-17:30	Working Session 2: Assessment of the <b>probability</b> of the scenarios identified in session 1	Saal A
19:30-22:30	Dinner at a Restaurant in downtown Zurich	Hotel Storchen (Littéraire)

**Friday, February 23rd, 1990**

09:30-11:30	Working Session 3: Assessment of the <b>implications</b> of the scenarios identified in session 1 ( in general; for Switzerland)	Saal A
12:00-13:30	Lunch	Les Quatre Saisons (Cortège)
14:00-16:00	Working Session 4: <b>Answers</b> to the challenges posed by these scenarios	Saal A
16:00	Conference disperses	