

VERTRAULICH

Chef EMD

9. April 1990

Elemente der Sicherheitspolitik 901. Zu den konzeptionellen Rahmenbedingungen

Die geltende Sicherheitspolitik aus dem Jahre 1973 beruht auf einer Positionierung der Schweiz zwischen festgefügt militärischen Blöcken in einem Umfeld der Ost-West Konfrontation und des Kalten Krieges.

Die historischen Veränderungen in Europa sowie die damit verbundene Ungewissheit und Verunsicherung auch innerhalb unseres Landes machen eine neue sicherheitspolitische Standortbestimmung nötig. Sie drängt sich ebenfalls aufgrund von Entwicklungen auf, die in neuen Wertvorstellungen und Bedrohungswahrnehmungen unseres Volkes begründet liegen.

Dabei kommt es entscheidend darauf an, sich nicht im Tagesgeschehen zu verlieren. Wir müssen im Gegenteil den Mut zu Betrachtungen und Richtlinien finden, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung geeignet sind, die gegenwärtige Antihaltung gegenüber den Vorkehrungen der Gesamtverteidigung zu überwinden und eine breite Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer über politische Lager und Generationen hinweg zur Mitarbeit zu gewinnen. Die Voraussetzungen sind insofern vorhanden, als auch in den letzten Umfragen über 80 % der Befragten der Meinung zustimmten, die Schweiz sei verteidigungswert.

Das anzustrebende Ziel liegt somit einerseits in der Aufrechterhaltung der für Staat und Volk nach wie vor wichtigen Schutzfunktionen im machtpolitisch-militärischen Bereich und andererseits in der tätigen Mitwirkung am Aufbau einer neuen internationalen, vor allem auch europäischen Sicherheitsordnung, die der Friedensförderung und der strategischen Stabilität besser dient.

## VERTRAULICH

2

Wir dürfen uns somit nicht scheuen, die von uns angestrebten Entwicklungen zu definieren und alle Chancen zu ergreifen, um sie ungeachtet von Rückschlägen, die zweifellos eintreten werden, zu verfolgen, zu unterstützen und zu nutzen.

Ohne den für den Kleinstaat notwendigen Realismus zu verlassen, gilt es, den Mut zum Aufbruch in ein neues Zeitalter aufzubringen, das sich nicht zuletzt auch im Bereich der nationalen Sicherheit und in der Existenzsicherung im allgemeinen manifestiert.

Es geht also darum, sich von unserer bis anhin vorwiegend defensiven und reaktiven Gesamtverteidigungsidee zu lösen und eine vermehrt zukunftsgerichtete und aktive Sicherheitspolitik zu entwickeln, welche die Entstehung einer wünschbaren neuen europäischen Sicherheitsordnung unterstützt und bereit ist, darin eine nützliche Rolle zu spielen.

Dabei gehen wir davon aus, dass der Aufbau eines sicherheitspolitisch stabilen Europas über eine Vielfalt von Instrumenten zu erfolgen hat. Internationale politische Stabilität mit einem entsprechend verringerten Risiko bewaffneter Konflikte ist nur dann zu erreichen, wenn es gelingt, die Konfliktursachen zu beseitigen.

Dazu gehört die Schaffung demokratischer politischer Entscheidungsstrukturen. Dazu gehört ferner der Aufbau und die Erhaltung leistungsfähiger Volkswirtschaften, die imstande sind, einen ausreichenden nationalen Wohlstand zu garantieren, und die über einen verstärkten wirtschaftlichen Austausch mit ihren Partnerländern in ein gesamteuropäisches Wirtschaftssystem eingebunden werden können. Dazu gehört schliesslich eine vertiefte internationale Zusammenarbeit auf rechtlichem Gebiet, um die Wahrung der Menschenrechte zu sichern und allfällige zwischenstaatliche Auseinandersetzungen auf dem Weg der friedlichen Streitschlichtung beizulegen.

## VERTRAULICH

3

Unser Ziel ist es, jede künftige europäische Sicherheitsordnung, die sich auf Mechanismen der Vertrauensbildung, auf friedliche Konfliktregelung und defensiv strukturierte Verteidigungsstreitkräfte abstützt, tatkräftig zu fördern. Zielsetzungen dieser Art geben jeder Politik Sinn und Richtung; sie vermögen auch den Konsens über die künftige Sicherheitspolitik zu erhöhen.

Dass eine ganz Reihe von Entscheidungen von staatspolitisch erstrangiger Bedeutung und von historischer Tragweite vor uns liegen, die noch nicht spruchreif sind, darf uns in dieser Absicht nicht behindern. Es gilt, eine Sicherheitspolitik zu entwickeln, die unsere Nation, ihre Werte und unser Volk während des Wandlungsprozesses absichert, den sie in den nächsten Jahren durchmachen werden, gleichzeitig aber flexibel genug ist, um uns sämtliche Optionen offen zu halten. Eine umsichtige Sicherheitspolitik also, die keine nach wie vor nötige Schutzwirkung preisgibt, gleichzeitig aber auch eine zukunftsorientierte Sicherheitspolitik, die zwar nichts präjudiziert, aber auch nichts versäumt.

Die Schwierigkeiten dieses Unterfangens liegen auf der Hand. Sie können und müssen gemeistert werden.

Im Einzelnen scheint sich folgendes Vorgehen zu empfehlen:

Angestrebt wird ein knapper, aber dennoch aussagefähiger Bericht (B 90), dessen Verständlichkeit durch entsprechende grafische Gestaltung, grafische Darstellungen und soweit nötig durch Anhänge, in denen Einzelheiten untergebracht sind, gesteigert werden soll.

Dieser Bericht soll denjenigen über die Sicherheitspolitik vom Jahre 1973 vollständig ersetzen. Aus jenem sollen zwar die nach wie vor gültigen Elemente übernommen werden; das Hauptgewicht muss jedoch auf den neuen Vorstellungen und Verhaltensweisen liegen, die sich im Lichte der äusseren Entwicklungen sowie innerstaatlicher politischer und gesellschaftlicher Vorgänge aufdrängen.

## VERTRAULICH

4

Der neue Bericht soll ferner den Beginn eines intensiveren sicherheitspolitischen Dialogs mit Parlament und Bevölkerung darstellen. Auch schwierige und kontroverse Probleme werden offen angesprochen. Seine Gliederung wird dementsprechend grundsätzlich dreiteilig sein müssen:

In den Hauptkapiteln wird alles behandelt, was mit Blick auf die 90er Jahre zur Sicherheitspolitik ausgesagt werden kann und ausgesagt werden muss.

In einem Zusatzkapitel werden alle jene Probleme aufgelistet, die heute noch nicht spruchreif sind, deren Bearbeitung aber dringlich ist und die in den kommenden Jahren gelöst werden sollen. Entsprechend erfolgt die Ankündigung von "Zwischenberichten", die zum Beispiel alle drei Jahre oder im Rahmen der Legislaturziele über den Stand unserer Sicherheitspolitik Auskunft geben.

Ein weiteres Zusatzkapitel geht auf die aktuelle öffentliche sicherheitspolitische Diskussion ein und nimmt unter Angabe der Gründe zu jenen Anregungen Stellung, die nicht in die neue Sicherheitspolitik aufgenommen wurden. Grundsätzlich sollen alle, die mit ernst zu nehmenden Ideen und Vorschlägen an die Öffentlichkeit getreten sind, eine fundierte Antwort erhalten.

Schliesslich soll der Bericht auch geeignet sein, dem Ausland und speziell unsern europäischen Nachbarn zu zeigen, dass die Schweiz mehr als bisher gewillt ist, nicht nur die eigene Selbstbehauptung sicherzustellen, sondern auch zur internationalen Friedenssicherung beizutragen. Der entsprechenden Kommunikationsaufgabe muss spezielle Beachtung geschenkt werden.

Als besonders wichtig für die gesamte Redaktion des B 90 wird sich eine Ueberprüfung und Straffung der sicherheitspolitischen Terminologie erweisen. Die hierfür notwendigen Arbeiten sind im Gange, aber noch nicht abgeschlossen, so dass in diesem Papier noch weitgehend mit den Begriffen des Berichts 73 gearbeitet wird.

## VERTRAULICH

5

## 2. Zur Darstellung und zur Beurteilung der Lage

### 2.1 Methode (Vgl. Abbildungen 1 und 2)

Aufgrund der Aussprache des Bundesrates vom 9.1.90, bleibt der Begriff "Sicherheitspolitik" für den Schutz vor direkter und indirekter Gewaltanwendung reserviert.

Die Gesamtpolitik des Bundesrates beschäftigt sich selbstverständlich auch mit allen übrigen Gefahren und Risiken. Sie werden von ihm in ihrer Gesamtheit und Verflechtung beurteilt.

Diese beiden Aussagen gilt es ganz klar herauszustellen. Nachdem sich aber auch die Öffentlichkeit zunehmend mit den "nicht-strategischen existenziellen Gefahren" befasst und sich namentlich von ihnen bedroht fühlt, ist es unabdingbar, dass sich die Lagebeurteilung in der neuen Sicherheitspolitik mit dem gesamten Spektrum der Risiken für die Existenz der Schweiz befasst und aufzeigt, wer für den Schutz welcher Bereiche zuständig ist und wie das geschieht.

Mit andern Worten: Es geht bereits bei der Schilderung der Gefahren um die Einbettung der Sicherheitspolitik in die allgemeine Politik der Existenzsicherung von Volk und Staat. ]

Vor allem muss auch auf die Interdependenzen im Gefahrenbereich und die Vernetzung der Reaktionen hingewiesen werden. Letztere erfolgt erstens auf der Ebene des Bundesrates, zweitens der Departemente, Bundesämter und Kantone und drittens auf derjenigen des koordinierten Mitteleinsatzes, soweit dieser Vorteile und Synergien verspricht.

Um zum eigentlichen Thema zurückzufinden, sollen abschliessend anhand von Grundscenarien die möglichen Entwicklungen im machtpolitisch - strategischen Bereich und zwar sowohl mit ihren Chancen wie mit ihren Risiken prägnant umrissen werden. Sie zeigen auf, wo die künftige Sicherheitspolitik ansetzen will und ansetzen muss.

## 2.2 Uebersicht über das Gefahrenspektrum

Im B 90 werden also alle auf die Schweiz wirkenden und heute erkennbaren Gefahren und Risiken in kurzen Kapiteln angesprochen. Dabei soll aber auch festgestellt werden, ob wirklich ein existenzieller Gefährdungsgrad vorliegt und mit welcher Wahrscheinlichkeit die jeweiligen Gefahren akut werden können.

Thematisiert werden insbesondere:

### - unser internationales Umfeld

- Das Ende der Nachkriegsordnung in Europa
- Alte und neue Herausforderungen
- Mögliche europäische Entwicklungen in den 90er Jahren
- Globale Perspektiven
  - Oekologische Gefahren
  - Nord-Süd Beziehungen
  - Die Lage in den Entwicklungsländern
  - Regionale Spannungsherde
  - Transatlantische Beziehungen
  - Der pazifische Raum
  - Wachsendes Gewicht supranationaler Organisationen
- Zustand und mögliche Entwicklungen im machtpolitisch - militärischen Bereich (Massenvernichtungswaffen, konventionelle Waffen, Rüstungstechnik, vertrauensbildende Massnahmen, Rüstungsreduzierung im KSZE-Rahmen, Rüstungskontrolle, Verifikation)
- Indirekte Konfliktführung

### - unsere nationale Sicherheitslage

- Gesellschaftliche und wirtschaftliche Verletzlichkeit der Schweiz
  - Wertewandel und Kohäsion
  - Kleinstaatliche Abhängigkeit und internationale Vernetzung der Wirtschaft

## VERTRAULICH

7

- Terrorismus
- Internationales Verbrechenrecht
- Zivilisations- und naturbedingte Risiken
  - oekologische Bedrohungen
  - technische Katastrophen
  - Naturkatastrophen
- Migrationen
- Drogen und Seuchen

### 2.3 Chancen, Gefahren und Risiken für die Schweiz

Im B 90 sollen mindestens drei Grundszenarien beschrieben werden, welche die möglichen positiven und negativen Entwicklungen in einer gewissen Bündelung aufzeigen.

#### Grundszenario: Positive Entwicklungen

Hier wird dargelegt, dass die Veränderungen in unserem strategischen Umfeld verbunden mit dem Ende des "Kalten Krieges" auch der Schweiz eine markante Entlastung von früheren akuten Bedrohungen gebracht hat. Die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen in Europa, in die auch die Schweiz einbezogen werden könnte, ist stark zurückgegangen.

Die Möglichkeit, dass auf unserem Kontinent eine neue Sicherheitsordnung auf niedrigerem Waffenniveau entsteht, ist vorhanden. Sie kann sich in unterschiedlichen Konstellationen herausbilden, doch ist sie umso stabiler, je besser die Potentiale und "Gewichte" verteilt werden, und je fester die militärische Macht in politische und vertrauensbildende Strukturen eingebunden wird. In diesem Zusammenhang werden die eventuelle künftige Rolle der Militärbündnisse, der KSZE Prozess, die Möglichkeit friedlicher Konfliktregelung, die Rüstungskontrollbemühungen, die Verifikationsbestrebungen usw. sowie die WEU, die EG und die eventuelle Bildung neuer neutraler Staaten zu erwähnen sein.

## VERTRAULICH

8

Man wird aber unmissverständlich darauf hinweisen müssen, dass auch eine solche neue Sicherheitsordnung in Europa auf militärischen Schutzmechanismen beruhen wird und dass selbst dann starke Militärmächte weiterbestehen werden, wenn die Abrüstungsbemühungen Erfolg haben.

Dennoch soll zum Ausdruck kommen, dass die Schweiz festen Willens ist und alles Interesse hat, diese Art Entwicklung zu unterstützen und zu fördern.

Grundszenario: Gefährliche Entwicklungen

Hierbei ist vom Ist-Zustand auszugehen. Die nach wie vor vorhandenen Militärpotentiale und der Zeitbedarf für ihre Reduktion selbst unter idealen Bedingungen müssen beschrieben werden. Ebenso die Gefahr von Rückfällen in die Konfrontation und die Möglichkeit, dass neue Kraftzentren und neue Akteure ein erneut unsicheres Umfeld schaffen könnten.

In dieses Szenario gehören auch die Hinweise auf die zwar nicht wahrscheinlichen, aber immer noch möglichen Formen des offenen Konflikts bis hin zur Frage des Atomkrieges.

Wichtig ist es zu zeigen, dass die rapide Umgestaltung in Europa und zwischen Ost und West zunächst einmal Ungewissheit und Unsicherheiten mit sich bringt, nachdem der weitere Verlauf der Entwicklung nicht vorhersehbar ist und alte und neue Konfliktstoffe auch in den 90er Jahren vorhanden sein werden.

Der Hinweis ist nötig, dass die Schweiz auch negative Entwicklungen ins Auge fassen muss, selbst wenn sie nicht primär mit einem direkten Angriff rechnet; die andauernde potentielle Gefahr, in einen allgemeinen europäischen Konflikt zu geraten oder von ihm mit direkten oder indirekten militärischen Mitteln betroffen zu werden, ist einzubeziehen, obwohl jede Schwarz-Weiss-Malerei vermieden werden soll.



### Grundszenario: Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle

In diesem Szenario muss darauf eingegangen werden, dass Gewaltanwendung in den verschiedensten Formen weiterhin gegeben ist und dass sie die sicherheitspolitischen Ziele eines Staates gefährden kann. Hier müssen der Terrorismus, das internationale Verbrechen und die möglichen Eskalationen beschrieben werden. Nicht zuletzt sind ferner Gefahren in Betracht zu ziehen, die aus Regionalkonflikten und aus Turbulenzen in der Dritten Welt entstehen können, nachdem die Proliferation von Waffen aller Art in diese Weltgegenden zu Sorgen Anlass gibt.

Mittelfristig könnte es auch zu grossen Migrationen kommen, welche die Gefahr offener Gewaltanwendung in sich bergen.

Auch hier soll nicht einfach der Teufel an die Wand gemalt, sondern differenziert beschrieben werden, worauf wir uns nach wie vor einstellen müssen.

Mittels solcher genereller, aber doch umfassender Beschreibungen kann der Bundesrat auf allzu detaillierte Szenarien mit ihren politischen Implikationen, Fehlerquellen und Veraltungsgefahren verzichten, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, Chancen oder Risiken für unser Land unzulässig heraufgespielt oder vernachlässigt zu haben.

### 3. Grundlagen und Eckwerte unserer Sicherheitspolitik

Dem in Ziffer 2 dargelegten Chancen- und Gefahren-Spektrum werden unsere staatspolitischen und sicherheitspolitischen Ziele gegenübergestellt und davon die grundsätzliche Absicht für den einschlagenden Weg abgeleitet. Der innere Zustand der Schweiz und die auf uns zukommenden Herausforderungen und Entscheidungen spielen dabei als geistig - moralische Voraussetzungen eine wichtige Rolle. Wichtig ist ebenfalls, auch bei dieser Thematik deutlich zu

machen, dass wir uns in einer Epoche einschneidender Veränderungen befinden und somit ein sicherheitspolitisches Verfahren gefunden werden muss, das verschiedenen Anforderungen Rechnung trägt.

Es geht um eine Optimierung unseres sicherheitspolitischen Verhaltens zwischen unsern auch in Belangen der nationalen Sicherheit schwerfälligen politischen Entscheidprozessen, der ebenso schwerfälligen Umsetzung der gefassten Beschlüsse in eine effiziente Praxis und der Notwendigkeit, neuen strategischen Entwicklungen mit hoher Flexibilität unseres strategischen Instrumentariums zu folgen.

### 3.1 Staatspolitische Ziele - sicherheitspolitische Ziele

Der B 90 muss vom Ist-Zustand, das heisst vom Artikel 2 der Bundesverfassung ausgehen. Innerhalb der Staatenwelt ist die Schweiz nach wie vor ein souveräner Staat, der sich mittels seiner bewaffneten Neutralität seit langer Zeit bis zum heutigen Tag behauptet hat. Wir schützen damit keine überholten, unzeitgemässen Vorstellungen, sondern unsere Rechte auf Selbstbestimmung und demokratische Willensbildung. Wir schützen ebenfalls unsere genossenschaftliche Demokratie und unsere politische Kultur des Zusammenlebens über Kultur- und Sprachgrenzen hinweg.

Ob wir unsere Rechte in Zukunft dazu benutzen werden, den Frieden in Freiheit, den wir uns erhalten wollen, in kollektiver Weise zu sichern, muss im B 90 als Möglichkeit erwähnt, aber offen gelassen werden. Die Sicherheitspolitik 90 dient im Gegenteil dazu, solche historischen und grundsätzlichen Entscheide möglichst ohne äusseren Druck oder gar Zwang in der politischen Diskussion anzunähern und auf demokratische Weise zu fällen.

Wir können also auch im sicherheitspolitischen Bereich vorerst den geltenden Maximen unserer Aussenpolitik folgen:

## VERTRAULICH

11

- Neutralität ist nach wie vor eine taugliche Art, die nationale Sicherheit zu gewährleisten, nachdem auch eine Bündniszugehörigkeit keine absolute Sicherheit verspricht. Neutralität aber nicht als Tabu oder gar Mythos, die nicht verändert werden könnte, auch wenn unsere staatspolitischen Ziele auf andere Weise besser sicherzustellen wären.

Ob die Neutralität im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses aufrechterhalten werden kann oder soll, ist eine nicht hier zu entscheidende Frage. Zu beachten in unserem Zusammenhang ist aber, dass die Neutralität mit dem Ende der Ost-West Konfrontation nicht zwangsläufig ausgespielt hat. Sie bietet sich zur Zeit als Modell für Völker an, die aus ihrem bisherigen Bündnisrahmen ausscheiden. Eine neu zu definierende "friedensbezogene Neutralität", welche sich der Völkergemeinschaft für gewisse Dienste zur Verfügung stellt, scheint durchaus Zukunft zu haben.

- Solidarität mit Dritten hat gerade seit den machtpolitisch - strategischen Umwälzungen in Europa auch eine sicherheitspolitische Bedeutung. Noch mehr als bisher ist es Aufgabe der Schweiz, auf ihre Weise zur Stabilität auf dem Kontinent beizutragen. Unsere Nachbarn sollen darauf bauen können, dass weder Territorium noch Luftraum der Schweiz ein strategisches Vakuum bedeuten, sondern gegen Gewaltaktionen aller Art abgesichert bleiben. Vom Raum Schweiz wird auch in Zukunft niemals Gewalt gegen andere Staaten ausgehen.
- Disponibilität - sicherheitspolitisch gesehen - heisst Mitwirkung und Engagement auch auf dem Feld der allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung. Der Realismus verbietet dem Kleinstaat, seine Kräfte in diesem Bereich zu überschätzen oder sie zu zersplittern. Andererseits wird es darum gehen, die seit jeher unternommenen und seit geraumer Zeit deutlich gesteigerten Anstrengungen zielgerichtet auszubauen.

## VERTRAULICH

12

- Universalität bedeutet sicherheitspolitisch, dass sich die Schweiz den militärischen Bedingungen einer neuen europäischen Sicherheitsordnung nicht entziehen wird. Sie wird indessen mit Entschiedenheit darauf bestehen, dass nicht unterschiedliche Wehrformen, staatliche und geografische Randbedingungen zu Ungleichgewichten und Nachteilen für unsere Selbstbehauptung führen. Insbesondere muss auch der Zeitbedarf für eine eventuell wiederum nötige Verstärkung unseres Verteidigungspotentials in Rechnung gestellt werden, nachdem der ressourcenarme Kleinstaat hierbei mit besonderen Schwierigkeiten zu rechnen hat.

Als sicherheitspolitische Ziele der Schweiz lassen sich in Uebernahme der bisherigen und unter Hinzufügung eines weiteren also formulieren:

- Friede in Freiheit und Unabhängigkeit
- Wahrung der Handlungsfreiheit als besonders wichtiges Ziel in einer Zeit des Wandels und der Ungewissheit
- Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen
- Behauptung des Staatsgebietes inklusive Kontrolle des Luftraums
- Beitrag an die internationale Stabilität, speziell in Europa.

Dass hier Relativierungen notwendig werden, ist selbstverständlich. Kein Industriestaat der Erde ist mehr völlig unabhängig und fähig, seinen Schutz hundertprozentig und allein sicherzustellen. Unsere Verteidigungsvorkehrungen gestatten aber eine Schutzwirkung grossen Ausmasses, vor allem wenn auch unsere präventiven Massnahmen im Bereich der allgemeinen Friedenssicherung und Kriegsverhinderung in Rechnung gestellt werden.

Wir sind uns auch bewusst, dass die nationale Sicherheit mit der wirtschaftlichen, sozialen und oekologischen Sicherheit eng verknüpft ist. (Vgl. Abbildung 3) So wenig wie sie alle organisatorisch innerhalb einer umfassenden allgemeinen "Existenzsicherungspolitik" zusammengefasst werden können, so wenig darf ihre Interdependenz übersehen oder gar missachtet werden.

## VERTRAULICH

13

3.2 Strategische Absicht und strategische Hauptaufgaben

Aus der Gegenüberstellung der möglichen Chancen, Gefahren und Risiken mit unseren staats- und sicherheitspolitischen Zielen ergeben sich unsere strategischen Optionen.

Als eine mögliche Absicht liesse sich formulieren:

«Der Bundesrat will keine Fortschreibung der bisherigen, sondern aufgrund des sich rasch wandelnden strategischen Umfeldes und einer Reihe von innerschweizerischen Entwicklungen, eine neue, zeitgemässe Sicherheitspolitik anstreben.

Diese Sicherheitspolitik soll erstens zur allgemeinen Friedenssicherung und zur Stabilität in Europa beitragen, soweit dies den Möglichkeiten eines neutralen Kleinstaates überhaupt entspricht. Es geht hier in erster Linie um Chancenwahrnehmung, Chancennutzung und grenzübergreifendes Engagement. Es geht aber auch um präventive Massnahmen zugunsten der eigenen Sicherheit. Alles in allem geht es um "Friedensförderung durch Mitwirkung, Engagement, Kooperations- und Hilfsbereitschaft".

Zweitens soll die neue Sicherheitspolitik den grösstmöglichen Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor den strategisch-machtpolitischen Gefahren anstreben, soweit sie nach wie vor bestehen, wiederaufleben oder in neuen Formen auftreten können. Es geht hier in erster Linie um "Friedenswahrung oder -wiederherstellung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit".

Drittens soll die neue Sicherheitspolitik mit ihrem Instrumentarium einen Beitrag zur allgemeinen Existenzsicherung der Schweiz leisten. Dies indem eine weitgehend geschützte und redundante Infrastruktur möglichst präventiv errichtet und ihre Schutzwirkung gegen die vielfältigsten Gefahren von gewaltsamen Anschlägen sowie Natur- und zivilisatorischen Katastrophen bis zu den Auswirkungen kriegerischer Gewaltanwendungen gewährleistet wird. Es geht hier im Zusammenwirken mit allen geeigneten Instanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden insbesondere um "Vorsorge, Schutz und Hilfe für

die Bevölkerung". Damit wird der heutigen Vernetzung der verschiedensten Gefahren durch eine sinnvolle, wo nötig und möglich auch übernationale Interdependenz der Gegenmassnahmen Rechnung getragen.

Um diese Absicht in Tat umzusetzen, bedarf es viertens einer ganzen Reihe von sicherheitspolitischen Massnahmen, die den sich wandelnden Entwicklungen entsprechend verstärkt oder verringert werden können. Bei aller Hoffnung auf positive Entwicklungen dürfen wir die Tatsache nicht vergessen, dass eine glaubwürdige Sicherheitspolitik, die uns und andern zugute kommt, dauernde Leistungen verlangt. Es geht somit auch um eine "ständige dem Wandel angemessene Bereitschaft zur Wahrnehmung von Schutzfunktionen einerseits und zur Flexibilität andererseits".

Mit kraftvollen Massnahmen in diesen vier Bereichen sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dem Schweizervolk die Diskussion über die anstehenden schwerwiegenden Entscheide ohne besonderen Zeitdruck und von einer gesicherten Basis aus zu ermöglichen».

Aufgrund dieser "Absicht" ergibt sich die beiliegende Matrix 1 "Gefahren/Chancen - Strategische Hauptaufgaben" (Vgl. Abbildung 4). Letztere sind gegenüber den sechs strategischen Hauptaufgaben der Sicherheitspolitik 73 (Ziffer 42) auf vier reduziert und gestrafft. Die Punkte in den Feldern zeigen an, dass wir mit ihnen das gesamte Gefahren - Chancen - Spektrum abzudecken vermögen und wo jeweils die Schwergewichte liegen müssen.

Im Einzelnen ist zu diesen Hauptaufgaben folgendes anzumerken:

Ständige, angemessenen und den sich verändernden Rahmenbedingungen schrittweise angepasste strategische Bereitschaft  
(Mission: wachsam und flexibel bleiben)

## VERTRAULICH

15

Aufrechterhaltung einer ausreichenden Selbstbehauptungs-Kapazität trotz rascher Veränderungen des strategischen Umfeldes. Erhöhung der strategischen und operativen Flexibilität, Verbesserung der Reaktionsfähigkeit zur Ausnutzung von Chancen und Verminderung von Risiken.

Allgemeine Friedensförderung durch Engagement, Kooperations- und Hilfsbereitschaft sowie durch unseren Beitrag an die internationale Krisenbewältigung

(Mission: sich engagieren, mitwirken)

Aufteilung der bisherigen "ausgreifenden Komponente" in einen allgemein internationalen (globalen) und einen europäischen Wirkungsbereich, um der Mitverantwortung für die Stabilität Mitteleuropas besser gerecht zu werden und auch sicherheitspolitisch unsere "Europaverträglichkeit" herzustellen.

- Globale Ausrichtung

- Gute Dienste
- Teilnahme an humanitären Aktionen
- Teilnahme an peace keeping operations (Blauhelme, militärische Beobachter usw.)
- Teilnahme am Konfliktmanagement, an Streitschlichtung
  
- Aktive Menschenrechtspolitik
- Mitwirkung bei der Rüstungskontrolle (evtl. chemische Verifikationsagentur)
- Friedens- und Konfliktsforschung

- Europäische Ausrichtung

- Erfüllung der strategischen Neutralitätspflichten
- Aufrechterhaltung einer notwendigen strategischen Dichte
- Sicherstellung der europäischen Verkehrs- und Energietransversalen
- Kooperation in sicherheitspolitisch relevanten grenzüberschreitenden Bereichen, insbesondere auch im KSZE Prozess
- Beitrag an die institutionelle Absicherung einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung

Friedenswahrung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit

(Mission: kämpfen können, schützen, bewahren)

Obwohl das Kernstück unserer Selbstbehauptungsstrategie, die "Kriegsverhinderung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit" (Dissuasion), angesichts der machtpolitisch - strategischen Veränderungen in den Hintergrund zu treten scheint, bleibt sie doch weiterhin die für den Kleinstaat richtige Maxime. Wir wissen noch nicht, ob nicht Rückfälle in die Konfrontation eintreten werden; wir wissen noch weniger, wie Europa machtpolitisch in fünf bis zehn Jahren aussieht, oder ob gar noch neue auch für uns gefährliche Entwicklungen in der Dritten Welt entstehen werden. Wir wissen hingegen, dass unser strategisches Umfeld auch nach Verwirklichung der geplanten Rüstungsreduktionen militärische Machtpotentiale enthalten wird.

Dissuasion wird aber auch in Zukunft nur dann spielen, wenn eine effektive Abwehr- und Durchhaltebereitschaft dahinter steht. Notfalls muss die Schweiz mit Waffengewalt verteidigt und der Friede auf diese Weise wiederhergestellt werden können. Wir haben uns somit weiterhin auch auf diesen Fall, der selbst den Widerstand in besetzten Gebieten einschliesst, einzustellen. Dies insbesondere auch, um Gewaltdrohungen und Erpressungen, von welcher Seite sie auch kommen mögen, widerstehen zu können.

Beitrag zur Existenzsicherung

(Mission: helfen, retten)

- Analytische Vorwegnahme und Früherkennung von Risiken und Gefahren
- Bereitstellung und Einsatz von Mitteln für Schadenprävention und Schadenbegrenzung im weitesten Sinne, auch im grenznahen Ausland
- Schutz vor terroristischer Gewaltanwendung strategischen Ausmasses
- Sicherstellen von Ueberleben und Weiterleben soweit machbar



## VERTRAULICH

17

Die Matrix 2 "Hauptaufgaben / Mittel" (Vgl. Abbildung 5) zeigt, dass unser bestehendes strategisches Instrumentarium grundsätzlich bereits heute ausreicht, um der oben geäußerten sicherheitspolitischen Absicht gerecht zu werden. Aus ihr geht ebenfalls klar hervor, dass praktisch alle Bereiche (strategische Mittel) zur Bewältigung aller Hauptaufgaben gebraucht werden. Die oft verwendete simplifizierende Zuordnung: Diplomatie = ausgreifende Komponente, Armee = bewahrende Komponente, ist somit nicht nur ungenau, sondern im Zeichen der immer komplexeren Aufgaben sogar falsch.

Allerdings steigt damit auch das Bedürfnis nach klaren Kompetenzabgrenzungen, namentlich auf operativer Ebene. Besonders gefragt ist selbstverständlich eine vorausschauende und klare strategische Führung auf oberster Regierungsebene.

Diese Aufstellungen zeigen im weiteren, dass von strategischen Schwergewichten im früheren Sinne nicht mehr gesprochen werden kann. Die Hauptaufgaben "Friedensförderung" und "Friedenswahrung" sind von der Wichtigkeit ihres Anliegens her einander näher gerückt. Sie erscheinen als gleichgeordnet. So sehr uns an der "Friedenswahrung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit" und der darin enthaltenen Entschlossenheit, notfalls für unsere Freiheit zu kämpfen, liegt, kann sie nicht von der präventiven "Friedensförderung" im übernationalen Rahmen getrennt oder gegen sie ausgespielt werden. Entsprechend hat die Zuweisung der finanziellen Mittel an die einzelnen Bereiche aufgrund ihres strategischen Auftrages und der dafür notwendigen Aufwendungen und nicht nach einem starren Schema zu erfolgen.

### 3.3 Weitere Eckwerte

Zur Festlegung der Eckwerte unserer künftigen Sicherheitspolitik gehört schliesslich auch die Bezeichnung der zu übernehmenden bisherigen Elemente. Die folgende Liste mit Angabe der entsprechenden Ziffern des Berichtes 73 soll die Diskussion erleichtern:

## VERTRAULICH

18

1. Vorrang der Demokratie / Innenpolitik als Voraussetzung und nicht als Mittel der Sicherheitspolitik (52,704)
2. Vorrang der politischen Führung (705); vorteilhafterweise ergänzt durch einige Bemerkungen über die strategische Führung nach der Wahl eines Generals
3. Angemessener Mitteleinsatz (706)
4. Gewalt nur in Notwehr (707)
5. Sicherheitspolitische Ziele im Lichte der Bedrohung (411)
6. Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung (422, 708)
7. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit (423, 711)
8. Besonderheiten der Armee (542, 714)
9. Ueberlebenschancen für alle (425, 715)
10. Widerstand (426, 717)

#### 4. Auswirkungen auf das strategische Instrumentarium

Die hier umschriebene neue Sicherheitspolitik führt zu Konsequenzen bei den einzelnen strategischen Bereichen (Mitteln). Hautpsächlich geht es zwar um die Fortführung bereits bekannter Massnahmen und Aktivitäten. Doch ergeben sich da und dort neue Akzente. Soweit sie bereits ersichtlich sind, werden sie nachfolgend aufgeführt.

## VERTRAULICH

19

Aussenpolitik / Aussenwirtschaftspolitik

- Beitrag zur Existenzsicherung der Schweiz
- Beitrag zur internationalen Stabilität durch
  - Gute Dienste
  - gezielte Wirtschaftshilfe und Wirtschaftskooperation
  - Bereitstellen von Instrumenten und Methoden zur friedlichen Streitschlichtung
- Beitrag an die institutionelle Absicherung einer neuen europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung in den Bereichen
  - Rüstungskontrolle
  - Verifikation
  - Waffenausfuhr
- Förderung des KSZE-Prozesses insbesondere der Menschenrechte
- Rechtliche Massnahmen gegen Proliferation von ABC know how
- Beitrag der Aussenwirtschaftspolitik
  - zur Behauptung des Wirtschaftsstandortes Schweiz gegenüber fremden Handelsmächten
  - zur Versorgung der Schweiz

Armee

- Kriegsverhinderung unter Einbezug der Unterstützung internationaler Bestrebungen in gleicher Richtung
- Verteidigungsbereitschaft und Verteidigungsfähigkeit unter Berücksichtigung der besonderen Verwundbarkeit des modernen Industriestaates; unter Umständen Fortsetzung des Widerstandes mit angemessenen Mitteln
- Hilfeleistung an Behörden und Bevölkerung bei speziellen Bedrohungen, bei Katastrophen und im Rahmen allgemeiner Krisenbewältigung
- Bereitstellung von Spezialisten für Einsätze im Rahmen von Rüstungskontrolle, vertrauensbildenden und Verifikations-Massnahmen; Bereitstellung von Personal für internationale Friedenssicherung

## VERTRAULICH

20

Zivilschutz

- Schutz, Rettung und Betreuung von Personen im Falle bewaffneter Konflikte
- Hilfeleistung bei Natur- und zivilisatorischen Katastrophen
- Schutz von Kulturgütern
- Grenzüberschreitende Einsätze, bzw. Zusammenarbeit mit den andern Wehrdiensten in lokalem, allenfalls regionalem Rahmen

Wirtschaftliche Landesversorgung

- Halten von Vorräten und Pflichtlagern als Reserve für wirtschaftlichen Krisenlagen.
- Bereithalten der Fruchtfolgeflächen.

Staatsschutz

- frühzeitige Bekämpfung von Bedrohungen, die auf eine widerrechtliche und gewaltsame Aenderung der staatlichen Ordnung abzielen
- Ergreifen möglichst präventiver Massnahmen gegen Spionage, Sabotage und Terrorismus
- Unterstützung der Behörden im Kampf gegen gewalttätigen Extremismus und Rassismus, Drogenhandel, illegalen Waffenhandel und organisiertes Verbrechen

Information in ausserordentlichen Lagen

- Bereithalten als Instrument der strategischen Führung
- technischer Ausbau

## VERTRAULICH

21

Koordination im Rahmen der Gesamtverteidigung

Alle Partner der Gesamtverteidigung bilden in enger Zusammenarbeit eine Infrastruktur für ausserordentliche Lagen. Diese leistet insbesondere den sicherheitspolitischen Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung.

Strategische Führung

Die strategische Führung durch den Bundesrat ist sichergestellt; sie wurde erst kürzlich überprüft und in Teilen verbessert.

Hingegen machen die zunehmende Interdependenz der Gefahren und der Gegenmassnahmen sowie der Einbezug grenzüberschreitender Aktivitäten in die schweizerische Sicherheitspolitik eine Früherkennung und integrierte Analyse der Gefahren sowie die systematische Erarbeitung von strategischen Optionen mit wissenschaftlicher Unterstützung unabdingbar. Nur so können in Zukunft Gefahren und Risiken frühzeitig erkannt und entsprechende Vorschläge für umfassende Gegenmassnahmen ausgearbeitet werden.

**5. Auflistung ungelöster Probleme**

Hier sind die wichtigsten mittel- und längerfristigen Probleme aufzuführen und zu kommentieren, die unsere Sicherheitspolitik berühren.

Zum Beispiel

- Dienstverweigerung
- Ablösung der Wehrpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen
- integrationspolitische Fragen
- neutralitätspolitische Fragen
- Stellungnahme zu ausländischen supranationalen Sicherheitsmodellen

VERTRAULICH

22

6. Diskussion von nicht berücksichtigten Anregungen und Missverständnissen

Beginn des erwähnten laufenden sicherheitspolitischen Dialogs mit der Öffentlichkeit. Herstellung von Glaubwürdigkeit durch nüchterne Aussagen und Transparenz beispielsweise in Bezug auf

- "nationalen Sicherheitsrat"
- soziale Verteidigung
- Guerrillaarmee
- Berufsarmee
- integrierte europäische Verteidigung
- "Nichtverteidigbarkeit moderner Industriestaaten"

Beilagen

- Fünf Abbildungen
- Provisorisches Inhaltsverzeichnis B 90

## VERTRAULICH

Chef EMD

ZUSAMMENFASSUNG (Beilage zum Entwurf "Elemente der Sicherheitspolitik 90" vom 9.4.90)

Verschiedene Gründe veranlassen uns, heute einen neuen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (B 90) vorzuschlagen.

Es sind dies

- die Umwälzungen in Europa und im Verhältnis der Supermächte
- die damit verbundene drastische Veränderung der Bedrohungslage
- die Diskussion über Zukunftsentwicklungen und Sicherheit in der Schweiz
- und die Notwendigkeit, für die künftige Tätigkeit der sicherheitspolitischen Bereiche einen verbindlichen Rahmen zu schaffen.

Wir nehmen dabei in Kauf, dass eine ganze Reihe von staatspolitisch wichtigen Entscheiden noch aussteht, die sich später auf die Sicherheitspolitik auswirken werden, ziehen aber bereits jene Konsequenzen, mit denen wir weder etwas präjudizieren, noch etwas versäumen.

Angestrebt wird somit die Entwicklung eines flexiblen schweizerischen Sicherheitssystems, das nicht ausschliesslich defensiv und reaktiv, sondern auch zukunftsgerichtet ist, weil es innerhalb einer wünschbaren künftigen europäischen Sicherheitsordnung eine nützliche Rolle spielen kann.

Dargelegt wird dies in einem knappen, verständlichen Bericht, der auch zum Anfang eines neuen sicherheitspolitischen Dialogs mit der Oeffentlichkeit werden soll.

Inhaltlich soll der B 90 dem Wertewandel und der aktuellen Bedrohungswahrnehmung gerecht werden, indem er die machtpolitisch - strategischen Gefahren in die allgemeine Existenzgefährdung einbettet, auch wenn sich der Bericht anschliessend primär auf diese konzentriert.

## VERTRAULICH

2

Auf den Begriff der Bedrohung wird verzichtet. Es wird von europäischen Gefahren und Risiken gesprochen. Die heutige Chance einer neuen europäischen Sicherheitsordnung primär defensiver Art wird als positive Entwicklung herausgearbeitet, für die wir uns einsetzen wollen, ohne in der Wachsamkeit gegenüber möglichen Rückfällen in die Konfrontation und gegenüber weiteren und eventuell neuen Gefahren nachzulassen.

Ausgehend von unsern staatspolitischen Zielen (Art. 2 BV) und unseren allgemein anerkannten Wertvorstellungen werden unsere bisherigen sicherheitspolitischen Ziele bekräftigt, aber um einen Beitrag an die internationale Stabilität, speziell in Mitteleuropa erweitert.

Aus der Gegenüberstellung der Chancen, Gefahren und Risiken mit unsern Zielen und infolge der stets zunehmenden Interdependenz aller sicherheitspolitischen Elemente ergibt sich eine neue Gruppierung und Erweiterung unserer strategischen Hauptaufgaben. Es handelt sich um

- eine angemessene und den sich verändernden Randbedingungen schrittweise angepasste strategische Bereitschaft
- unsern Beitrag an die allgemeine Friedensförderung durch Engagement und Kooperationsbereitschaft und an die internationale Krisenbewältigung mit Schwergewicht in Europa
- um die Aufrechterhaltung der Friedenswahrung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit
- und um einen Beitrag des sicherheitspolitischen Instrumentariums an die allgemeine Existenzsicherung

Diese Neuorientierung hat Auswirkungen auf die einzelnen Bereiche der Sicherheitspolitik und auf die strategische Führung. Letztere wird den weitgefächerten Chancen, Risiken und Gefahren sowie ihren Interdependenzen durch eine verbesserte Früherkennung und Optionenanalyse gerecht werden müssen. Alle Teile müssen flexibler werden. Grössere Flexibilität ist ganz generell unsere Antwort auf die heutige Ungewissheit. Letztlich ist aber auch die künftige Selbstbehauptung Aufgabe aller Schweizerinnen und Schweizer.



## CONFIDENTIEL

Chef DMF

RESUME (Annexe au projet "Eléments de la politique de sécurité 90" du 9.4.90)

Diverses raisons nous conduisent à proposer aujourd'hui un nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (R 90):

- les mutations survenues dans le contexte européen et dans les relations entre superpuissances
- les changements fondamentaux qui en ont découlé sur l'état de la menace
- la discussion relative à l'évolution future et à la sécurité en Suisse
- enfin la nécessité de fixer un cadre contraignant en vue des activités à venir dans les différents domaines de la politique de sécurité.

Nous tenons compte du fait qu'une série de décisions politiques qui auront des implications sur notre politique de sécurité doivent encore être prises. C'est pourquoi, en tirant maintenant déjà certaines conséquences, nous veillons à ne rien compromettre, mais aussi à ne rien omettre.

Le système de sécurité flexible que l'on s'efforce de développer pour la Suisse n'est de ce fait pas exclusivement orienté vers la défense et la réaction contre les impulsions extérieures. Au contraire, il est aussi tourné vers l'avenir, parce qu'il peut jouer un rôle utile dans le cadre d'un futur ordre de sécurité souhaitable en Europe.

Ce nouveau système sera exposé dans un rapport court et compréhensible qui devra également marquer le commencement d'un nouveau dialogue avec le public.

Quant au contenu, le R 90 doit prendre en compte les mutations que l'on a pu observer dans l'échelle des valeurs et dans les perceptions de la menace. Dans cette perspective, le R 90 fixera la place des dangers stratégiques -c'est-à-dire émergent du jeu des puissances- dans l'ensemble plus vaste des périls existentiels en général. Cependant, soulignons que le rapport se concentrera d'abord sur les dangers provenant du jeu des puissances.

## CONFIDENTIEL

On renonce à la notion de menace pour parler de dangers et de risques dans le contexte européen. La chance de voir se réaliser un nouvel ordre de sécurité de nature essentiellement défensive en Europe est considérée comme un développement positif en soi. Nous voulons nous engager en faveur de la mise en place de ce nouvel ordre, mais sans pour autant relâcher notre vigilance face à une possible rechute dans une situation de confrontation ou face à l'émergence d'autres, voire de nouveaux périls.

Nous partons des buts fondamentaux de la Confédération (art 2 Cst) et des valeurs généralement reconnues dans notre pays. Nous réaffirmons ensuite les anciens objectifs de notre politique de sécurité, mais les élargissons à la contribution à la stabilité internationale, spécialement en Europe centrale.

Il résulte primo de la confrontation des chances, risques et dangers présents avec nos objectifs, et secundo de l'interdépendance croissante entre tous les éléments de la politique de sécurité un nouvel assemblage et un élargissement de nos tâches principales en matière de stratégie

Il s'agit

- d'une préparation stratégique proportionnée, modulée en fonction de l'évolution des conditions-cadres
- de notre contribution à la promotion de la paix en général par l'engagement et la coopération, ainsi qu'à la maîtrise des crises internationales, ceci plus particulièrement en Europe
- du maintien de la paix par la capacité de défense et d'endurance
- d'une contribution des instruments de la politique de sécurité à la préservation de l'existence en général.

Cette nouvelle orientation a des implications sur les divers domaines de la politique de sécurité, de même que sur la conduite au niveau stratégique. En effet, l'éventail complet des chances, risques ou autres dangers, tout comme leurs interdépendances réciproques, doivent être saisis par un système amélioré de reconnaissance avancé et d'analyse des options. Il faut que toutes les parties acquièrent une plus grande flexibilité. Une plus grande flexibilité, telle est au fond notre réponse à l'incertitude ambiante. D'autre part, à l'avenir aussi, la politique de sécurité restera l'affaire de tous les Suisses et de toutes les Suissesses.