

dodis.ch/59498

Auszug

*Sitzung der für den Bericht über die Sicherheitspolitik zuständigen Kommission
des Ständerats vom 13. Mai 1991¹*

SICHERHEITSPOLITIK, BERICHT 90

Vertraulich

Bern, 27. Mai 1991

Bundesrat Villiger: Ich möchte die Vorlage² etwas ausführlicher vorstellen und die Überlegungen umreissen, die den Bundesrat bewogen haben, gerade einen solchen Bericht vorzulegen.

Europa hat sich in sehr kurzer Zeit stark verändert. Für viele Schweizerinnen und Schweizer sind kriegerische Auseinandersetzungen schwierig vorstellbar geworden. Ziel und Aufgabe verschiedener Instrumente der Sicherheitspolitik – vor allem von Armee und Zivilschutz – werden in Zweifel gezogen. Daran hat auch der Golfkrieg³ nichts Grundsätzliches geändert, obwohl wir alle im Fernsehen täglich mitverfolgen konnten, dass gewaltsame Auseinandersetzungen gar nicht so weit entfernt von uns stattfinden können und dass auch regionale Konflikte weiträumige Auswirkungen haben können. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich nicht mehr von machtpolitischen Gefahren bedroht, sondern von anderen, diffusen, z. B. von ökologischen oder demografischen Entwicklungen. Der Umbruch in Europa und die Veränderungen weltweit haben unsere innenpolitische Lage beeinflusst. Der Wegfall von spürbaren äusseren Bedrohungen und vielleicht auch der Wohlstand scheinen die zentrifugalen Kräfte im Land zu stärken. Angesichts der Entwicklung in Europa bekunden wir einige Identitätsprobleme. Die Suche nach unserem Platz in Europa ist für uns alle ein schmerzhafter Prozess.⁴ Das Land denkt in

- 1 CH-BAR#E1070#1998/211#99* (G-90.061). *Der Auszug stammt aus dem Protokoll der Sitzung der für die Vorberatung des bundesrätlichen Berichts über die Sicherheitspolitik beauftragten, nicht-ständigen Kommission des Ständerats vom 13. Mai 1991. An der Sitzung, die von Ständerat Hans Jörg Huber präsiert wurde, nahm als Gast der Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, teil. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden sowie das vollständige Protokoll vgl. das Faksimile dodis.ch/59498. Verantwortlich für das Protokoll war Kommissionssekretär Alfred Aebi.*
- 2 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097. Die ersten Vorentscheide für den Bericht 90 hatte der Bundesrat im Januar 1990 auf der Grundlage eines Aussprachepapiers des Stabs für Gesamtverteidigung des EMD vom 26. September 1989 gefällt, vgl. das BR-Prot. Nr. 146 vom 31. Januar 1990, dodis.ch/56588. An seiner Klausursitzung vom 30. April 1990 diskutierte der Bundesrat erneut die Elemente einer künftigen Sicherheitspolitik, vgl. DDS 1990, Dok. 19, dodis.ch/54937. Der Bundesrat verabschiedete den Bericht im Oktober 1990, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 31. Sitzung vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/57278. Zum Bericht 90 vgl. ferner die Zusammenstellung dodis.ch/C1840.
- 3 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29, dodis.ch/55715; Dok. 30, dodis.ch/54497 und Dok. 60, dodis.ch/55703; DDS 1991, Dok. 2, dodis.ch/57332 und Dok. 4, dodis.ch/54707 sowie die thematische Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.
- 4 Für die divergierenden Meinungen zur europäischen Integration im Bundesrat vgl. bspw. DDS 1991, Dok. 20, dodis.ch/57748.



dieser Frage nicht eindeutig. Es gibt sowohl Isolationisten wie Leute, die morgen schon Vollmitglied der EG sein möchten. Wir wollten deshalb die Sicherheitspolitik überdenken. Ihre Instrumente bedürfen in einem solchen Umfeld der Anpassung und der Restrukturierung. Da die Instrumente nur langsam umgeformt werden können, müssen die Anpassungen rasch eingeleitet werden. Es wäre unseren Erachtens unverantwortbar, auf ruhigere Zeiten zu warten. Ich bin auch gar nicht überzeugt, dass es je solche Zeiten geben wird. Eine Regierung kann nicht immer warten. Die heutige Sicherheitspolitik muss der Dynamik Rechnung tragen, sie muss – ich wage das Wort fast nicht mehr zu gebrauchen – flexibel sein. Die Sicherheitspolitik 73⁵ hatte es zur Zeit der «Hyperstabilität» des Kalten Krieges mit ihrem – schrecklichen – Gleichgewicht besser, indem sich einigermaßen ausrechnen liess, was passieren könnte. Heute, mit der starken Bewegung, können wir nicht mehr mit Prognosen, sondern nur noch mit Szenarien arbeiten. Wir müssen Antworten für verschiedene mögliche und plausible Entwicklungswege suchen. Verkürzt lässt sich sagen, dass wir Stabilität verloren, aber Hoffnung gewonnen haben.

Es wird heute stark diskutiert, was unter Sicherheitspolitik zu verstehen sei. Offensichtlich gibt es nicht nur machtpolitisch bedingte Bedrohungen, die ein Land existentiell gefährden können, sondern auch andere (demografische, ökologische, wirtschaftliche). Es ist auch klar, dass diese miteinander vernetzt sind. So kann z. B. eine ökologische Katastrophe zu Migration führen, die in gewaltsame Auseinandersetzungen ausartet. Das Gewicht dieser Bedrohungen kann sich im Laufe der Zeit verschieben. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass diese Risiken in ihrer Wechselwirkung beurteilt werden müssen. Er weiss auch, dass alle diese Risiken eine politische Antwort brauchen. Viele Politiken (Umwelt-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Finanzpolitik etc.) enthalten Elemente einer solchen Antwort. Der Bundesrat ist aber nicht der Meinung, der Begriff der Sicherheitspolitik müsse auf sämtliche existenzbedrohenden Risiken ausgedehnt werden. Er will die Sicherheitspolitik weiterhin auf die Bewältigung machtpolitischer Bedrohungen ausgerichtet lassen, weil er der Meinung ist, eine Ausweitung des Begriffes bringe nichts ausser Verwirrung. Die öffentliche Diskussion scheint mir zur Zeit Elemente solcher Verwirrung zu enthalten. Wie sollte dann die herkömmliche Sicherheitspolitik genannt werden? Machtpolitische Bedrohungen existieren weiterhin. Sicherheitspolitik ist Teil einer umfassenden Politik, die sich mit existentiellen Risiken befasst. Sie bleibt eingebettet in die Gesamtpolitik und erhebt keinen Anspruch, über dieser zu stehen. Wenn der Begriff ausgeweitet wird, umfasst er 80 bis 90 Prozent dessen, was der Staat tut, und wird so verschwommen, dass er nichts mehr taugt. Der Bundesrat plädiert ganz klar für ein ganzheitliches und vernetztes Denken bei der Analyse der existentiellen Risiken und Bedrohungen und bei deren Bewältigung. Das ist ein neuer und zukunftsgerichteter Ansatz, der vor allem den strategischen Denkprozess beeinflusst. Damit diese ganzheitliche Betrachtungsweise offensichtlich wird, enthält der Bericht eine weite Auslegeordnung von solchen existentiellen Gefährdungen und Risiken. Bei der politischen Antwort engt er sich aber bewusst auf die eigentliche Sicherheitspolitik ein. Die Bewältigung anderer Risiken (ökologischer, demografischer) muss anderen Bereichen überlassen werden. Der Bundesrat verzichtet auch bewusst darauf – obwohl er von der nationalrätlichen

5 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, dodis.ch/56098.

Kommission den Auftrag bekommen hat, es anders zu tun – programmatisch nach Prioritäten zu gewichten.⁶ Eine solche Gewichtung muss laufend vorgenommen werden, vor allem bei den Budgets und Finanzplänen. Dort kann dem ständigen Wandel der Bedrohungen Rechnung getragen werden. Gerade der Golfkrieg hat gezeigt, wie sich Gewichte über Nacht verschieben. Die Amerikaner sprachen bis am 2. August⁷ nur von «Friedensdividende», aber dann reisten sie mit dem Hut in der Hand durch die Welt und suchten Milliarden zusammen, um ihre Streitmacht zu finanzieren. Auch bei uns waren die spontan nötig gewordenen Vorlagen für die Osthilfe⁸ und den Golf⁹ in den Finanzplänen nicht voraussehbar.

Sie kennen die Lage in Europa und die verschiedenen Entwicklungen, die wir in sehr kurzer Zeit erlebt haben: Umbruch in Osteuropa,¹⁰ europäische Integration, deutsche Einigung¹¹ (die vor zehn Jahren noch als völlig unmöglich erschien). Möglich wurde dies dank der Umwälzungen in der Sowjetunion, die eine aussenpolitische Verschnaufpause suchte, um ihre internen Probleme zu lösen. Heute baut die Sowjetunion auf Hilfe des Westens, was vor kurzem noch undenkbar gewesen wäre. Durch die Gorbatschowschen Reformbestrebungen¹² hat Osteuropa politischen Spielraum bekommen und wurden die beeindruckenden friedlichen Umwälzungen der verkrusteten Systeme möglich. Man hätte denken können, dass diese Vorgänge die westeuropäische Integration bremsen würden. Es traf aber das Gegenteil ein, sie gewann an Dynamik. Die EG hat geradezu einen Integrationssoog erzeugt. Die beiden Bewegungen im Osten und im Westen kumulierter quasi in der Vereinigung Deutschlands. Dadurch wurde es aber auch komplizierter. Gorbatschow hat im Juli 1990 – wahrscheinlich gegen seine Generäle – den historischen Entscheid gefällt, Deutschland die Bündnisfreiheit zu gewähren.¹³ Vorher sprach man von einem neutralisierten Deutschland, was eher im Interesse der Sowjetunion gelegen hätte. Ich glaube aber, der Entscheid Gorbatschows war mutig und richtig, denn ein Land der Grösse und wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands kann per definitionem nicht neutral sein, es ist ein Gravitationszentrum. Somit gelingt es nun, dieses grosse Deutschland über die EG nicht nur wirtschaftlich und politisch in die europäische Entwicklung einzubinden, sondern

6 Die mit dem Bericht 90 beauftragte Kommission des Nationalrats verabschiedete im April einstimmig eine entsprechende Kommissionsmotion, vgl. das Protokoll der Sitzung vom 19. April 1991, CH-BAR#E1070#1998/211#99* (G-90.061), S. 26.

7 Am 2. August 1990 marschierten irakische Truppen in Kuwait ein. Für die Erklärung des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 1455 vom 2. August 1990, dodis.ch/55524.

8 Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen vom 22. November 1989, dodis.ch/55717. Vgl. ferner DDS 1990, Dok. 12, dodis.ch/56158 sowie die thematische Zusammenstellung Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

9 Botschaft über die Hilfe der Schweiz an die drei von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten (Ägypten, Jordanien, Türkei) vom 30. Januar 1991, dodis.ch/56643. Vgl. ferner DDS 1991, Dok. 4, dodis.ch/54707.

10 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1729.

11 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 44, dodis.ch/56631 sowie die thematische Zusammenstellung Deutsche Wiedervereinigung, dodis.ch/T1675.

12 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2096.

13 Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 53 des schweizerischen Botschafters in Bonn, Alfred Hohl, vom 21. September 1990, dodis.ch/57088.

auch militärisch. Das minimiert die Risiken und beschwichtigt die Ängste der Nachbarn Deutschlands.¹⁴

Diese Entwicklungen haben verschiedene sicherheitspolitisch positive Auswirkungen. Mit der Bündnisfreiheit Deutschlands wurde vor allem auch im Westen der Rüstungskontrollpolitische Fahrplan deblockiert. Am Pariser Gipfel wurde das Abkommen über die Begrenzung der konventionellen Rüstung unterschrieben.¹⁵ Der KSZE-Prozess hatte eine wesentliche Bedeutung. Es besteht Konsens, dass dieses Instrument gestärkt werden soll.¹⁶ Wir haben ein Interesse daran, weil wir dort gleichberechtigt teilnehmen können. Wichtig ist, dass die KSZE nicht einseitig militärisch ausgerichtet ist, sondern auch Bereiche der Menschenrechte und der Wirtschaft hat, und damit eine ganzheitliche Sicherheitspolitik ermöglicht. Das Verhältnis der Grossmächte hat sich entkrampft. Der Golfkrieg ist ein Beleg dafür. Die Sowjetunion machte – trotz gewisser Profilierungsversuche – mit. Dadurch, dass sie die Uno-Politik und damit die amerikanische Politik mittrug, gewann auch die Uno, die früher immer vom Antagonismus der beiden Supermächte blockiert gewesen war, an Handlungsfähigkeit.

Das alles gibt Anlass zu Hoffnung. Ich glaube, man kann trotz der Turbulenzen, die wir feststellen, sagen, dass die Chancen für die Entstehung eines besseren, sichereren Europas um die Jahrtausendwende grösser ist als je.

In die ungebremste Euphorie des letzten Jahres hat fast aus heiterem Himmel der Blitz des Golfkonfliktes eingeschlagen. Wer früher mit historischen Beispielen etwas zur Vorsicht mahnte, wurde milde belächelt. Sie sind jetzt aber bestätigt worden. Wir werden, als Auftrag der nationalrätlichen Kommission, zusammen mit dem EDA eine politische und militärische Analyse des Golfkonfliktes vornehmen.¹⁷ Aus militärischer Sicht sind solche Analysen nicht ungefährlich. Bis jetzt hat sich dieser Krieg vor allem als Fundgrube zur Bestätigung der Vorurteile aller erwiesen. Jeder Konflikt ist anders als die früheren. Es hat sich immer als gefährlich erwiesen, aufgrund eines eben zu Ende gegangenen Krieges einen neuen Krieg vorzubereiten. Insofern hat der Golfkrieg aber die historische Einsicht bestätigt, dass in der Geschichte immer wieder Dinge geschehen, die in dieser Form nicht vorausgesehen worden waren. Auch der Fall der Berliner Mauer war so nicht vorzusehen gewesen (auch deren Bau nicht). Man sieht in solchen Fällen die Grenzen der wissenschaftlichen Analysenfähigkeit. Es ist deshalb falsch, sich in einer Sicherheitspolitik nur auf die wahrscheinliche und zur Zeit gerade logische Entwicklung einzustellen. Sehr häufig hat sich auch die Annahme als falsch erwiesen, es gebe keine Bedrohung mehr. Ich stelle mit Interesse fest, dass gewisse Referate, die 1920/21/22 zum Völkerbund gehalten wurden, heute wieder völlig «in» wären. Es hat sich eben auch gezeigt, dass unter den geschichtstreibenden Kräften nicht nur die Vernunft, sondern auch das Unlogische, das Irrationale, das Emotionale wichtig ist. Deshalb geschieht immer wieder Unvernünftiges und Undenkbare.

14 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 44, dodis.ch/56631.

15 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 50, dodis.ch/54685 sowie die thematischen Zusammenstellungen Gipfeltreffen der KSZE in Paris, dodis.ch/T1806 sowie Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), dodis.ch/T1844.

16 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 46, dodis.ch/58731.

17 Der Bundesrat erklärte sich am 15. Mai 1991 bereit, das Postulat IV Bericht Golfkrieg der nationalrätlichen Kommission vom 4. Februar 1991 entgegenzunehmen, vgl. Aml. Bull. NR, 1991, III, S. 937.

Auch Fehlbeurteilungen können Ursachen von Konflikten sein. Wahrscheinlich ist auch der Golfkrieg Folge einer Fehlbeurteilung, indem Saddam Hussein die Reaktion des Westens völlig falsch einschätzte. Im Golf hat sich auch gezeigt, dass solche Konflikte immer ein Eskalationspotential enthalten. Hätte z. B. Israel falsch reagiert, hätten sich ganz andere Fronten ergeben können. Wie bereits in den Weltkriegen zeigte sich auch wieder, dass sich Gewalt nicht auf militärische Elemente reduzieren lässt. Gewaltanwendung ist ein breites, vernetztes, totales Unterfangen, in dem Wirtschaft, Psychologie, Diplomatie und Armeen zusammenwirken.

Es hat sich gezeigt, dass auch in regionalen Konflikten modernstes Material eingesetzt wird. Unter den gewaltigen Luftkriegsmitteln, die vorhanden waren, fanden sich ausser den Jaguar (die nur dank den Awac, geschützt von modernsten Kampfflugzeugen, bei Sonnenschein und ohne Fliegerabwehr einige Einsätze fliegen konnten) keine mehr, wie wir sie haben.

Es zeigte sich auch, dass Europa nicht in der Lage ist, solche Probleme selber zu lösen. Der Golfkonflikt hat die Kluft zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Bedeutung der EG offenbar werden lassen. Das ist auch in Europa erkannt worden und hat einen hektischen Denkprozess ausgelöst. Man kann selbstverständlich Mitteleuropa nicht mit dem Golf vergleichen. Es wäre nicht zulässig, aus der Analyse des Golfkonfliktes allzu einfache und direkte Schlüsse für unsere Sicherheitspolitik zu ziehen. Unabhängig davon gibt es Probleme und Risiken, die der positiven Entwicklung in Europa nach wie vor entgegenstehen. Es ist klar geworden, dass die internationale Lage auch in Europa immer noch sehr fragil ist. Wenn die positive Eskalation der Ereignisse abbräche, könnten wieder neue, erhebliche Risiken entstehen. Es genügt, an den desolaten Zustand der Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa zu denken.¹⁸ Die euphorischen Hoffnungen drohen dort in eine Art Resignation umzuschlagen. Das kann die Stabilisierung dieser Demokratien gefährden. Seit meinem Ungarnbesuch macht mir das Machtvakuum in diesen Ländern Sorgen.¹⁹ Sie haben zwar Armeen, aber diese sind nicht in der Lage, die Verteidigung eigenständig zu gewährleisten. Es besteht keine Pufferzone mehr zwischen der Sowjetunion und dem Rest Europas. Die Hektik, mit der diese Länder sich vertraglich absichern wollen, zeigt, dass sie selber diese Gefahr sehen. In der Sowjetunion verbinden sich nun wirtschaftliche, politische, soziale und ethnische Probleme zu einer gefährlichen Mischung. Die Aussicht, dass dieses Land im Chaos versinkt, ist noch nicht gebannt. Ohne stabile Sowjetunion ist Europa noch auf viele Jahre hinaus kaum wirklich stabil. Im Chaos würde sicherlich auch in diesem Land der Ruf nach Ruhe und Ordnung sehr laut werden. In solchen Zeiten kommen selten die feinfühligsten Demokraten an die Macht. Die Chance einer positiven Entwicklung besteht aber noch, auch wenn wir zur Zeit ziemliche Wechselbäder erleben. Falls dieses Reich zerfallen sollte, wäre ein Grossrussland mit seiner gewaltigen, vor allem auch nuklearen Streitmacht immer noch eine militärische Supermacht, wenn auch auf wirtschaftlich schwachen Füßen. Auch der vierzig Jahre lang unterdrückte Nationalismus ist

18 Vgl. dazu die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 15. März 1991, dodis.ch/59043.

19 Bundesrat Villiger führte vom 17. bis 19. Februar 1991 in Budapest Gespräche mit Verteidigungsminister Lajos Für, mit Staatspräsident Arpad Göncz und mit dem Staatssekretär im Aussenministerium Ferenc Somogyi, vgl. dodis.ch/55752.

wieder im Kommen. Zur Zeit hören wir vor allem von den Vorgängen im Balkan.²⁰ Die Österreicher nehmen diese sehr ernst. Wir wollen hoffen, dass eine Explosion weiterhin vermieden werden kann. Der Nationalismus hat aber seinen Nährboden gerade in einer schlechten Wirtschaftslage. Es besteht ein gewisses Eskalationspotential, wenn auch nicht direkt zu einer grossen militärischen Ost-West-Auseinandersetzung. Der Abbau der militärischen Arsenale hält mit der politischen Entwicklung noch nicht Schritt. Mit der Unterzeichnung eines Vertrages in Paris sind die Probleme noch nicht gelöst.²¹ Es braucht nicht nur Zeit und Geld, um Panzer und Kanonen zu bauen, es braucht auch Zeit und Geld, um sie los zu werden. Die Aussichten, dass das Pariser Abkommen ratifiziert wird, sind wieder gestiegen, aber es wird Jahre dauern, bis das neue Gleichgewicht erreicht sein wird. Wenn in dieser Zeit ein Unglück passiert, sind die Ungleichgewichte gefährlich. In der Sowjetunion haben konservative Kräfte Mut gefasst, die mit der Abrüstungspolitik Schewardnazes nicht einverstanden sind, und einige trübe Spielchen gespielt. Man sagt heute, die sowjetische Marine verfüge über mehr Panzer als die ganze Nato, weil gewisse Divisionen dort eingegliedert wurden. 60–80 000 Artilleriegeschütze und Schützenpanzer wurden hinter den Ural verschoben. Bis in einigen Jahren sind sie vielleicht nicht mehr einsatzfähig ohne Pflege. Das Problem ist aber, dass sie ziemlich unbemerkt dorthin verschoben wurden und demnach auch so zurückgenommen werden könnten. Es scheint aber, dass man sich trotz solcher Spiele, die dem beschworenen neuen Geist nicht gerade entsprechen, findet.

Die Annäherung der Weltmächte erhöht die Gefahr von Konflikten im kleineren Rahmen. Der Golfkrieg war ein Beispiel dafür, indem ein Diktator glaubte, er könne sein eigenes Süppchen kochen, wenn wegen des neuen Verständnisses der Supermächte nicht mehr jeder Konflikt zum Weltkrieg zu werden droht. Vermutlich wurde Saddam Hussein aus diesem Grund so kompromisslos in die Schranken gewiesen. Man wollte beim ersten Diktator, der diesen Spielraum zu nutzen gedachte, ein Exempel statuieren. Es ist zu hoffen, dass es – obwohl die Probleme noch lange nicht gelöst sind – genützt hat.

Es gibt auch neu auftauchende, verschwommene und schwer definierbare Risiken, z. B. die Proliferation chemischer und nuklearer Waffen und ballistischer Trägerraketen. Saddam Hussein konnte etwas zurückgebunden werden, aber in anderen Ländern geht es munter weiter, z. B. in Nordkorea²² und vielleicht auch in Libyen.²³ Weiter gehört auch die Migrationsproblematik dazu, nicht nur die Nord-Süd-Migration, sondern auch diejenige von Ost nach West.²⁴ Man weiss, dass Völker nicht wegen reinen Wohlstandsunterschieden davonlaufen, sondern wenn sie die Hoffnung verlieren. Wenn in Osteuropa diese Hoffnung verloren gehen sollte, müssten wir uns auf Migrationen gefasst machen, die alles bisher Gesehene

20 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 55, dodis.ch/57983 sowie die thematische Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

21 Gemeint ist der am 19. November 1990 in Paris unterzeichnete Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1844.

22 Vgl. dazu dodis.ch/59934.

23 Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 2 des schweizerischen Botschafters in Tripolis, Claude Huguenin, vom 9. April 1990, dodis.ch/59899.

24 Vgl. die Informationsnotiz des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, vom 13. März 1991 über die Ost-West-Migrationskonferenz vom 24. bis 25. Januar 1991 in Wien, dodis.ch/57736 sowie das BR-Prot. Nr. 47 vom 16. Januar 1991, dodis.ch/57346.

übersteigen. Ich denke weiter auch an fundamentalistische religiöse Strömungen, die ein gewisses Eskalationspotential enthalten. Und es gibt Länder, in denen das organisierte, mafiaähnliche Grossverbrechen ein Niveau von fast sicherheitspolitischer Dimension erreicht hat, denkt man daran, dass die Amerikaner schon Flugzeugträger in die Nähe der Drogenzentren geschickt haben.

Es lässt sich also sagen, dass es mehr Chancen als auch schon gibt, dass es aber auch noch Risiken gibt, die die Entstehung des Paradieses auf der Erde bis jetzt erfolgreich zu verhindern vermochten. Jede Prognose wird damit zur Spekulation. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat versucht hat, in vier Grundscenarien Faktoren zusammenzufassen, die für die Formulierung einer sicherheitspolitischen Strategie vernünftig sein dürften. Szenarien sind nicht Prognosen. Der Bundesrat glaubt nicht, dass eines dieser Szenarios sich in der beschriebenen Weise konkret realisieren wird. Die einzelnen Elemente der Szenarien können auch in Mischformen vorkommen. Es handelt sich um Denkhilfen, um zu zeigen, wie es kommen könnte. Und auch um zu zeigen, wie es kommen *sollte*, denn man kann sich ja auch fragen, was zu tun ist, dass es so kommt, wie wir es gerne möchten. Das ist ein neuer Ansatz. Die beiden ersten Szenarien «Verständigung und Kooperation» und «Konfrontation» sind in diesem Sinne alternativ; das erste ist optimistisch, das zweite eher pessimistisch. Die beiden anderen sind Szenarien, die wahrscheinlich so oder ähnlich kommen werden, unabhängig von den übrigen. Aufgrund dieser Denkhilfen und Analysen hat der Bundesrat drei Schwerpunkte der Sicherheitspolitik²⁵ zu formulieren versucht. Man geht vom Gedanken aus, dass ein Sollzustand definiert werden muss, der anzustreben ist. Dabei gilt, dass unsere Sicherheit nicht nur von dem abhängt, was wir selber defensiv tun, sondern von der Sicherheit unserer Umgebung. Der Bundesrat möchte eine Politik betreiben, die Beiträge daran leistet, dass Europa sicherer wird. Ich pflege dies in meinen Referaten als «Karte der Hoffnung» zu bezeichnen.²⁶ Weil aber Risiken bestehen und Rückschläge kommen können, wollen wir nicht naiv sein, sondern gewappnet bleiben. Dies ist die Grundphilosophie der Sicherheitspolitik in der Zeit der Ungewissheit. Sie verlässt das Worst-case-Denken – das wir uns auch finanziell gar nicht mehr leisten können – und strebt den best case an, aber nicht ohne gewappnet zu bleiben für den bad case. Als Motto könnte auch gelten, dass wir nicht preisgeben wollen, was noch gültig ist, dass wir Entscheide, die später nötig werden, nicht voreilig präjudizieren wollen, dass wir aber auch nichts versäumen wollen, wo die Entwicklung dies von uns erfordert. Die Marschrichtung ist also klar, aber gewisse Entscheide werden bewusst offengelassen. Offenheit und Flexibilität sind Bestandteile dieser Strategie. Wir bezwecken Dreierlei: Zur Stärkung des Friedensprozesses in Europa beitragen, grösstmöglichen Schutz der Schweiz und der Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und schliesslich –

25 «Erster Schwerpunkt ist die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa. [...] Zweiter Schwerpunkt ist der grösstmögliche Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und weiterer möglicher Gewaltanwendung, soweit sie nach wie vor drohen, wiederaufleben oder in neuen Formen auftreten. [...] Dritter Schwerpunkt ist der Einsatz von sicherheitspolitischen Mitteln zur allgemeinen Existenzsicherung der Schweiz und ihrer Bevölkerung, soweit sie hierfür geeignet sind.» Vgl. den Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097, S. 875.

26 Dieser Ausdruck wird auch im Bericht 90 verwendet, vgl. dodis.ch/56097, S. 849.

wenn auch eher als Nebenprodukt – die sicherheitspolitischen Mittel, die wir für die militärische Zivilschutzverteidigung ohnehin brauchen, vermehrt für die allgemeine Existenzsicherung einsetzen, weil sie sich dafür eignen. Wir müssen, um die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieser Ziele schaffen zu können, die Risiken frühzeitig erkennen und gesamthaft beurteilen können.

Der erste Schwerpunkt der Stärkung und Festigung des Friedensprozesses ist vor allem ein politischer Prozess. Die Armee hat dabei nur einen relativen kleinen Beitrag im Sektor der Friedensförderung zu leisten (Militärbeobachter,²⁷ Verifikationen,²⁸ Abrüstungsverhandlungen,²⁹ Blauhelme³⁰ usw.). Wir möchten aber z. B. durch wirtschaftliche Kooperation beitragen, dass die Volkswirtschaften in den neuen Demokratien Tritt fassen können. Nur ein gewisser Wohlstand kann dort zu politischer Stabilität führen. Wir können auch politisch mit Demokratiehilfe kooperieren und durch rechtliche Kooperation beitragen, die friedlichen Beziehungen abzusichern. Die Schweiz kennt Modelle gewaltfreier Konfliktregelung (z. B. für das Zusammenleben von Minderheiten), die jetzt wieder besonders wichtig werden.³¹ Dabei handelt es sich aber um politische Aufgaben, die mit der Landesverteidigung im herkömmlichen Sinne nichts zu tun haben.

Der zweite Schwerpunkt des grösstmöglichen Schutzes vor Rückfällen durch Kriegsverhinderung auf der Basis der Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit ist das traditionelle Element der Dissuasion. Diese kann angesichts der Veränderungen in Europa nicht mehr maximalistisch sein, es wäre zu teuer. Sie muss angemessen sein.

Auf die Notwendigkeit der Analyse der existentiellen Risiken habe ich bereits hingewiesen. Diese Gesamtbeurteilung ist naturgemäss Führungsaufgabe des Bundesrates. Die Aufbereitung von Grundlagenmaterial für den Bundesrat muss mit Hilfe von Stabsorganen zwischendepartmental geschehen.³² Dazu müssen wahrscheinlich die institutionellen Strukturen angepasst werden und gegebenenfalls neue geschaffen und die Wissenschaft vermehrt beigezogen werden. Ich glaube aber nicht, dass im Stabsbereich neue «Überbeine» geschaffen werden sollten. Das muss noch im Detail diskutiert werden.

Der Bericht ist kein Rezeptbuch. Er sagt nicht, es brauche nun den F-18 oder Panzer und Feuerspritzen in einer bestimmten Anzahl. Es handelt sich um ein Strategiepapier. Ich habe immer gesagt, er könne nicht die Grundlage eines Flugzeugbeschaffungsentscheides sein – obwohl er so missverstanden wird.³³ Wir möchten mit dem Bericht die Aufträge an die verschiedenen sicherheitspolitischen

27 Ab dem 1. Januar 1990 war die Eidgenossenschaft grundsätzlich bereit, schweizerische Militärbeobachter an friedenserhaltende Aktionen der UNO zu entsenden. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989, dodis.ch/55518.

28 Für die Verifikation im Rahmen der Vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) vgl. die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1718.

29 Vgl. dazu auch DDS, Bd. 27, Dok. 166, dodis.ch/48273.

30 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

31 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 50, dodis.ch/58114.

32 Die 1969 geschaffene und 1975 revidierte Lagekonferenz stellte ein solches Stabsorgan dar. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 765 vom 30. April 1975, dodis.ch/50926.

33 Der Typenentscheid bei der Kampfflugzeugbeschaffung fielte der Bundesrat im Juni 1991, vgl. das BR-Prot. Nr. 1302 vom 26. Juni 1991, dodis.ch/57583. Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung F/A-18, Kampfflugzeug, dodis.ch/T1818.

Mittel definieren, diese müssen dann aber ihre eigenen Leitbilder schaffen (Armeeleitbild, Zivilschutzleitbild, Aussenpolitik, etc.), die Sie dann wieder im Parlament diskutieren werden können. Morgen werden wir die Öffentlichkeit über unsere Absichten für die Erfüllung dieses Auftrages durch die Armee etwas breiter orientieren.³⁴ Die Militärkommissionen sind bereits detailliert informiert worden.

Es bleiben offene Fragen. Eine davon ist die Neutralität. Das EDA hat dazu auf Wunsch der nationalrätlichen Kommission bereits einen Zusatzbericht erstellt.³⁵ Der Bundesrat hat sich in den letzten Monaten vor allem im Zusammenhang mit dem Golfkonflikt über die Neutralität unterhalten. Er hat – obwohl das häufig missverstanden worden ist – eine kohärente und logische Politik geführt. Alles ist in Bewegung geraten. Er hat deshalb eine Expertengruppe eingesetzt, die diese Frage überprüft.³⁶ Die Entscheidung wird der Bundesrat aber dann selber treffen. Neutralität ist letztlich nicht eine rechtliche, sondern eine politische Frage. Sie ist für viele Schweizer zu einem Tabu geworden, obwohl sie dies ursprünglich nicht war. Neutralität ist ein politisches Instrument, das man braucht, um die Unabhängigkeit und die Sicherheit zu wahren. Es muss immer wieder überprüft werden. Die Neutralität hat je nach geschichtlicher Situation immer eine etwas andere Färbung, auch in der Schweiz. Im Ersten Weltkrieg war sie auch innenpolitisch wichtig, um das Auseinanderfallen der Sprachgruppen zu verhindern. Während der Naziherrschaft war sie anders als während des Kalten Krieges und sie hat auch jetzt wieder eine etwas andere Färbung. Die Tatsache, dass die Schweiz bei den Wirtschaftssanktionen mitgemacht hat, hat gezeigt, dass der Bundesrat die Neutralitätspolitik den neuen Gegebenheiten anzupassen gewillt ist.³⁷ Es ist für uns wertvoll, wenn Sie sich im Rahmen der Debatte des Sicherheitsberichtes zur Neutralität äussern. Es wäre verfrüht gewesen, wenn der Bundesrat jetzt schon Weichen gestellt hätte, bevor politische Entscheidungen, z. B. bezüglich des Verhältnisses zu Europa, gefällt worden sind. Es wäre sehr voreilig, die Neutralität über Bord zu werfen. Neutralität bedingt eine glaubwürdige Neutralitätspolitik. Sie kann nicht per Bundesbeschluss heute abgeschafft und morgen wieder eingeführt werden. Man verliert sie nur einmal. Die Neutralität kann noch nicht totgeschrieben werden, aber wir müssen sie immer wieder überdenken. Die Neutrale werden in den nächsten Jahren noch eine Funktion haben. Wie es in zwanzig Jahren aussehen wird, wissen wir nicht.

Zur Teilhabe an einer europäischen Sicherheitsordnung: ich bin durchaus auch der Meinung, dass wir die Entwicklung in der europäischen Sicherheitsdiskussion aufmerksam verfolgen müssen und dass wir uns überlegen müssen, ob wir irgendwann einmal in irgendeiner Form daran teilnehmen können. Aber bis jetzt hat mir noch niemand sagen können, wie diese Sicherheitsordnung wirklich aussehen wird. Alles ist in grosser Bewegung, sämtliche Gefässe von der WEU über die Nato und die KSZE bis zur EG selber werden auf ihre Tauglichkeit hin

34 Am 28. Mai 1991 veröffentlichte das EMD eine Pressemitteilung über den im Bericht 90 definierten Teilauftrag der Friedensförderung und die Rekrutierung von Blaumützen, vgl. dodis.ch/60231.

35 Vgl. dodis.ch/60578.

36 Zur Studiengruppe des EDA zu Fragen der schweizerischen Neutralität vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991, dodis.ch/57635 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1981.

37 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 30, dodis.ch/54497 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1674.

abgeklopft.³⁸ Jeder EG-Sprecher, der sich dazu äussert, hat seine eigene Philosophie. Kleine Länder haben eine andere Sicht als die Achse Deutschland–Frankreich usw. Es ist äusserst interessant, dies zu verfolgen, aber genaue Aussagen sind heute nicht möglich. Deshalb sind wir auch hier der Meinung, wir müssten eine Politik betreiben, die Optionen offenhält und keine irreversible Entscheidung fällt. Es gibt politische Strömungen bei uns, die empfehlen, uns einer europäischen Sicherheitsordnung anzuschliessen, weil sie damit die Armee oder die Fähigkeit zu einer eigenständigen Verteidigung abschaffen möchten. Dies hält der Bundesrat für völlig verfrüht und falsch. Wir glauben aber, dass die Armee so gestaltet sein muss, dass sie, falls derartiges einmal auf uns zukäme, anpassbar wäre. Wir glauben, dass sie es mit dem neuen Konzept sein wird. Es ist hier aber nicht der Moment, dies im Detail darzulegen. In einem solchen Fall sollten wir auch etwas einbringen können und nicht nur Trittbrettfahrer sein. Zur Zeit ist es noch ebenso wahrscheinlich, dass die nationale Verteidigungsfähigkeit für viele Länder im Vordergrund stehen wird, wie dass es in einer anderen Richtung läuft. Frankreich z. B. betreibt eine dezidierte Politik der Eigenständigkeit. England ist mehr auf die atlantische Achse ausgerichtet. Alles, was wir heute an Prophezeiungen hören, ist noch viel zu wenig ausgereift, als dass es für uns die Grundlage von einschneidenden Entscheidungen sein könnte.³⁹

Wir haben uns im Bericht auch zur Dienstverweigerung geäussert. Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit dazu Stellung genommen.⁴⁰ Er ist offen dafür, das Problem einer definitiven Regelung zuzuführen. Damit befasst sich eine andere parlamentarische Kommission. Das Thema wird im Juli in den Nationalrat kommen, so dass es sich erübrigt, hier allzu weite philosophische Betrachtungen vorzunehmen.⁴¹

[...] ⁴²

38 Vgl. dazu bspw. die Notiz Die USA und ein europäisches Sicherheitssystem des KSZE-Diensts des EDA vom 21. November 1991, dodis.ch/58392.

39 Vgl. dazu die Notiz Architecture européenne: évolution de la politique de sécurité en Europe au cours de ces prochaines années der Politischen Abteilung III des EDA vom 16. April 1991, dodis.ch/58622, Punkt 5.

40 Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats vom 8. Mai 1991 zur parlamentarischen Initiative 91.408 Zivildienst. Änderung der Bundesverfassung der Kommission des Nationalrats, BBl, 1991, II, S. 923 f.

41 Die parlamentarische Initiative 91.408 Zivildienst. Änderung der Bundesverfassung der Kommission des Nationalrats wurde erst am 16. September 1991 vom Nationalrat behandelt, der diese in der Gesamtabstimmung mit 147 zu 14 Stimmen angenommen hat. Der Ständerat stimmte der Initiative am 27. November 1991 mit 29 zu einer Stimme zu. Vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1438–1453 bzw. Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 962–938.

42 Nach Bundesrat Villiger äusserten sich auch die Kommissionsmitglieder René Rhinow, Rosemarie Simmen, Riccardo Jagmetti, Jean Cavadini, Robert Bühler, Ulrich Gadiant, Anton Cottier, Andreas Iten, Niklaus Küchler, Thomas Onken, Yvette Jaggi, Ernst Rüesch, Hans Danioth sowie Kommissionspräsident Huber grundsätzlich wohlwollend. Am Schluss der Sitzung beantwortete Bundesrat Villiger aufgeworfene Fragen und nahm Stellung zu einzelnen Voten. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/59498. Die Kommission des Ständerats behandelte den Bericht zusätzlich am 27. Mai, am 3. Juni und am 12. August 1991. Die Kommission des Nationalrats behandelte den Bericht 90 an ihren Sitzungen vom 8. Januar, 4. Februar und vom 18. April 1991. Für eine Auswahl der Sitzungsprotokolle vgl. das Dossier CH-BAR#E5001G#1998/266#273* (12.09). Der Nationalrat nahm am 5. Juni 1991 vom Bericht Kenntnis und lehnte gleichzeitig eine Rückweisung mit 121 zu 30 Stimmen ab, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 934. Der Ständerat nahm vom Bericht an seiner Sitzung vom 24. September 1991 Kenntnis, vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, IV, S. 758.