

3003 Bern, 13. Oktober 1992

P R O T O K O L L

der 95. Sitzung des Rates für Gesamtverteidigung
vom 16./17. September 1992 im Schloss Neuenburg

- Präsident:** Jeanneret F., Conseiller national, St-Blaise
- Anwesend:** Aellig B., lic.rer.pol., Direktor des
Schweiz. Instituts für Unternehmerschulung im
Gewerbe, Bern
Dubois P., Conseiller d'Etat, Neuchâtel
Fässler U., Dr., Regierungsrat, Luzern
Gertschen M., stellvertretender Generalsekretär
der Schweiz. PTT- und Zollverbände, Tschugg
Gugelmann E., Vize-Präsident der Verwaltungs-
delegation MGB, Rüschlikon
Haury J.-A., Dr. med., Conseiller communal,
Lausanne
Jost M., kantonaler Beamter, Zentralpräsident
des SUOV, Bern
Lardi R., Generalagent der Basler Versicherung,
Offiziersgesellschaft, Minusio
Schmid P., Regierungsrat, Fürsprecher, Bern
(nur 16.9.1992)
Schnyder H., dipl. Ing. agr., Direktor,
Münsingen
Steinauer P.-H., Professor, Dr., Freiburg
Thomann I., Journalistin, Winterthur
Walliser-Klunge M.-P., lic. ès lettres,
Rektorin, Biel
Wehrle R., Dr., Professor, Günsberg
Zimmermann K., Regierungsrat, Glarus
- Entschuldigt/
Abwesend:** Allenspach H., Nationalrat, Direktor des
Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeber-
Organisationen, Zürich
Dubs D., Student HSG, St. Gallen
Engelberger E., Landesstatthalter, Regierungs-
rat, Stans
Gemperli P., Ständerat, St. Gallen
Kappeler B., lic. sc. pol., Sekretär des
Schweiz. Gewerkschaftsbundes, Herrenschwanden
Robbiani Tognina L., Textiltechnikerin, Comano
- Experten:** Botschafter Prof. M. Krafft, Direktor
Völkerrecht EDA,
Dr. B. Marfurt, Stv. Generalsekretär EMD

VERTRAULICH

- 2 -

ZGV: Dahinden H., Direktor
 Favre R., Stv. Direktor
 Rothen W., Sektionschef
 Mayer J.-F., Dr., wiss. Adjunkt
 Mayer H.-K., lic. jur., wiss. Beamter
 Griss P., Dr., wiss. Beamter
 Schad H.R., Adjunkt, Chef Stabsdienste
 (Protokoll)

Traktanden

Ratsgeschäfte

1. Begrüssung und Mitteilungen des Präsidenten
2. Genehmigung des Protokolls der Sitzung des Rates GV vom 4. Juni 1992
3. Orientierung über die Lage und wichtige Geschäfte durch den Direktor ZGV
4. Sitzung des Rates GV vom 19. November 1992: Provisorische Traktandenliste
5. Provisorische Sitzungsdaten 1993 des Rates GV
6. Wiederwahlen des Rates GV für die Amtsperiode 1993-1996: Stand der Arbeiten
7. Verschiedenes

Seminarthema

I Neutralitätspolitik der Schweiz

1. Begrüssung und Mitteilungen des Präsidenten

Der Präsident begrüsst die Anwesenden, insbesondere die neuen Mitglieder Frau Walliser-Klunge und Herrn Lardi, und dankt dem Kanton Neuenburg für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten und die Vorbereitungen.

2. Genehmigung des Protokolls der Sitzung des Rates GV vom 4. Juni 1992.

Das Protokoll wird genehmigt.

VERTRAULICH

- 3 -

3. Orientierung über die Lage und wichtige Geschäfte durch den Direktor ZGV.

Am 1.7.1992 hat der Bundesrat die durch das BIGA ausgearbeitete Verordnung über die Arbeitsleistung infolge Militärdienstverweigerung aufgrund der sogenannten Barras-Reform genehmigt. Erste praktische Einsätze haben kürzlich begonnen. Die Erfahrungen mit diesen Einsätzen werden bei der Ausarbeitung des Zivildienst-Gesetzes als Folge der Verfassungsänderung vom 17. Mai 1992 nützlich sein. Auch hierfür liegt die Federführung beim EVD (BIGA) unter Mitwirkung des EMD.

Die Einsetzung einer Studiengruppe zur Prüfung der Frage, ob und wie eine allgemeine Dienstpflicht eingeführt werden soll, ist noch nicht erfolgt, doch wurde grundsätzlich über die Zusammensetzung entschieden und zur Zeit laufen die Anfragen an Organisationen beziehungsweise Persönlichkeiten. Der Rat und die Frauen werden in der Studienkommission vertreten sein.

Der Ständerat hat das Zivilschutzleitbild genehmigt und als zweckmässig beurteilt. In der Finanzkommission wurde mit 9 : 8 eine Motion überwiesen, die eine nochmalige Ueberarbeitung fordert mit dem Ziel, 25 % der Kosten einzusparen, trotzdem bereits Einsparungen durch die Herabsetzung des Schutzgrades von Schutzbauten auf generell ein Bar, die Herabsetzung der geschützten Liegestellen für Patienten von 2 auf 1,5 % der Bevölkerung und den Verzicht auf die Realisierung des Ortsfunknetzes vorgenommen worden sind. Es ist nur zu hoffen, dass dieser Vorstoss im Plenum abgelehnt wird. Wenn ein soeben erarbeitetes Leitbild nur zwei Monate danach wieder in Frage gestellt wird, schafft dies Unsicherheiten.

In diesem Zusammenhang ist auf die Beschlüsse des Bundesrates betreffend weitere Abstriche am Budget und an der Finanzplanung hinzuweisen, die durch die voraussichtlich hohen Defizite des Bundeshaushaltes notwendig sind. Leider geraten auch hier die Bereiche der Gesamtverteidigung unter besonderen Druck, da ihre bereits erbrachten Vorleistungen kaum berücksichtigt werden. Das EMD - ohne Rüstungsbetriebe - hat bis 1994 800 Stellen abzubauen, was nicht ohne Entlassungen gehen wird. Davon wird nun auch die ZGV mitbetroffen, obwohl sich ihr Tätigkeitsfeld infolge des sicherheitspolitischen Wandels deutlich ausgeweitet hat.

Der Personalabbau des EMD hat in einzelnen Regionen zu ernsthaften Problemen geführt. Das EMD versucht, zum Teil in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Ersatzlösungen zu finden.

Die EMD-Reform ist planerisch angelaufen. Wegen einer Indiskretion konnte man darüber im "Blick" lesen. Es handelt sich dabei jedoch lediglich um ein Arbeitspapier, das der ehemalige Rüstungschef, Dr. F. Wittlin, zuhanden des Chefs

VERTRAULICH

- 4 -

EMD ausgearbeitet hat. In der Presse wurde dieses Arbeitspapier fälschlicherweise schon als Projekt dargestellt. In einer Klausurtagung hat der Leitungsstab über dieses Arbeitspapier beraten.

Die Arbeitsgruppe "Strategischer Nachrichtendienst" hat ihre Arbeit abgeschlossen und dem Chef EMD zuhanden des Bundesrates einen Bericht unterbreitet. Auch dieser Bericht gelangte - bevor ihn der Bundesrat sah - an die Presse. Die Studiengruppe schlägt im Bericht vor, einen eigentlichen "Landesnachrichtendienst" zu schaffen, der dem Bundesrat "alle für die Führung des Landes notwendigen kurz-, mittel- und langfristigen Entscheidungsgrundlagen" zu beschaffen hätte. Dazu müsste der Aufgabenbereich des bisherigen militärischen und sicherheitspolitischen Nachrichtendienstes stark ausgeweitet werden. Der Bundesrat hat in einer ersten offiziellen Stellungnahme verlauten lassen, dass er die im Bericht enthaltenen Vorschläge noch vertieft prüfen müsse. Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung ist eher für eine pragmatische Verbesserung des heutigen Zustandes.

Das neue Militärgesetz, dessen Grundzüge im Juni dem Rat für Gesamtverteidigung vorgestellt wurden, war in der Aemterkonsultation. Die Vernehmlassung war mehrheitlich positiv, sodass der vorgesehene Zeitplan eingehalten werden kann.

Die Botschaft betreffend "Blauhelme" ist bereit und wird am 16./17.11.92 von der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (Erstrat) behandelt. Eine Bereitstellung bis 1994, wie ursprünglich vorgesehen, wird aber nicht möglich sein (Rekrutierungs- und Führungsschwierigkeiten, Ausbildung, etc.).

Der Presse konnte man entnehmen, dass der Bundesrat neue Weisungen betreffend den Staatsschutz erlassen hat. Er hat eine Prioritätsliste geschaffen und die Kontrollorgane sowie eine Staatsschutzkommission ernannt, welche die Bedrohung auf diesem Gebiet laufend zu überprüfen hat. Die Weisungen sollen die Lücke bis zur Schaffung eines eigentlichen Staatsschutzgesetzes schliessen.

Im Juli 1992 wurde durch das Bundesamt für Flüchtlinge ein "Planungsbehelf für die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in a.o. Lagen" herausgegeben.

Das EDA hat einen Sonderstab "Jugoslawien" gebildet, der die Massnahmen koordiniert und dem Bundesrat die Entscheidungsgrundlagen bereitstellen soll. Die ZGV überlegt gegenwärtig, ob und wie eine Auswertung der Geschehnisse in Jugoslawien, insbesondere hinsichtlich des Bevölkerungsschutzes vorzunehmen wäre.

Orientierung über die Lage durch Herrn Dr. J.-F. Mayer (siehe Beilage zum Protokoll).

VERTRAULICH

- 5 -

Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung beabsichtigt ab 23. September 1992 halbmonatlich und später wöchentlich den Kantonen und einem erweiterten Interessentenkreis eine Lageübersicht zuzustellen. Ist der Rat für Gesamtverteidigung ebenfalls daran interessiert?

Beschluss:

Die halbjährlichen und später wöchentlichen Lageberichte der ZGV sind den Mitgliedern des Rates für Gesamtverteidigung zuzustellen.

4. Sitzung des Rates GV vom 19. November 1992.

Grundlage der Besprechung ist der Entwurf des Sekretariates für eine provisorische Traktandenliste.

Beschluss:

Die provisorische Traktandenliste wird genehmigt.

5. Provisorische Sitzungsdaten 1993 des Rates GV.

Grundlage der Besprechung sind die Vorschläge des Sekretariates des Rates GV für die Daten der Ratssitzungen im Jahre 1993.

Beschluss:

Es werden folgende Sitzungsdaten vorbehaltlich der Genehmigung in der Sitzung vom 14. Januar 1993 festgelegt:

- Donnerstag, den 14. Januar 1993 (1000 - 1330 Uhr)
- Donnerstag, den 1. April 1993 (1000 - 1600 Uhr)
- Donnerstag, den 3. Juni 1993 (1000 - 1330 Uhr)
- Donnerstag/Freitag 9./10. September 1993 (Seminar)
- Donnerstag, den 18. November 1993 (1000 - 1600 Uhr)

Die Mitglieder des Rates für Gesamtverteidigung werden gebeten, sich diese Daten vorzumerken.

6. Wiederwahlen des Rates GV für die Amtsperiode 1993 - 1996: Stand der Arbeiten.

Die ZGV erwartet die Anträge der angefragten Organisationen bis zum 18. September 1992, damit sie diese an den Bundesrat weiterleiten kann.

7. Verschiedenes

Das Ergebnis der Beratungen des Rates für Gesamtverteidigung betreffend die Regierungsreform auf Bundesebene wurde in einem Schreiben des Präsidenten an Herrn Bundesrat Villiger festgehalten. Die Antwort von Herrn Bundesrat Villiger liegt bereits vor.

VERTRAULICH

- 6 -

1013 I Neutralitätspolitik der Schweiz

Einleitung: Einführendes Referat von Dr. B. Marfurt, Stv. Generalsekretär EMD (siehe Beilage zum Protokoll)

Herr Krafft stellt fest, dass der Bundesrat sich formell noch nicht zum Bericht der Studiengruppe zur Frage der schweizerischen Neutralität "Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel" von Anfang März 1992 geäußert hat. Er hat ein paar grundsätzliche Gedanken geäußert und der Publikation des Berichtes zugestimmt. Die eigentliche Debatte beginnt aber erst. Die Stellungnahme des Rates für Gesamtverteidigung ist deshalb nützlich. Für den Bundesrat hat gegenwärtig die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 betreffend den Beitritt zum EWR absolute Priorität. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat sich in einem Kapitel des aussenpolitischen Berichtes, der für Ende 1992 vorgesehen ist, zur Frage der Neutralitätspolitik äussert.

Seit der Ablieferung des Berichtes der Studiengruppe hat sich durch das Beitritts-gesuch der Schweiz zur EG eine Aenderung der Lage ergeben. Die EG erwartet von den Beitrittskandidaten, dass sie nicht grundsätzlich gegen einen Einbezug der Sicherheitspolitik opponieren. In bezug auf die Neutralität vertreten Oesterreich, Schweden, Finnland und die Schweiz verschiedene Positionen. Oesterreich hat sein Beitritts-gesuch zur EG mit einem Neutralitätsvorbehalt verbunden. Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob man als Vollmitglied der EG noch eine glaubwürdige Neutralitätspolitik betreiben kann, evtl. wenn man sie auf ihren ursprünglichen Kern, die Nichtteilnahme an einem bewaffneten Konflikt, reduziert.

Herr Dahinden ist der Auffassung, dass betreffend die heute zu verfolgende Neutralitätspolitik kaum grosse Meinungsverschiedenheiten bestehen. Der Bundesrat muss entscheiden, wie weit er gehen kann. Er hat sich schon in der Vergangenheit jeweils der Lage angepasst:

- Die flexible Handhabung während des Golfkrieges stiess in der Bevölkerung auf keine grosse Kritik;
- Eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen gemäss UNO-Charta ist mit dem Neutralitätsrecht vereinbar (Bericht der Studiengruppe zur Fragen der Schweizerischen Neutralität, Seite 20).

Militärische Zwangsmassnahmen der UNO sind legale Mittel des Sicherheitsrates. Selbst eine militärische Beteiligung an Zwangsmassnahmen wäre aus der Sicht der Neutralität unbedenklich. Im Bericht der Studiengruppe wird dann die Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen eher ausgeschlossen, die Schweiz soll aber militärische Aktionen des

VERTRAULICH

- 7 -

Sicherheitsrates oder den Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen nicht behindern. Hier scheint eine gewisse Diskrepanz vorhanden zu sein.

Vorsicht ist am Platz auch im Hinblick auf das ehemalige Jugoslawien. Das Risiko, dass eine Mitbeteiligung mit sich bringt, ist sorgfältig abzuwägen. Zur Frage der Legitimität der KSZE und der EG: Diese Organisationen verfügen zur Zeit noch nicht über eine tragfähige sicherheits- und verteidigungspolitische Struktur, welche einen Verzicht auf die Schweizerische Neutralität rechtfertigen würde. Der Zeitpunkt für eine solche Diskussion scheint deshalb noch verfrüht.

Ein allfälliger Beitritt zum EWR erlaubt es der Schweiz weiterhin eine selbständige und unabhängige Sicherheits- und Neutralitätspolitik zu verfolgen. Bei einem EG-Beitritt wäre dies jedoch wegen den Verträgen von Maastricht kaum mehr möglich. Als Vollmitglied könnte die Schweiz jedoch mitentscheiden. Sie könnte aber kaum abseits stehen, wenn sie nicht einverstanden wäre.

Die Schweiz käme bei einem Alleingang bei der hohen Waffentechnologie nicht mehr mit. Um ihre Sicherheit zu garantieren, müsste sie allenfalls Kostenbeiträge an ein System leisten, dass sie schützt.

Das Haager Neutralitätsrecht lässt der Schweiz in bezug auf die Gestaltung ihrer Neutralitätspolitik viel Freiheit. Sollte man deshalb nicht eher zurückhaltend sein und dem Bundesrat die Führungskraft zumuten, die Neutralitätspolitik zu definieren?

Der Präsident erinnert an die Grundsätze für die Behandlung des Themas im Rat:

- Ziel der Behandlung ist es, eine Grundsatzdebatte über den Bericht der Studiengruppe zu Frage der schweizerischen Neutralität im Hinblick auf eine Stellungnahme zuhanden des Bundesrates oder des EDA zu führen.
- Als Massnahme für die Beurteilung dienen die vier Grundszenarien des Berichtes 90 zur Sicherheitspolitik
- In die Beurteilung ist der EG - Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 einzubeziehen.

VERTRAULICH

- 8 -

Zusammensetzung der drei Arbeitsgruppen:Gruppe 1

Präsident: U. Fässler

Mitglieder: M. Gertschen
E. Gugelmann
I. Thomann-Baur
K. Zimmermann
H.R. Schad, ZGV

Sekretär: H.-K. Mayer, ZGV

Gruppe 2

Präsident: B. Aellig

Mitglieder: P. Schmid (nur 16.9.)
H. Schnyder
R. Wehrle
R. Lardi
W. Rothen, ZGV

Sekretär: P. Griss, ZGV

Gruppe 3

Präsident: P.H. Steinauer

Mitglieder: P. Dubois
J.-A. Haury
M. Jost
M.P. Walliser-Klunge

Sekretär: J.-F. Mayer, ZGV

Berichte der Arbeitsgruppen siehe Beilagen zum Protokoll.

Diskussion im Plenum

Herr Dahinden stellt fest, dass der Bericht der Studienkommission abgeliefert ist und nicht mehr geändert werden kann.

Herr Krafft bestätigt dies. Der Rat arbeitet jedoch für den Bundesrat und dieser kann allenfalls den Bemerkungen des Rates in seinem Bericht an das Parlament Rechnung tragen.

Der Präsident ist der Auffassung, dass sich der Rat zuhanden des Bundesrates äussern soll.

VERTRAULICH

- 9 -

Beschlüsse

1. Die Sekretäre der Arbeitsgruppen fassen das Ergebnis der Diskussion in den Arbeitsgruppen in einem Bericht zusammen und stellen diese dem Sekretariat des Rates GV zu.
2. Der Sekretär des Rates stellt diese Berichte den Mitgliedern des Ausschusses zuhanden der Sitzung vom 20.10.1992 zu.
3. Die ZGV erarbeitet zuhanden der Sitzung des Ausschusses vom 20.10.1992 einen Entwurf zu Thesen, die am 19.11.1992 im Plenum des Rates unterbreitet werden können.

Das Rahmenprogramm umfasste

- Orientierung durch Herrn C. Gaberel, Chef du Service cantonal de la défense des Kantons Neuenburg über den Stand der Vorbereitungen der Gesamtverteidigung im Kanton Neuenburg (Beilage zum Protokoll)
- Besuch des Militärmuseums im Schloss Colombier
- Apèro und Nachtessen mit Vertretern des Kantons auf Einladung des Staatsrates des Kantons Neuenburg.

Für das Protokoll

RAT FUER GESAMTVERTEIDIGUNG
Der SekretärBeilagen

H.R. Schad

- Orientierung über die Lage von Herrn Dr. J.-F. Mayer, Sekretär Lagekonferenz
- Brief des Rates GV vom 1.9.1992 an Herrn Bundesrat K. Villiger betreffend Regierungsreform auf Bundesebene: Mögliche Gestaltungsformen der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung
- Antwortschreiben von Herrn Bundesrat Villiger vom 9. September 1992
- Einführendes Referat von Herrn Dr. B. Marfurt, Stv. Generalsekretär EMD zum Thema "Neutralitätspolitik der Schweiz"
- Bericht der drei Arbeitsgruppen
- Orientierung von Herrn C. Gaberel, Chef du Service cantonal de la défense, Neuenburg, über den Stand der Vorbereitungen der Gesamtverteidigung im Kanton Neuenburg

ORIENTATION SUR QUELQUES GRANDES LIGNES DES DEVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

EX-YOUGOSLAVIE: pas de solution en vue

La **conférence pour la paix** qui s'est tenue à Londres (26-27.8) a rejeté l'idée de mettre fin au conflit par la force, a réaffirmé le principe de l'intangibilité des frontières de la Bosnie-Herzégovine et a souligné que les territoires occupés par la force devaient être rendus. On voit cependant mal comment concrétiser ces vœux face au **manque de bonne volonté** des parties en présence et aux **haines** accumulées ces derniers mois. Le comité directeur de la «conférence permanente» sur l'ex-Yougoslavie à Genève s'est réuni le 13.9 et une partie des armes lourdes serbes auraient été placées sous la surveillance de l'ONU, mais cela n'a pas empêché la **poursuite** ou la **reprise de combats** sur plusieurs fronts.

Dans la «nouvelle Yougoslavie» constituée de la Serbie et du Monténégro, il est encore difficile d'évaluer ce que peut et veut faire le premier ministre fédéral **Milan Panic**, qui ne cesse de répéter son appui aux efforts de paix. Il bénéficie du **soutien** de l'**opposition serbe** et des **dirigeants monténégrins**.

L'un des plus **graves problèmes** créé par le conflit yougoslave est l'**exode** dramatique de quelque **2,5 millions** de personnes déplacées par les combats (selon les statistiques du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la fin du mois d'août) - et ce n'est peut-être pas fini. D'une certaine manière, la politique de «purification ethnique» a atteint ses buts: il est irréaliste d'imaginer que tous ces réfugiés pourront retourner un jour chez eux. S'ils sont installés durablement dans des camps, le risque est grand de voir naître en Europe un **processus analogue à celui des Palestiniens**, entraînant une **radicalisation** progressive de certaines franges de ces populations déplacées.

On peut noter également l'intérêt croissant que porte ces derniers mois le **monde islamique** au sort des **musulmans de Bosnie**. Le récent sommet des non-alignés à Djakarta s'en est fait l'écho. Les événements de Bosnie renforcent une certaine **suspicion à l'égard de l'Occident** et alimentent la propagande fondamentaliste; des volontaires venus de pays musulmans combattraient déjà aux côtés de Bosniaques. Ces derniers, bien que peu enclins au fondamentalisme, sont évidemment prêts à accepter l'aide d'où qu'elle vienne: le 4.9, à l'aéroport de Zagreb, les autorités croates ont intercepté une **cargaison d'armes** et de munitions à bord d'un **avion iranien** chargé d'aide humanitaire.

La principale **inquiétude** reste le risque d'éclatement du conflit au Kosovo, car elle porterait en elle de sérieux risques d'internationalisation.

«I suppose it only shows my naiveté, but what depressed me most is the fact that all - almost without exception - all those leaders will agree to anything. They'll put their name to any bit of paper with not the smallest intention of doing anything whatever about it. There's no good faith in practically any of the people I dealt with there.»
(Lord Carrington, ex-médiateur de la Communauté européenne pour la crise yougoslave, dans un entretien avec le magazine *Time*, 14.9.92)

TCHECOSLOVAQUIE: problèmes à résoudre entre Slovaquie et Hongrie

L'**éclatement** de la Tchécoslovaquie en **deux Etats** devrait devenir effectif le 1.1.93. Il entraînera probablement une dégradation accrue de la situation économique de la Slovaquie. Sur le plan régional, la récente visite du premier ministre slovaque Meciar en Hongrie a certes permis d'amorcer un dialogue, mais

pas d'aboutir à une solution satisfaisante pour les deux parties dans la question du **projet hydro-électrique sur le Danube** et celle de la **minorité hongroise en Slovaquie** (Budapest voudrait obtenir une clause sur les droits collectifs de celle-ci dans le cadre d'un traité bilatéral.)

BALTIQUE: vers le retrait des troupes ex-soviétiques en Lituanie

Un **accord** entre la Russie et la Lituanie a été signé le 8.9: Moscou accepte maintenant de **retirer les troupes ex-soviétiques** encore stationnées en Lituanie d'ici **août 1993**, soit nettement plus tôt que les Russes ne le concédaient précédemment. Quelque 40.000 hommes se trouveraient encore stationnés en Lituanie (auxquels il faut ajouter les familles d'un certain nombre d'entre eux).

CAUCASE: plusieurs foyers de crise

Si le cessez-le-feu avec forces d'interposition russo-géorgiennes rencontre apparemment un certain **succès en Ossétie du Sud**, l'accord conclu à Moscou le 3.9 au sujet de l'**Abkhazie** semble encore **fragile**, puisque plusieurs accrochages se sont produits. L'Abkhazie avait été intégrée à la Géorgie en 1921, mais les Abkhazes (qui ne forment que 17% de la population) demandent depuis des années leur rattachement à la Russie afin de préserver leur identité. L'implication dans le conflit de volontaires venant d'**autres régions du Caucase** met une fois de plus en lumière le fort potentiel d'instabilité de toute cette zone.

Au **Nagorny-Karabakh**, les cessez-le-feu successifs continuent à être ignorés; depuis l'offensive du mois de juin, l'initiative semble être du côté azéri.

ASIE CENTRALE: le Tadjikistan sur la voie de la «purification ethnique»?

Les opposants au président **Nabiev** l'ont contraint à **démissionner** le 7.9 après l'avoir intercepté à l'aéroport. L'opposition semble avoir un caractère hétéroclite: démocrates, islamistes, régionalistes. Certaines zones du pays tendent de plus en plus à prendre leur **autonomie**. Depuis quelque temps déjà, des **affrontements** opposent partisans et adversaires de Nabiev dans le Sud du pays, et des armes ont été livrées à des groupes islamistes par des **fundamentalistes afghans**. Cela a suscité assez d'inquiétude parmi les dirigeants de la CEI pour décider l'envoi de **troupes sur la frontière tadjiko-afghane** afin de la surveiller. On craint que commence à s'engager déjà dans certaines régions un processus de «**purification ethnique**» touchant les **Ouzbeks** (un quart de la population) et les **Russes**. Les répercussions en chaîne pourraient en être graves.

PEROU: arrestation du chef du «Sentier lumineux»

Le 12.9, les forces péruviennes ont réussi à arrêter le chef du «Sentier lumineux», implacable **mouvement révolutionnaire** recourant aux méthodes les plus brutales et à la terreur. Cette arrestation intervient alors que le Sentier lumineux, qui finance ses activités grâce au **trafic de cocaïne**, commençait à implanter également des **cellules en Bolivie**, selon certaines informations. Cette arrestation d'un chef qui était devenu un véritable **mythe** porte un coup au mouvement, mais ne l'empêche pas de poursuivre ses activités, et on s'attend maintenant à des actions de **représailles**.

«In the recent past, branches of Peru's People Movement - a clandestine organization sponsored by the Maoist Shining Path - have sprouted in Germany, France, Sweden, Switzerland and Mexico. Their goal is the radicalization of political life in the host countries. Sendero organizers exploit the tensions and animosities created by the heavy influx of Third World migrants into Western Europe.»
(*International Review*, Genève, sept.-nov. 1992)

RAT FÜR GESAMTVERTEIDIGUNG
CONSEIL DE LA DÉFENSE
CONSIGLIO DELLA DIFESA

3003 Bern, 1. September 1992

Reg.-Nr. 235
Record 1014

Herrn Bundesrat K. Villiger
Vorsteher des Eidg. Militär-
departements

3003 B e r n

**Regierungsreform auf Bundesebene: Mögliche Gestaltungsformen
der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung**

Hochgeehrter Herr Bundesrat

Im November 1991 hat die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes dem Bundesrat ihren Zwischenbericht über "Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform, Modelle des Regierungssystems" abgeliefert. Dieser Bericht bewog den Rat, sich erneut mit der Frage möglicher Gestaltungsformen der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung zu befassen. In diesem Zusammenhang hörte der Rat am 4. Juni 1992 Herrn alt Bundeskanzler Professor Dr. W. Buser zur Frage der Regierungsreform auf Bundesebene an.

Der Rat für Gesamtverteidigung will sich nicht zum Gesamtprojekt einer Regierungsreform auf Bundesebene äussern. Er ist jedoch der Auffassung, dass - wie immer eine solche Reform auf Bundesebene auch sein wird - dem Problem der Führung der Sicherheitspolitik und der Unterstützung des Bundesrates als Kollegium bei der Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgabe die notwendige Beachtung geschenkt werden muss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden wichtige Aufgaben im Rahmen der Gesamtverteidigung erfüllen und letztlich der Information der Bevölkerung grosse Bedeutung zukommt, wenn es um existentielle Fragen geht. Diesen Aspekten muss auch bei einer allfälligen EMD-Reform Rechnung getragen werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

RAT FÜR GESAMTVERTEIDIGUNG
Der Präsident

François Jeanneret



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTAMENT FEDERAL MILITAR

CH-3003 Bern 9. September 1992

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno 312.0

☎ 031/67 50 79

Zentralstelle für Gesamtverteidigung	
☒ 14.09.92 ☒	
<input checked="" type="checkbox"/>	Dir. <i>Fl</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	Dir. Adj.
	Stv. Dir.
	Recrutad.
	A + D
	GS
	KK
	BA
	Reg. 233

Rat für Gesamtverteidigung

3003 B e r n

Regierungsreform auf Bundesebene:
 Mögliche Gestaltungsformen der Leitungsorganisation der Gesamt-
 verteidigung

Herr Präsident,
 sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 1. September 1992, mit welchem Sie Ihre Mitarbeit bei der Bearbeitung der Aspekte der Führung der Sicherheitspolitik und der Unterstützung des Bundesrates im Rahmen der geplanten Regierungsreform auf Bundesebene zusichern.

Ich werde nicht verfehlen, Ihren Rat zu diesen Vorhaben und Projekten frühzeitig zur Stellungnahme einzuladen.

Mit freundlichen Grüssen

EIDGENOESSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT

Kaspar Villiger
 Kaspar Villiger
 Bundesrat

DR. B. MARFURT
STV. GENERALSEKRETÄR EMD
CHEF STAB

Es gilt das gesprochene Wort

Reg.-Nr. 235
Record 1013

Seminar des Rates für Gesamtverteidigung vom 16. 9. 92

Differentielle Neutralität

1. Einleitung

Vielen Dank für die Gelegenheit, hier einige Vorstellungen zu einem Neutralitätskonzept zu präsentieren, das vom EMD aus in den letzten Monaten verschiedentlich zur Diskussion gestellt wurde.

Einiges mag provokativ wirken. Ich möchte deshalb betonen: Es handelt sich um Ueberlegungen im Blick auf die Zukunft, auf einen Zeitraum von 15 - 20 Jahren.

Ich gehe bei meinen Ueberlegungen davon aus, dass die Neutralität primär ein Instrument der Sicherheitspolitik ist.

Andere Funktionen der Neutralität, etwa die innerschweizerische Kohäsionsfunktion oder die aussenpolitische Funktion der Leistung Guter Dienste, bleiben ausgeklammert.

2. Neutralität als Schutzfaktor?

Im allgemeinen geht die Neutralitätsdiskussion von der Annahme aus, dass die Neutralität der Sicherheit des Landes dient und somit einen Schutzfaktor darstellt. Auch der Bericht der Studiengruppe Krafft tut dies (S.15). Die Frage stellt sich, ob diese Annahme heute noch gerechtfertigt ist?

Als die europäischen Grossmächte 1815 erklärten, die schweizerische Neutralität liege im europäischen Interesse, ging es ihnen darum, die strategisch bedeutsamen Alpentransversalen vor dem Zugriff eines allfälligen Gegners geschützt zu wissen. Diese besondere Rolle der schweizerischen Neutralität im Powerplay der Mächte war für die Schweiz ein Sicherheitsfaktor: Die Neutralität entsprach den Interessen potentieller Kontrahenten und wurde unter anderem deshalb auch respektiert.

Angesichts der heutigen, strategisch völlig veränderten Lage ist diese interessenabhängige Schutzwirkung nicht mehr ohne weiteres gegeben. Ist es nicht so, dass heute Konfliktszenarien an Bedeutung gewinnen, in denen Westeuropa als Ganzes neuen Gefahren ausgesetzt ist? Die Bedrohung des Kontinents mit modernen Massenvernichtungsmitteln macht ebensowenig Halt vor neutralen Grenzen wie der Terrorismus und andere Formen der Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle.

Im Sinne eines Extremszenarios könnte man sogar zum Schluss kommen, dass aus dem Sicherheitsfaktor Neutralität immer mehr ein

Risikofaktor Neutralität wird: Denn wer in einem künftigen europäischen Sicherheitsverbund nicht vollgültig mitwirkt, der kann auch nicht auf solidarische Unterstützung im Falle einer Bedrohung von aussen zählen. Ein Land, das aus Neutralitätsgründen einem europäischen System der gemeinsamen Sicherheit fernbleibt, exponiert sich in besonderem Ausmass gegenüber erpresserischen Aktionen von seiten von Drittstaaten.

Die Wahrscheinlichkeit dürfte zunehmen, dass sich machtpolitische Drohgesten aussereuropäischer Potentaten nicht gegen die Mitglieder eines europäischen Verteidigungsbündnisses richten, welche zu Abwehr- und Vergeltungsmassnahmen fähig sind, sondern gegen die schwächeren Glieder der Kette, z. B. die neutralen Kleinstaaten.

3. Neutralität und autonome Verteidigung

Die Schutzwirkung der Neutralität muss aber nicht nur in Zweifel gezogen werden, weil sich die politischen Mächteverhältnisse um uns herum verändert haben und weil das ausländische Interesse an unserer Neutralität heute fehlt. Sie ist auch in Frage gestellt durch die Entwicklung der Militärtechnologie.

Die Verpflichtung zur Neutralität bedeutet, dass wir unsere Verteidigung gegen eine kriegerische Bedrohung autonom organisieren und gewährleisten können. Dieser Anspruch auf eine

autonome Verteidigungsorganisation könnte sich im Blick auf eine mittelfristige Zukunft von 15 - 20 Jahren als problematisch erweisen.

Es ist klar, dass der Kleinstaat im Bereich der Nachrichtenbeschaffung oder der Beschaffung von Rüstungsgütern immer schon auf eine gewisse Zusammenarbeit mit dem Ausland angewiesen war.

Eine interne Bestandesaufnahme im EMD hat nun aber ergeben, dass wir in Zukunft auch im Bereich eigentlicher Verteidigungsoperationen immer mehr Probleme mit dem Autonomieanspruch bekommen dürften. Wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luftraumes sind z.B. der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme technische Grenzen gesetzt. Der Aufbau einer identifizierten Luftlage wäre zweifellos wesentlich leichter und umfassender zu erreichen über eine internationale Zusammenarbeit. Eine solche fällt aber aus Neutralitätsgründen ausser Betracht.

Die Bedeutung weltraumgestützter Mittel nimmt im modernen Krieg laufend zu. Dies betrifft keineswegs nur die Aufklärung, sondern praktisch alle Bereiche - von der Frühwarnung bis zur elektronischen Kriegführung. Es ist jedoch kaum vorstellbar, dass der neutrale Kleinstaat Schweiz je über einen eigenen Satelliten für militärische Zwecke verfügen wird.

Ebensowenig ist denkbar, dass wir uns ein eigenes Raketenabwehrsystem beschaffen, obwohl wir um die Gefahren einer zunehmenden

Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und Raketentechnologie in der Dritten Welt wissen.

Aus militärischer Sicht ergibt sich aus dieser in die Zukunft gerichteten Bestandesaufnahme - ich betone: es sind vorläufig noch Probleme der Zukunft - das Bedürfnis nach einer internationalen Kooperation bei der Sicherung unserer militärischen Verteidigungsfähigkeit.

Heute mögen wir noch darauf verzichten können. Und rein prinzipiell betrachtet, könnten wir es vielleicht auch in Zukunft: Doch dann dürften die Kosten umfassender Verteidigungsanstrengungen sehr schnell ins beinahe Unermessliche steigen. Man denke nur an die Raketenabwehr.

Wir könnten natürlich auch bestimmte Bedrohungsformen aus unserem Verteidigungsdispositiv ausklammern und damit auf eine umfassende Verteidigung verzichten. Das ist der Weg, den jene vorschlagen, die auf die Erneuerung unserer Flugwaffe und damit auf eine wirksame Luftverteidigung verzichten wollen. Das wäre der Weg, den wir gehen würden, wenn wir in Zukunft gegenüber den Bedrohungen durch neue weitreichende Waffensysteme einfach die Augen verschliessen würden. Es ist ein Weg, den eine verantwortungsvolle Regierung nicht gehen kann.

Ihre Aufgabe ist es, vorsorglich jene Massnahmen zu treffen, die uns auch in Zukunft gegenüber den neuen Bedrohungsformen

schützen. Der einfachste Weg wäre eine vorsorgliche militärische Zusammenarbeit.

Dem steht unsere heutige Neutralität entgegen. Dies ist der entscheidende Punkt: Der Kern des Neutralitätsproblems aus militärischer Sicht liegt nicht in der Nichtteilnahme der Schweiz am Krieg zwischen anderen Staaten, sondern in der Zusammenarbeit und den Verpflichtungen, die der dauernd Neutrale im Interesse seiner Sicherheit bereits im Frieden eingehen sollte.

4. Europäische Sicherheitsgemeinschaft

Dies scheint mir der Punkt, wo ich einige Bemerkungen einfügen möchte zum Thema "Europäische Sicherheitsgemeinschaft". Es ist in letzter Zeit viel die Rede von einer europäischen Sicherheitsordnung und von einem europäischen System der kollektiven Sicherheit. Die Begriffe werden nicht immer sehr präzise verwendet, was nicht weiter verwundert, denn der Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur steckt noch ziemlich in den Anfängen.

Für die Neutralitätsdiskussion ist jedoch eine Unterscheidung zentral: jene zwischen einem System der kollektiven Sicherheit nach UNO-Vorbild und einem System der gemeinsamen Sicherheit im Sinne eines Verteidigungsbündnisses.

Nach überwiegender Meinung der Experten steht der Mitwirkung des Neutralen an einem System der kollektiven Sicherheit nichts entgegen. Herr Botschafter Krafft wird zu diesem Punkt kompetenter Auskunft geben können als ich.

Die Beteiligung an einem europäischen System der kollektiven Sicherheit nach UNO-Vorbild, sollte ein solches je zustandekommen, wäre indessen noch kein Ersatz für Verteidigungsanstrengungen. Die Mechanismen kollektiver Sicherheit bieten, wie in der Geschichte der UNO und vor allem an den jüngsten Beispielen Kuwait, Kroatien, Bosnien usw. deutlich wurde, keineswegs in jedem Fall einen ausreichenden Schutz gegen gewaltsame Uebergriffe.

Deshalb scheint sich auch in Europa zur Zeit niemand der Illusion hinzugeben, auf eigene Verteidigungsanstrengungen verzichten zu können - mit Ausnahme der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee. Auch die Finalität von Maastricht ist nicht die kollektive Sicherheit, sondern die gemeinsame Verteidigung in der Europäischen Union.

Die Teilnahme an einer gemeinsamen Verteidigung aber scheint schwerlich kompatibel mit einem klassischen Neutralitätsverständnis. Denn dieses schliesst jede Bindung aus, welche Zweifel wecken könnte, dass der Neutrale im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage wäre, seine Neutralitätspflichten zu erfüllen.

5. Das Neutralitätskonzept der Studiengruppe Krafft

Die neue Neutralitätskonzeption der Expertengruppe von Botschafter Krafft stellt einen vielversprechenden Ansatz dar zur Lösung zahlreicher aussenpolitischer Probleme, die sich der Schweiz heutzutage stellen.

Ein Problem jedoch löst die mit diesem Konzept vorgeschlagene Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Kerngehalt nicht, nämlich dasjenige der künftigen Optimierung unserer Verteidigungsbemühungen. Die militärische Zusammenarbeit bereits in Friedenszeiten ist im Rahmen dieses Neutralitätskonzepts nicht möglich.

6. Differentielle Neutralität

Im Blick auf die künftige Optimierung der Verteidigungsbereitschaft ist möglicherweise ein anderer Ansatz vielversprechender: die differentielle oder qualifizierte Neutralität.

Das Konzept der differentiellen Neutralität geht davon aus, dass die Neutralität fallbezogen definiert werden muss. An die Stelle einer integralen Neutralität, tritt eine Neutralität, die in gewissen vorausbestimmten Fällen aufgegeben wird.

Möglicherweise unterscheidet sich dieser Ansatz nicht einmal fundamental von der bisherigen Neutralitätsauffassung: Auch nach

bisherigem Neutralitätsverständnis hat der Neutrale das Recht, sich optimal auf die Abwehr eines Angriffs vorzubereiten. Wieweit er dabei Absprachen mit anderen Staaten eingehen kann, bleibt offen: Solange keine zwingenden Verpflichtungen eingegangen werden, welche die Einhaltung des Neutralitätsrechts behindern im Fall eines Konflikts, in dem der Neutrale selber noch nicht angegriffen ist, solange sind solche Absprachen neutralitätsrechtlich als unbedenklich zu betrachten.

Das Problem hier besteht darin, dass es wohl kaum einen Zusammenarbeitspartner geben wird, der sich zur Unterstützung des Neutralen verpflichtet, ihm aber einen autonomen Ermessensspielraum einräumt für den Entscheid über die Fortführung der Kooperation im Ernstfall.

Deshalb muss bei der differentiellen Neutralität der Verteidigungsfall anders definiert werden: Er tritt nicht erst ein, wenn feindliche Truppen die Landesgrenze überschreiten, sondern wenn machtpolitische Bedrohungen von ausserhalb einer noch zu definierenden Staatengruppe die Sicherheit der Schweiz und der sie umgebenden Gebiete unmittelbar gefährden. Die Definition des Verteidigungsfalls stellt also in Rechnung, dass im Blick auf die künftigen Entwicklungen der Waffentechnologien eine absolute Beschränkung des Verteidigungsdispositivs auf das nationale Territorium eine ausreichende Sicherheit immer weniger zu garantieren vermag.

Die qualifizierte Neutralität könnte sich an drei Szenarien orientieren, nämlich:

- 1 Ein Konflikt ausserhalb der (noch zu definierenden) europäischen Sicherheitsgemeinschaft: Die Schweiz bliebe neutral.
- 2 Ein (kaum denkbarer) Konflikt innerhalb dieser Sicherheitsgemeinschaft: Die Schweiz bliebe neutral.
- 3 Eine Bedrohung der Mitglieder der europäischen Sicherheitsgemeinschaft unter Einschluss der Schweiz. In diesem Fall würde sich die Schweiz solidarisch verhalten und dafür auch von europäischen Sicherheitsanstrengungen profitieren.

Eine wichtige Voraussetzung der politischen Wirkung der Neutralität, nämlich die Vorhersehbarkeit des Verhaltens des Neutralen, ist bei diesem Ansatz gegeben: Die Neutralität wird nur aufgegeben, wenn unmittelbar damit gerechnet werden muss, infolge der besonderen Bedrohungslage in eine bewaffnete Auseinandersetzung verwickelt zu werden. Durch dieses enge Verständnis des Verteidigungsfalls unterscheidet sich die qualifizierte Neutralität von der Mitgliedschaft in einem Militärbündnis, das die Bündnispartner auch für regionale Konflikte oder "Out of area-Einsätze" zum Beistand verpflichtet.

Die entscheidende Problematik dieses Konzepts dürfte darin liegen, den "erweiterten Verteidigungsfall" präzise genug zu fassen, um einerseits weiterhin glaubwürdig einen Anspruch auf

Anerkennung einer Art dauerhaften Neutralität erheben und anderseits doch die zur Wahrung der militärischen Sicherheit nötigen Vorbereitungen treffen zu können.

7. Zur Glaubwürdigkeit

Mit diesem letzten Punkt ist das Problem der Glaubwürdigkeit angesprochen. In der Tat stellt sich die Frage, ob eine derart verstandene Neutralität Glaubwürdigkeit beanspruchen kann. Ich würde meinen: Sie kann es.

Sie kann es, insofern sie Ausdruck eines klaren politischen Willens wäre, dass unser Land sich nie in bewaffnete Aktionen wird einspannen lassen, die andere Ziele als die Notwehr verfolgen. Mit dem Bekenntnis zu einer differentiellen Neutralität würde die Schweiz politische Verpflichtungen auf sich nehmen, an die sie gebunden wäre.

Diese Verpflichtungen würden auch der militärischen Zusammenarbeit enge Schranken auferlegen. Ein Einsatz von Schweizer Truppen zur Durchsetzung europäischer Interessen im Nahen Osten stünde ausser Frage. Es kann nicht darum gehen, allfällige künftige europäische Grossmachtinteressen mitzutragen. Darum wäre auch die Integration in ein europäisches militärisches Oberkommando nach NATO-Vorbild kein Modell für uns. Sondern es ginge einzig um eine

klar abgegrenzte, punktueller Zusammenarbeit auf Gebieten, die aus Verteidigungsgründen als nötig erachtet würden.

Ich möchte im übrigen darauf hinweisen, dass auch unsere heutige Neutralität mit beträchtlichen Glaubwürdigkeitsschwierigkeiten zu kämpfen hat, wie mir scheint im Inland ebenso sehr wie im Ausland.

Besonders deutlich wurde mir dies gestern, als in einem Gespräch der italienische Botschafter in der Schweiz die Meinung vertrat, die Schweiz könnte es sich als Mitglied im EWR - nicht in der EG - politisch und wirtschaftlich nicht leisten, im Falle eines libyschen Angriffs auf italienisches Gebiet den europäischen Alliierten keine Durchmarschrechte zu gewähren.

Dieses sehr offene Statement widerspiegelt zweierlei:

- den hohen Grad faktischer Abhängigkeit von der EG, mit dem die Schweiz heute schon leben muss und
- die Tatsache, dass sich unsere europäischen Partner dieser Abhängigkeit sehr bewusst sind und ihre Machtstellung gegebenenfalls wohl auch ausspielen würden, um eigene politische Ziele zu erreichen.

An dieser - unbequemen - Erkenntnis führt keine noch so raffinierte Neutralitätskonzeption vorbei. Neutralität setzt, um glaubwürdig zu sein, eine ausreichende tatsächliche (nicht nur rechtliche) Unabhängigkeit des Neutralen von seiner Umgebung voraus. Nur unter dieser Bedingung kann der Neutrale im Krisenfall Druckversuchen zur Preisgabe der Neutralität widerstehen.

Es stellt sich die Frage, ob die Schweiz nicht besser daran täte, sich rechtzeitig auf neue Verhältnisse einzustellen und dabei ihre Sicherheitsinteressen vollumfänglich zu wahren, als später unter dem Druck schwieriger Umstände zur Aufgabe ihrer Neutralität gezwungen zu werden, ohne Gegenleistungen dafür zu erhalten.

Die Glaubwürdigkeit eines neuen Neutralitätskonzepts ist jedenfalls nicht an einem absoluten Massstab zu messen, sondern an der heutigen Realität.

Indessen: All diese Ueberlegungen sind vorläufig noch sehr zukunftsgerichtet. Uns bleibt hoffentlich Zeit, abzuwarten, wie sich die Verhältnisse in Europa und der angrenzenden Umgebung entwickeln.

Eine echte Relativierung unserer traditionellen Neutralität wäre ein Schritt von höchster politischer Brisanz. Man könnte ihn nur einmal tun. Deswegen müsste er gründlichst überlegt werden. Laut zu denken kann trotzdem nicht verboten sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Seminar des Rates GV, 16./17. September 1992 Neuenburg
 Neutralitätspolitik der Schweiz
 Stellungnahme der Arbeitsgruppe I

Reg.-Nr. 235
 Record 1015

A. Einleitung

Damit das Thema behandelt werden konnte, wurde als Einstieg eine ausgedehnte Eintretensdebatte abgehalten. Um Begriffe wie: Neutralität, Neutralitätsrecht und -politik zu umschreiben, ist ein einheitliches staatspolitisches Selbstverständnis als Grundlage vorausgesetzt. Ein klares nationales Selbstverständnis fehlt, da der Generationsunterschied, Sozialunterschied und Informationsstand in der Bevölkerung zu unterschiedlich ist. Die nationale Identität orientiert sich an Begriffen wie: Souveränität-Unabhängigkeit, Solidarität-Disponibilität, Wohlstand-Wirtschaft und Stabilität-Sicherheit.

Die Studiengruppe trägt in ihren Schlussfolgerungen, mit der These 2, den derzeitigen Gegebenheiten Rechnung. Im Endergebnis stimmt die Arbeitsgruppe mit dem Bericht der Studiengruppe dahingehend überein, dass es auf Grund des unterschiedlich verstandenen Neutralitätsverständnisses richtig ist, den Begriff der Neutralität von 1815/1907, auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt zu reduzieren. Ausgehend vom neu zu definierenden Kerngehalt, soll die Neutralitätspolitik sich aussenpolitisch von den Maximen der Öffnung und Dynamik leiten lassen. Die Arbeitsgruppe befürwortet einerseits einen Beitritt der Schweiz zum EWR und der UNO, lehnt aber andererseits eine Mitgliedschaft in die EG ab.

B. Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe I zu den Thesen der Studienkommission

1. Neutralität gewährt aussenpolitischen Spielraum

Die Ueberschrift ist irreführend, denn auch ohne Neutralität ist aussenpolitischer Spielraum gewährleistet. Die Neutralität behindert jedenfalls den aussenpolitischen Spielraum nicht. Eine dynamische, flexible und übersichtliche Aussenpolitik setzt voraus, dass das Neutralitätsrecht neu angepasst werden muss.

2. Neue Ziele der Aussenpolitik

Den Zielen kann in diesem Sinne zugestimmt werden, dass eine Realitätsnähe die Durchführbarkeit eher gewährleistet. Es ist aber eine Diskrepanz zum heute geltenden Rechte festzustellen. Die Rechtsgrundlagen sind diesen neuen Zielen anzupassen.

3. Neutralität im weltpolitischen Wandel

Die These ist im aktuellen Zeitpunkt richtig und lässt auf die Zukunft hin Optionen offen.

4./5. Grundsätzliche Beibehaltung der dauernden Neutralität und Neuausrichtung der Neutralität

Die Arbeitsgruppe hat diese beiden Thesen zusammen diskutiert, da sie in einer engen Beziehung zueinander stehen.

Die Beibehaltung einer glaubwürdigen Neutralität beinhaltet ein klares Ja zu einer modern ausgerüsteten und gut ausgebildeten Armee. Die auf dem völkerrechtlichen Kerngehalt reduzierte Neutralität muss auch mit diesem sicherheitspolitischen Mittel der Armee gewährleistet werden können.

6. Aktive internationale Zusammenarbeit jenseits de Neutralität

Grundsätzlich stimmen wir der Aussage dahingehend zu, dass mit einem Neutralitätsvorbehalt, im Sinne einer neuen Definition der Neutralität, ein Beitritt zur UNO durchaus möglich ist.

7. Doppelstrategie von Bewahrung und Oeffnung

Diese These finden wir grundsätzlich richtig.

8. Neutralität kein Hindernis für EG-Beitritt

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe wäre ein Beitritt zur EG - unter Berücksichtigung der Maastrichter-Verträge - ohne Verletzung des heutigen staatspolitischen Selbstverständnisses und ohne Verletzung der Neutralität der Schweiz nicht möglich.

9. Teilnahme an Zwangsmassnahmen der UNO zulässig

Eine Teilnahme an den von der UNO allenfalls angeordneten Zwangsmassnahmen wäre im Sinne des neu zu definierenden Neutralitätsrechtes allenfalls möglich, wobei eine sehr restriktive Praxis sinnvoll wäre (siehe Ziff. 10)

10. Teilnahme an Wirtschaftssanktionen einer Staatengruppe möglich

Teilnahme an Sanktionen gegen Völkerrechtsbrecher oder Friedensstörer, die die Völker- und /oder Menschenrechte verletzen, wäre somit möglich. Die Neutralität ist für die Mitgestaltung des Friedens kein hemmender Faktor, möglicherweise unter bestimmten Voraussetzungen sogar ein Vorteil.

11. Den Frieden mitgestaltende Neutralität

Die Neutralität ist hiezu kein hemmender Faktor.

12. IKRK von der schweizerischen Neutralität unabhängig

Neutralität der Schweiz und Tätigkeit des IKRK haben keinen inneren Zusammenhang. Die völkerrechtlich grosse Bedeutung des IKRK kommt in dieser These nicht zum Ausdruck.

13. Information und Diskussion tun Not

Ohne umfassende klare Information ist von der Bevölkerung auch kein Verständnis zu erwarten. Dieser These stimmen wir in dieser Form zu.

14. Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Neutralitätskonzeption der Schweiz

- Die Neutralität der Schweiz muss für unser Volk verständlich rechtlich neu gefasst werden.
- Eine auf den Maastrichter-Verträgen basierende EG widerspricht unserem heutigen staatspolitischen Selbstverständnis grundlegend, weshalb sie auch als Basis für eine Sicherheitsstruktur für uns heute nicht in Frage kommt. Wir sind deshalb im heutigen Zeitpunkt gegen einen Beitritt der Schweiz zur EG, befürworten jedoch die Möglichkeit zur Verhandlung.
- Im Sinne der vorstehenden Ausführungen kann sich die Schweiz unter Umständen an wirtschaftlichen Sanktionen im Rahmen der UNO beteiligen.
- Gewährung von Ueberflug- und Durchfahrtsrechten ist im Einzelfall auf ihre Vereinbarung mit dem Neutralitätsstatus zu prüfen. Die Gewährung solcher Rechte ist nicht von vorneherein ausgeschlossen.
- An Aktionen von Staatengruppen gegen Völkerrechtsbrecher und Friedensstörer kann sich die Schweiz mittels völkerrechtlich zulässiger Wirtschaftssanktionen gegebenenfalls beteiligen, sofern die fragliche Staatengruppe über eine internationale Legitimation verfügt.

2.10.92 mr

ZGV
Rat für Gesamtverteidigung

Seminar des Rates GV vom 16./17. 9. 1992 zum Thema "Neutralitätspolitik der Schweiz"

Bericht "Arbeitsgruppe 2"

Präsident: B. Aellig (für B. Kappeler)

P. Schmid (nur 16. 9.)
H. Schnyder
R. Wehrle
R. Lardi
W. Rothen, ZGV (nur 16. 9.)

Sekretär: P. Griss, ZGV

Einsitz: H. Dahinden, Dir. ZGV (16. 9.)
M. Krafft, Botschafter Dir. Völkerrecht EDA (16. 9.)
R. Marfurt, EMD (16. 9.)
F. Jeanneret, Präs. Rat GV (17. 9.)

1. Zusammenfassung des Diskussionsverlaufes 16./17. 9.

[folgt]

2. Präsentation der Gruppenarbeit (B. Aellig)

Vorbemerkung:

Über zweierlei Grundsätze ist man sich in der Gruppe einig:

- mit dem Charakter des Papiers, da es um eine Interpretation der Neutralität in einer veränderten Umwelt ringt,
- dass man zu einem militärischen Kerngehalt der Neutralität steht und zugleich eine aussenpolitische Flexibilisierung des Begriffes "Neutralität" anstrebt, der Raum zu einer situativen Interpretation der Neutralität bietet.

Formelle Behandlung der "Schlussfolgerungen" des Berichtes (nach Ziffern):

- Zu den Ziffern 1, 2, 3:
Grundsätzlich wird die Einschränkung auf den militärischen Kerngehalt bejaht. Allerdings wirft die strikte Definition, welche auch Bindungen in Friedenszeiten und damit jeden verteidigungspolitischen Spielraum ausschliesst, Fragen auf. Zudem steht dieser Abschnitt in Widerspruch zu Ziff. 14, Abs. 3. Die Formulierung, die auf das Haager Abkommen von 1907 zurückgeht, behindert die sicherheitspolitische Selbstbehauptung eines Kleinstaates angesichts moderner Bedrohungsformen (c. f. die Ausführungen von Dr. Marfurt). Die Gruppe plädiert auf Streichung dieses Satzes. Sinn-gemäss sollte nach Meinung der Gruppe auch die Reihenfolge der Ziffern geändert werden: 2 vor 3 vor 1.
- Zu Ziffer 4:
Die Einschränkung, dass "keine Partei in einem Krieg militärisch" zu "unterstützen" sei, ist angesichts der Neu Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage fragwürdig. 1907 lagen die potentiellen Kriegsgefahren zwischen den angrenzenden Nationalstaaten. Heute bedrohte ein Angriff auf eine euro-päische Demokratie direkt auch den Kleinstaat Schweiz. Evtl. wäre zu

unterscheiden zwischen "direkter" und "indirekter" Unterstützung.

- Zu den Ziffern 5, 6:
Kein Kommentar.
- Zu Ziffer 7:
Die Gruppe schlägt vor, den Begriff der "Doppelstrategie" durch "Flexible Haltung" zu ersetzen.
- Zu Ziffer 8:
Formell geht man mit den Aussagen einig. Allerdings ist dazu zu bemerken, dass der erklärten politischen Finalität des europäischen Integrationsprozesses - wie jüngst im Vertrag von Maastricht bekräftigt - ausgewichen wird. Die Gruppe erachtet daher diesen Abschnitt als sehr fragwürdig.
- Zu den Ziffern 9, 10, 11 und 12:
Keine Bemerkungen.
- Zu Ziffer 13:
Nach Meinung der Gruppe gehört der Hinweis auf den "Informationsauftrag" nicht in den Bericht. Die Gruppe möchte überdies betonen, dass eine Diskussion in der Öffentlichkeit - wenn überhaupt - mit einfachen Aussagen (wie dem Hinweis auf den militärischen Kerngehalt) und nicht mit diplomatischen Spitzfindigkeiten geführt werden sollte.
- Zu Ziffer 14:
Auf den Widerspruch zu Ziffer 1 (Eingehen von "Bindungen") ist schon hingewiesen worden.

Séminaire du Conseil de la défense, Neuchâtel, 16-17.9.92

LA SUISSE ET SA NEUTRALITE

Thèses présentées par le groupe 3

Thèse I

Le groupe s'accorde sur le principe que la neutralité est un *moyen*, et non un *but* en soi; il constate cependant que cette perception n'est pas encore claire dans l'ensemble de la population suisse: cela entraîne un devoir particulier d'*information* pour aider tous nos concitoyens à prendre conscience de ce principe.

Commentaire: le processus de construction européenne et le nouveau contexte international exigent une redéfinition de notre neutralité. Mais, après avoir mis la Suisse à l'abri du cataclysme de la 2^e guerre mondiale, la neutralité semble être devenue dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens une sorte de tabou intouchable. Dans de larges couches de l'opinion publique, la perception de la neutralité reste encore très éloignée des réalités dont ont pris conscience les hommes politiques et observateurs avertis. La nécessité d'une information soutenue, soulignée par le rapport sur la neutralité de la Suisse, paraît donc au groupe de la plus grande importance pour dissiper des incompréhensions.

Thèse II

Globalement, le groupe se trouve assez largement en accord avec les *objectifs de politique étrangère* formulés par le rapport sur la neutralité de la Suisse. Il lui paraît cependant nécessaire d'introduire des *nuances* sur quelques points. Ainsi, s'il est en effet dans l'intérêt de la Suisse de contribuer à la stabilité internationale (et le cas échéant de façon plus active), l'insistance sur le respect de la démocratie et des droits de l'homme ne devrait pas se traduire par une approche qui pourrait être ressentie (en dehors de la sphère occidentale) comme l'*exportation d'un «modèle»* aux vertus universelles; la majorité du groupe exprime des *réserves* face à un tel «prosélytisme» qui, mal compris, risquerait par exemple d'accroître les tensions Nord/Sud.

Commentaire: quels buts les moyens de cette neutralité doivent-ils servir? Le groupe partage le constat du rapport, qui relativise les notions d'indépendance et d'autodétermination. Le maintien d'un certain degré d'indépendance et d'autodétermination passe par la collaboration avec d'autres Etats, le maintien de la prospérité ne se conçoit pas sans une certaine diminution de l'indépendance.

Sur la contribution à la stabilité en Europe, le groupe n'éprouve aucune réserve. Plusieurs membres du groupe n'ont pas caché leur malaise, en revanche, par rapport à ce qui pourrait être interprété comme une aspiration à imposer des notions helvétiques ou occidentales à d'autres sphères culturelles, particulièrement dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme: ils se sentent gênés par la dimension quelque peu missionnaire de cet «impérialisme du bien». Il faut admettre que puissent exister d'autres droits de l'homme que nos droits de l'homme (cf. la «Déclaration islamique des droits de l'homme», par exemple).

Thèse III

Le groupe est unanime à reconnaître les *avantages «tactiques»* présentés par l'approche du rapport sur la neutralité de la Suisse; mais il ressent en même temps un certain malaise, car ce rapport peut donner l'impression d'*éluder* parfois la mise en évidence de toutes les *conséquences* qu'entraînerait la démarche proposée.

Commentaire: le rapport présente de nombreux avantages - en pesant par exemple pour l'Europe, pour l'armée, etc. Mais suffit-il de dire au peuple ce qu'il y a dans ce rapport, ou faut-il en dire plus? Le groupe s'est demandé si cette perspective un peu juridique ne tendait pas un peu trop à passer sous silence tout ce qui pourrait avoir pour conséquence une disparition naturelle de la neutralité dans le cadre des processus en cours. Le groupe a le sentiment que le rapport offre la seule voie praticable (cf. thèse IV), sans nous faire cependant prendre des risques démesurés; mais l'aspect dynamique de la procédure engagée mériterait d'être plus clairement souligné par rapport à l'opinion publique.

Thèse IV

Le groupe soutient l'approche du rapport qui, après avoir redéfini la notion de neutralité par rapport au nouveau contexte global, *n'envisage pas* que celle-ci puisse faire d'emblée l'objet d'une *négociation*: dans l'hypothèse d'une intégration à la Communauté européenne, la validité et les limites de la neutralité verront leur adéquation progressivement réévaluée de manière toute *naturelle*, au fur et à mesure du développement du processus, sans que soit nécessaire une négociation préalable, qui ne nous est d'ailleurs *pas demandée* (tant que la Suisse s'engage à ne pas faire systématiquement obstruction à la mise sur pied d'une identité européenne en matière de défense).

Commentaire: l'approche suggérée par le DMF soutient l'idée d'une neutralité qualifiée: la Suisse négocierait sa neutralité avec la Communauté européenne, en définissant positivement à quels types de conflits éventuels la Suisse s'engagerait militairement aux côtés d'autres pays de la Communauté. Cette voie paraît non seulement difficile à utiliser, mais recèle les germes de certains dangers. Le groupe juge au contraire beaucoup plus appropriée l'approche proposée par le rapport, c'est-à-dire une prise de position unilatérale par laquelle la Suisse déclare comment elle définit son statut de neutralité, sans entrer en discussion sur celle-ci (en tout cas aussi longtemps qu'on ne nous le demande pas).

Aux yeux de tout le groupe, un fait est clair: l'adhésion à l'EEE ne pose pas de problèmes pour la neutralité, mais chacun sachant qu'il faut comprendre cette adhésion comme une phase transitoire, il est déjà temps d'avoir conscience que, quelle que soit la forme qu'adoptera la CE, il ne sera pas possible pour la Suisse de faire le pas vers celle-ci en conservant la conception classique de sa neutralité.

Séminaire du Conseil de la défense, Neuchâtel, 16-17.9.92

RAPPORT SUR LA NEUTRALITE DE LA SUISSE (mars 1992)

Commentaires du groupe 3 sur les conclusions du rapport

N.B. La méthode de travail choisi par le groupe 3 a consisté en une discussion sur les axes essentiels des problèmes soulevés par le rapport sur la neutralité de la Suisse, et non en une analyse suivie des quatorze paragraphes de la conclusion. Le présent document est donc une synthèse réalisée après le séminaire sur la base des notes prises au cours de la discussion du groupe.

1. La neutralité offre une certaine marge de manoeuvre dans le domaine de la politique étrangère

De toute évidence, le fond même de la neutralité est lié à la non participation à des conflits armés d'Etats tiers. Le groupe est conscient de la réalité d'une interdépendance déjà avancée dans les faits, et le maintien d'une indépendance absolue paraît illusoire, sans parler de son incompatibilité avec la prospérité à laquelle sont attachés aussi les Suisses...

2. Les nouveaux buts de la politique étrangère

Le groupe est globalement en accord avec ces buts, mais plusieurs de ses membres expriment des réserves quant à l'idée sous-jacente que semble révéler l'aspiration à «garantir» dans le monde la «démocratie» et les «droits de l'homme»: en effet, que cette démarche est souvent perçue hors de la sphère culturelle occidentale comme une tentative «impérialiste» d'imposer un modèle et des valeurs propres à l'Occident, comme une sorte de démarche néo-colonialiste. La volonté d'exporter un modèle helvétique ou occidental ne paraît pas de mise, en tout cas pas sous la forme d'une volonté d'intervention systématique, même fondée sur les meilleurs sentiments. Le modèle occidental ne doit pas avoir prétention à s'imposer universellement, au risque d'élargir encore les tensions Nord/Sud, par exemple.

3. Neutralité et mutations politiques sur le plan mondial

Le groupe approuve la définition de la neutralité comme un moyen.

4. Maintien de la neutralité permanente

Le groupe approuve bien entendu le principe selon lequel la Suisse, en tant qu'Etat neutre, doit prendre les dispositions nécessaires pour se défendre contre tout éventuel agresseur. Quant à la question de rester neutre en cas de conflit, cela est effectivement possible dans la situation actuelle, mais le groupe s'est longuement interrogé sur ce qui se produirait en cas d'intégration à la Communauté européenne. Diverses possibilités de modulation de la neutralité ont été envisagées (par exemple la possibilité de n'intervenir militairement qu'en cas d'agression contre un Etat voisin, etc.). La réticence quant à l'idée d'envoi de troupes suisses à l'étranger était nette dans le groupe. En définitive, par rapport à

toute cette problématique, le groupe a surtout été conduit à douter de l'opportunité d'une «neutralité qualifiée» telle que la préconise le chef du DMF. En effet, cela conduirait à définir d'emblée, positivement, dans quels cas notre neutralité s'appliquerait et dans quels cas elle tomberait. A ce stade, il semble que la Communauté européenne ne nous en demande pas autant: l'approche du rapport, qui propose une prise de position unilatérale de la Suisse déclarant comment elle définit sa neutralité, sans en faire d'emblée un sujet de négociations, paraît beaucoup plus adéquate au groupe.

5. Nouvelle orientation de la neutralité

Pas de commentaires particulier, en dehors de ceux sur des points déjà évoqués dans les sections 2 et 4.

6. Une coopération internationale plus active au-delà de la neutralité

Aucune opposition à ce principe ne s'est manifestée dans les discussions du groupe, conscient de la dimension d'interdépendance particulièrement accentuée du contexte actuel (cf. section 1).

7. Double stratégie de la continuité et de l'ouverture

Les principes développés dans cette section s'harmonisent en effet avec l'ensemble de la démarche. Le groupe souligne que, quelle que soit la voie choisie en définitive, la Suisse ne saurait être dispensée d'apporter sa contribution en matière de défense. Quant à l'«intégration dans des structures de sécurité européennes», la forme que celles-ci finiront par prendre n'est pas encore entièrement définie, et le groupe ne s'est donc pas engagé de façon approfondie dans un débat à ce sujet. La discussion a cependant été l'occasion d'évoquer certains aspects particuliers, par exemple d'éventuels engagements outre-mer, ne serait-ce que parce que certains pays de la Communauté européenne y ont encore des territoires: sur ce point, le sentiment du groupe face à une éventuelle participation suisse était évidemment assez réservé.

8. La neutralité ne fait pas obstacle à une adhésion à la CE

Dans le sens où la neutralité est définie par le rapport, tel est aussi l'avis du groupe en considérant la situation actuelle: mais le groupe estime qu'il est nécessaire de reconnaître clairement qu'il s'agit là d'une situation provisoire et qui changera probablement au fur et à mesure de l'évolution des structures de la Communauté. En entrant dans la CE, il faudra accepter une sérieuse probabilité de perte de la neutralité à plus ou moins long terme.

L'idée que la Suisse, même au sein de la CE, devrait réussir à maintenir un statut de neutralité pour «exercer ses fonctions humanitaires traditionnelles et prêter ses bons offices à la communauté internationale», recueille un écho particulier chez quelques membres du groupe qui estiment que, précisément pour cette raison, la Suisse devrait s'abstenir d'un excessif «activisme» international afin de rester un espace réellement neutre pour des négociations internationales, etc.

9. Participation aux sanctions décidées par les Nations Unies

Le groupe admet que celle-ci n'entre pas en contradiction avec la neutralité de notre pays.

10. Participation aux sanctions économiques prises par un groupe d'Etats

Diverses allusions au cours de la discussion laissent supposer que les membres du groupe auraient exprimé à ce sujet des opinions variées.

11. Une neutralité au service de la paix

12. Le CICR ne dépend pas de la neutralité suisse

13. L'information et la discussion sont indispensables

Cet aspect a d'emblée été perçu comme essentiel par le groupe. En effet, les participants ont eu le sentiment que l'opinion publique conserve souvent encore une conception quelque peu «mythique» de la neutralité et, éduquée dans le souvenir des catastrophes de la 2^e guerre mondiale auxquelles la neutralité nous a aidés à échapper, a du mal à comprendre que la neutralité est un moyen et non un but de notre politique. Il y a là un fossé entre les observateurs avertis et une partie non négligeable de la population, fossé dont on ne mesure probablement pas toujours la profondeur.

14. Conception de la neutralité suisse: les nouveaux éléments

Les divers points de cette section ayant donné lieu à discussion ont déjà été évoqués dans les commentaires du groupe sur d'autres sections du rapport.

**EXPOSE PRESENTE DEVANT LE CONSEIL
DE DEFENSE LE 16 SEPTEMBRE 1992 AU
CHATEAU DE NEUCHATEL**

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil, Monsieur le directeur de l'OCD, Messieurs,

C'est un privilège de pouvoir présenter l'état de préparation de son canton devant l'organe faîtière de la défense générale de la Confédération et je vous remercie de m'en donner l'occasion cette après-midi.

En compulsant mes notes, j'ai constaté que cette occasion m'avait déjà été offerte lors d'une précédente session de votre Conseil, en terre neuchâteloise, en juin 1983.

Aussi, j'ai choisi de vous entretenir de nos préparatifs, selon le plan suivant :

1. Introduction
2. Préparatifs à l'échelon cantonal dans les divers domaines
3. Préparatifs à l'échelon communal
4. Organisation en cas de catastrophe
5. Conclusions

INTRODUCTION

C'est en 1963 qu'un groupe de travail neuchâtelois a été institué à la demande du Conseil d'Etat dans le cadre d'une collaboration avec l'office central fédéral pour la préparation civile à la guerre, dépendant à cette époque du département de justice et police.

Divers travaux préparatoires ont été entrepris par ce groupe de travail, jusqu'en 1969, année où le département militaire cantonal a été chargé de la planification.

Un embryon d'EM a été mis en place sous la direction du cdt de police et c'est avec cet élément de base qu'en 1974, un premier exercice combiné a été organisé avec des troupes de PA.

Sur le plan législatif, le Conseil d'Etat neuchâtelois a, par arrêté gouvernemental, décidé la mise en place d'une organisation chargée de maintenir le fonctionnement de l'Etat en cas de guerre, dès 1976.

Cet arrêté délègue à un service rattaché au département militaire, les tâches de planification, en vue d'une crise ou d'un conflit et institue un état-major de conduite.

L'EMCD est dirigé par le chef de service. Il peut être mis sur pied partiellement ou complètement sur décision du Conseil d'Etat.

Si, dans de nombreux cantons, les préparatifs dans le domaine de la défense générale incluent les situations de catastrophe, le canton de Neuchâtel dissocie cet élément des préparatifs de défense générale.

3.

Cette situation complique quelque peu les travaux en cours plus particulièrement depuis la publication du rapport sur la politique de sécurité d'octobre 1990, qui met en accent tout particulier sur la notion d'aide militaire à la population civile en situation de catastrophe ne ressortant pas d'une origine conflictuelle.

2. PREPARATIFS A L'ECHELON CANTONAL

Conduite

Dès 1980, un EM est en place. Il est instruit et participe régulièrement aux exercices préparés à son intention par un groupe de travail spécial. En 1986, pour la première fois, il a utilisé le poste de commandement combiné construit en collaboration avec le DMF.

Ici, l'idéal est réalisé, en ce sens que les relations avec le commandement de l'arrondissement territorial 16 sont optimums, et les relations entre l'autorité civile et le commandement militaire assurés. Un prochain exercice aura lieu en novembre de cette année et l'application du rapport de sécurité 90 y sera entraînée.

Constructions

Comme nous venons de le dire, un poste de commandement est construit et est opérationnel depuis 6 ans. Actuellement, nous construisons le laboratoire AC destiné à renforcer le service AC cantonal. De plus, dès octobre 1992, la police cantonale prendra possession de ses nouveaux locaux, lesquels comprendront un poste de commandement protégé à son intention directe. Avec ces 2 éléments, l'infrastructure cantonale nécessaire sera réalisée.

Protection civile

La protection civile neuchâteloise, très en retard pendant de nombreuses années, a fait un effort important dans ses préparatifs et au 31 décembre dernier, l'on enregistrait les résultats suivants :

- abris ventilés pour 85 % de la population
- abris de fortune pour le solde
- système d'alarme par sirènes, complet, sauf une commune récalcitrante,
- construction dans le domaine sanitaire avec 1461 lits à disposition pour un total de 2400.

Ils se répartissent comme suit :

- COP	729
- PSS	246
- PO san	486

c'est donc dans ce domaine qu'un effort devra être entrepris dans les années à venir.

Service sanitaire coordonné

Le groupe de travail SSC, placé sous la direction du chef de la cellule santé de l'EMCD a terminé ses travaux de planification et d'attribution du personnel-cadre. Ce personnel est instruit. Il suivra cette année encore un cours de perfectionnement organisé par le médecin chef de l'armée à Moudon.

Assistance aux réfugiés sans abris

La situation engendrée par l'afflux de demandeurs d'asile ces dernières années, n'a pas permis d'avancer comme nous le souhaitions dans ce domaine particulier. Toutefois, les expériences faites nous ont permis d'édicter des directives pour une organisation de base.

Elles seront testées et adaptées lors de l'exercice combiné "Mont d'Amin" de novembre prochain. De sorte que nous serons à même, dans un court délai, de mettre en oeuvre une organisation en fonction des besoins.

Préparatifs à l'échelon communal

Le canton de Neuchâtel comprend 6 districts et 62 communes.

Il n'y a plus de préfecture après l'abolition de celle des montagnes neuchâteloises.

La population se concentre sur le littoral entre Le Landeron et Vaumarcus, avec 83'000 habitants représentant 52 % et dans les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, 30 % le solde se répartissant entre le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers.

Mis à part les villes, 2 communes dépassent 5'000 ha.

Le tissu industriel se concentrant dans les milieux urbains, nous avons opté pour une formule souple en ce qui concerne l'organisation d'Etat-major à l'échelon des communes.

En effet, seules les 3 villes disposent d'EM organisés. Pour les autres collectivités publiques, nous avons laissé une certaine liberté, partant du principe qu'en règle générale, l'autorité exécutive, renforcée de l'administrateur communal pour les mesures d'économie de guerre et du chef local pour les problèmes pratiques

de protection de la population, serait à même de fonctionner et de prendre les décisions commandées par la situation.

C'est dans cette optique que 5 communes participeront à l'exercice prévu en novembre prochain.

Les expériences et enseignements que nous en tirerons permettront d'influencer notre vision des choses dans ce domaine. Toutefois, nous sommes d'avis que la multiplication des EM risque d'entraver ou ralentir la prise de décisions importantes pour la sauvegarde de la population.

Organisation en cas de catastrophe

Comme je vous l'ai déjà dit en introduction, les préparatifs de la défense générale n'englobent pas ceux en cas de catastrophe, dans notre canton.

En effet, le gouvernement n'attribue pas au département militaire la responsabilité de ces préparatifs, mais au département des travaux publics.

En place depuis 1980, l'organisation catastrophe (ORCAN) a pour buts :

- d'établir une planification générale d'intervention et de secours en cas de catastrophe en temps de paix
- d'établir des plans particuliers d'intervention
- de diriger les secours et coordonner l'engagement des services et organisations engagés
- d'ordonner les mesures destinées à rétablir le cours normal des activités.

Elle est dirigée par un EM permanent, chargé de cette planification mais également chargé de l'instruction des organismes appelés à intervenir.

En cas d'engagement, la responsabilité de la conduite des opérations incombe au commandant de la police cantonale.

ORCAN met l'accent sur l'intervention en cas d'évènement d'origine naturelle, industrielle ou technologique.

Diverses mesures ont été prises et parmi les plus importantes, j'en citerai 4 :

a) Service sanitaire

Les hôpitaux ont été invités à prendre les mesures permettant, dans un court laps de temps, de recevoir un nombre de patients déterminé. Ces dispositions sont connues des premiers intervenants.

b) Domaine chimique

Par d'importants investissements consentis ces quatre dernières années, les centres de renfort ont reçu du matériel de protection d'intervention leur permettant de faire face à des incidents importants.

De plus, les points chauds du canton dans ce domaine sont connus et pour certains d'entre-eux, des plans d'intervention spécifiques ont été mis en place. De plus un service de piquet est assuré tout au long de l'année par les chimistes des services cantonaux et de la commune de La Chaux-de-Fonds.

c) Accident lacustre

Cet élément a été l'objet d'une attention particulière et du matériel d'intervention rapide a été acquis soit 2 nacelles de 170 places à déploiement automatique.

d) Alarme de la population

Un système d'alarme pour le déclenchement des sirènes de protection civile fonctionne depuis 6 ans. Il se base sur l'infrastructure des polices cantonale et des villes ainsi que sur le dispositif d'alarme des sapeurs-pompiers.

L'exercice "Rapid 92" déclenché par la centrale nationale d'alarme le 19 mai dernier nous a montré que le 91 % de la population pouvait être alarmé dans un délai maximum de 60 minutes.

Il faut mentionner ici que si les 2 organisations sont distinctes, une collaboration étroite s'est instaurée au fil des ans, collaboration dictée par l'évolution de la menace d'une part, mais surtout par le fait que les responsables pour la planification, sont engagés aussi bien dans l'EMCD que dans l'EM de préparation en cas de catastrophe.

CONCLUSIONS

Au terme de ce rapide tour d'horizon, je concluerai en vous disant ceci :

1. Les préparatifs de base dans le domaine de la défense générale, pour le canton de Neuchâtel, sont terminés.
2. Ils doivent être adaptés à l'évolution de la situation nationale et internationale.
3. Sur le plan de l'intervention en cas de catastrophe, l'organisation mise en place et les investissements consentis, permettent de penser qu'un évènement régional pourrait être maîtrisé.