

Bericht
der Studien-
kommission
für strategi-
sche Fragen

(Kommission Brunner)

Bern, 26. Februar 1998



Zusammenfassung

Der Schweiz droht seit den tiefgreifenden Umwälzungen in Europa Ende der achtziger Jahre keine direkte konventionelle Aggression mehr. Andere Gefahren und Bedrohungen tauchen auf oder sind bereits Realität geworden (z.B. Terrorismus, organisiertes Verbrechen, elektronische Kriegführung). Eine neue Lageanalyse zwingt uns, unsere Sicherheitspolitik auf die neuen Realitäten abzustimmen. Davon ist auch die Armee betroffen. Die Bestände an Personal und konventionellen Waffen müssen verringert, umgekehrt die Investitionen dort erhöht werden, wo es die neue Bedrohungslage erfordert. Eine Umverteilung der Mittel drängt sich somit auf, und in verschiedenen Bereichen können wesentliche Einsparungen ins Auge gefasst werden.

Wenn wir unsere Sicherheit besser gewährleisten wollen, ist Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn sowie den atlantischen und europäischen Organisationen notwendig. Gegen manche Gefahren können wir uns nicht im Alleingang schützen. Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat den Beitritt zur EU zum strategischen Ziel erklärt und durch die Partnerschaft für den Frieden einen Weg zur Kooperation mit der NATO gefunden hat. Je aktiver unsere Rolle ist, um so besser können wir unsere Meinung einbringen, unsere Interessen wahren und unsere Sicherheit gewährleisten.

Die Schweiz muss ihre Solidarität im Ausland verstärken. Wir empfehlen die Bildung eines „Schweizer Solidaritätskorps“ als Bestandteil der Armee. Dessen Mitglieder müssen sich selber schützen können. Das Korps (Sanitätseinheiten, Logistik- und Transportverbände, Minenräumung und Vernichtung von Waffen, Inspektionen in den Bereichen von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen) kommt im Ausland für Rettungs- und Friedensaktionen und zur Unterstützung ziviler Behörden zum Einsatz.

Die Milizarmee ist beizubehalten – wenn auch zahlenmässig begrenzt (wobei aber eine Aufwuchsfähigkeit bewahrt werden soll). Sie soll vermehrt durch professionelle Verbände ergänzt werden.

Die Neutralität wird sowohl im Ausland als auch im Inland immer stärker hinterfragt. Sie hat aber ihren Platz im kollektiven Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer. Wir empfehlen, sie weiterhin flexibel und pragmatisch anzuwenden. Sie darf keinesfalls unsere Sicherheit beeinträchtigen, zumal sie immer ein Mittel zur Wahrung unserer Interessen und nie Selbstzweck war.

Bei allem Willen für eine lagegerechte Ausrichtung, Kooperation und solidarisches Engagement - an denen sich unsere Sicherheit und die daraus folgenden Reformen der Armee orientieren müssen – haben wir den spezifischen Interessen unseres Landes Sorge zu tragen. Nicht immer decken sich diese mit den Interessen unserer Partner. Am Anfang jeder Sicherheitspolitik steht eine eigenständige Analyse.

1. Mandat und Vorgehen

Am 26. August 1996 erhielt die Studienkommission für strategische Fragen vom Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements folgenden Auftrag:

In Form eines Berichtes sollen u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Entwicklungen des sicherheitspolitischen Verhältnisses der Schweiz zu Europa sind in den nächsten 20-25 Jahren mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit denkbar?
- Welches sind die vitalen Interessen der Schweiz im Inneren und gegenüber Europa?
- Von welchen zu erwartenden strategisch relevanten Gewaltakten und existentiellen Risiken ist auszugehen? Erarbeitung von konkreten Grundlagen zur Erteilung von strategischen Zielvorgaben im Bereich der Existenzsicherung durch den Bundesrat.
- Mit welchen Massnahmen und Instrumenten soll diesen Gewaltakten und Risiken begegnet werden?
- Welches sind die Grenzen des Milizsystems zur Bewältigung dieser Gewaltakte und Risiken? Beurteilung des zukünftigen Stellenwertes und der Funktion der militärischen Komponente der Gesamtverteidigung unter Einbezug der Problematik von Milizsystem und allgemeiner Wehrpflicht.
- Welches sind Folgerungen einer zunehmenden Verflechtung und Interdependenz von innerer und äusserer Sicherheit?
- Welche Bedeutung kommt dem Föderalismus in einer zukünftigen Wehrstruktur zu?

Die durch die Kommission erarbeiteten Grundlagen sollen dem Chef EMD unterbreitet werden. Die Geschäftsleitung EMD wird Gelegenheit erhalten, sich dazu zu äussern.

Aufgabe der Kommission ist es, die politischen Leitideen zu entwickeln. Die operative Umsetzung in einen militärischen Auftrag bzw. militärische Strukturen ist anschliessend Aufgabe des EMD.

Die Kommission hat schweizerische und ausländische Experten dazu angehört. Delegationen sind nach Bonn, Paris, London, Washington, Moskau, Helsinki, zu den Hauptquartieren der NATO, der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union in Brüssel und zu den „Gelbmützen“ in Bosnien gereist. Dort wird seit einigen Jahren ähnlich wie nun in der Schweiz an einer Neudefinition der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gearbeitet. Die Entscheidungsträger, mit denen die Delegationen unserer Kommission zusammentrafen, sind sich in der Beurteilung der Gefahren praktisch einig.

Die Diskussionen innerhalb der Kommission wurden sehr offen geführt. Ihre Mitglieder bewiesen echten Willen, überkommene Ideen und traditionelle Ansätze zu hinterfragen. So ging es auch bei der Diskussion der Themen Neutralität und Milizarmee vor allem um eines, nämlich abzuschätzen, inwieweit sie den Erfordernissen unserer Sicherheit in den kommenden Jahrzehnten noch entsprechen und inwieweit sich Anpassungen aufdrängen.

Niemand kann mit Gewissheit voraussehen, wie sich die internationale Lage in den nächsten 20-25 Jahren entwickelt. Gerade die jüngste Geschichte hat gezeigt, dass plötzliche und unvorhergesehene Wendungen eintreten können. Die Kommission hat sich aber bemüht, wahrscheinlichere von weniger wahrscheinlichen, gefährliche von weniger gefährlichen Szenarien zu unterscheiden und dadurch prioritären Handlungsbedarf auszuarbeiten.

Reformen können nicht von heute auf morgen umgesetzt werden und bedürfen der Zustimmung des Volkes. Nötig ist eine grosse öffentliche Debatte. Dieser Bericht soll dazu beitragen, sie zu eröffnen und ein neues sicherheitspolitisches Bewusstsein zu fördern. Darum wurde der Bericht - der keine Expertenstudie ist - knapp und einfach formuliert.

Die Kommission hat sich, entsprechend ihrem Mandat, auf einige Leitlinien politischer, militärischer und strategischer Natur geeinigt. Es ist Sache der Behörden - Regierung, Parlament und Verwaltung -, genauer festzulegen, welche Massnahmen daraus abzuleiten und umzusetzen sind.

2. Geostrategische Lage

Seit der Gründung des Bundesstaates befand sich die Schweiz bis 1945 ununterbrochen im Zentrum der kontinentalen Spannungsfelder. Zwischen ihren Nachbarn herrschten latente Konflikte, die innerhalb von hundert Jahren zu drei Kriegen führten. Nach dem Zweiten Weltkrieg verschob sich die Front zwischen feindlichen Allianzen um einige hundert Kilometer nach Osten. Mit dem Ende des Kalten Krieges ist sie praktisch verschwunden, zumindest für einen konventionellen Krieg. Die Schweiz ist heute terrestrisch von einem schützenden Vorfeld umgeben.

In Europa und in der Welt haben wir politische und militärische Umwälzungen erlebt, deren Umfang und Bedeutung noch vor zehn Jahren nicht erahnt wurden. Die Schweiz befindet sich heute in einem ausgedehnten Sicherheitsraum – auch wenn dies noch nicht vollständig in ihr von der Vergangenheit stark geprägtes kollektives Bewusstsein eingedrungen ist. Der Alleingang hat die Schweiz vor den letzten globalen Kriegen bewahrt. Deshalb zögert sie, Konsequenzen aus dieser neuen Lage zu ziehen.

An die Stelle der Sowjetunion traten fünfzehn unabhängige Republiken. Der Warschauer Pakt wurde aufgelöst. Gleichzeitig befreiten sich die ehemaligen Satelliten vom sowjetischen Joch, und Deutschland hat sich wiedervereinigt. Demokratie und Marktwirtschaft haben (wenn auch mit Schwierigkeiten) in Zentral- und Osteuropa die kommunistischen Systeme abgelöst. Diese historischen Ereignisse, die man in ihrem Ausmass mit jenen von 1918 oder 1945 vergleichen kann, haben den Rahmen unserer Sicherheit tiefgreifend verändert.

Die NATO nimmt zentraleuropäische Staaten als neue Mitglieder auf. Gleichzeitig hat sie mit der Russischen Föderation und der Ukraine separate Vereinbarungen abgeschlossen; denn kein glaubwürdiges Sicherheits- und Stabilitätssystem in Europa kann das grösste Land des Kontinents, Russland, ignorieren.

Parallel dazu ist die Europäische Union im Begriff, sich nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam zu festigen und zu vertiefen. Die Einführung des Euro und die Entscheidung zugunsten einer ambitionierten Erweiterung in Richtung Osten und Süden Europas bezeugen ihre Dynamik.

Es gibt heute nur noch eine einzige Supermacht: die Vereinigten Staaten von Amerika. Dieses Land schwankt zwischen seinem starken Bewusstsein der globalen Verantwortung und einem ebenso ausgeprägten Zögern, die Rolle eines internationalen Gendarmen zu übernehmen, sobald amerikanische Interessen nicht unmittelbar betroffen sind. Mit ihrem entscheidenden Eingreifen in Kuwait und ihrer Aktion in Bosnien (im Rahmen von UNO- bzw. NATO-Operationen) haben die USA gezeigt, dass nur sie den Willen und vor allem die militärischen Mittel haben, um bei regionalen Krisen eine entscheidende Rolle zu spielen. Diese auf den ersten Blick beruhigende Lage birgt aber auch Risiken: die anderen westlichen Demokratien fühlen sich weniger verantwortlich, gegen die amerikanische Macht bildet sich Opposition, die sich gegen die von uns geteilten Werte wenden könnte.

Wie alle Staaten muss auch die Schweiz globalen Phänomenen begegnen: der organisierten Kriminalität, dem Terrorismus, Migrationsbewegungen, der unkontrollierten Weiterverbreitung nuklearer, biologischer, chemischer und elektronischer Waffen sowie neuen

Waffen, die weniger darauf abzielen, Gesellschaften zu zerstören als sie zu lähmen und handlungsunfähig zu machen. Solche Waffen können primitiv sein, wie die Bombe eines Terroristen, aber auch hochentwickelt wie Geräte, die elektronische Netze beeinträchtigen können. Mit einem konventionellen Krieg haben sie nichts gemein, stellen aber massive Bedrohungen dar.

Die Schweiz ist, wie ganz Europa, indirekt mit den nahen oder fernen Krisenherden konfrontiert, besonders mit jenen auf dem Balkan, in Zentraleuropa, im Mittelmeerraum, im Nahen Osten, in Afrika und in Asien. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Zahl der Kriege weltweit gestiegen. Da lokale oder regionale Krisen aber heute und in der vorhersehbaren Zukunft nicht mehr als Vorwand für direkte Konfrontationen zwischen Grossmächten dienen, können sie, so schwerwiegend sie auch sind, nicht mehr zu einem Weltkrieg eskalieren. Die meisten dieser Krisen werden unser Land wohl nicht erfassen. Einige könnten uns aber durch ihre indirekten Auswirkungen (Terrorismus), ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen (Ölversorgung, gefährdete Absatzmärkte, Flüchtlinge) oder ihre demographischen Konsequenzen (illegale Migrationsbewegungen) treffen.

Diese Phänomene, die in den nächsten Jahrzehnten wohl noch zunehmen, können auch unerwünschte politische Wirkungen haben: Das Aufkommen übersteigter Nationalismen oder religiöser Fundamentalismen kann sich auch bei uns bemerkbar machen. Solche Vorgänge können unser Vertrauen in Demokratie und Toleranz untergraben. Sie können auch unsere Überzeugung schwächen, dass die Machtverhältnisse im In- und Ausland transparent und kontrolliert sein müssen sowie Konflikte friedlich zu lösen sind. Unsere Sicherheit gründet auch auf unserem Willen, diese Werte und Überzeugungen zu bewahren und sie auf der ganzen Welt zur Geltung zu bringen. Diese Haltung ist um so notwendiger, als zahlreiche Staaten sich in einem anhaltenden Prozess der gesellschaftlichen Auflösung befinden (der sich gerade im organisierten Verbrechen, in der Macht bewaffneter Banden oder im Terrorismus ausdrückt).

3. Bedrohungen, neue Gefahren und Mittel, ihnen entgegenzutreten

3.1. Mit grösster Wahrscheinlichkeit beginnen die uns umgebenden Staaten untereinander keine bewaffneten Konflikte und greifen die Schweiz nicht an.

Unsere Nachbarn haben als Mitglieder der Europäischen Union nicht nur Kriegen ein Ende gesetzt, die diesen Kontinent während Jahrhunderten verwüsteten. In immer mehr Bereichen legen sie auch eine gemeinsame Politik fest. Diese neue Wirklichkeit ist ein Schlüsselement unserer Sicherheit. Die Schweiz kann ihre vitalen Interessen am besten wahrnehmen, indem sie diese Dynamik stärkt.

Das schliesst schwierige Phasen in den Beziehungen zwischen unseren Nachbarn nicht aus. Aber nur das vollständige Scheitern der europäischen Integration und das Aufkommen starker nationaler Divergenzen könnten - langfristig und im schlimmsten Fall - den Frieden an unseren Grenzen gefährden. Dieses „Katastrophenszenario“ tritt aber keinesfalls plötzlich und unvorhersehbar ein.

Eine solche Entwicklung wird in den Hauptstädten, die Delegationen der Kommission besucht haben, als unwahrscheinlich beurteilt. Würden wir das im Kalten Krieg konzipierte Verteidigungssystem bewahren, würde dies zu einer anachronistischen und unnötig kostspieligen Sicherheitspolitik führen, die der Lage nicht angemessen wäre. Selbst im Fall erneuter Auseinandersetzungen ist nicht anzunehmen, dass sich die Geschichte wiederholt und die Schweiz sich in ihrer besonderen Position von ehemals wiederfindet.

Realistischer ist es, den laufenden Prozess zu berücksichtigen, der zu einer „immer engeren Integration der Völker Europas“ (Vertrag von Rom) führen soll. Seit dem Volkentscheid Österreichs für den Beitritt zur EU beteiligen sich alle unsere Nachbarn an diesem Prozess.

3.2. Das Ende dieses Jahrhunderts ist vom Willen der demokratischen Staaten geprägt, Institutionen zur langfristigen Friedenssicherung aufzubauen: die Europäische Union, die OSZE, die erweiterte NATO (die mit der Russischen Föderation und Ukraine Vereinbarungen abgeschlossen hat), die Partnerschaft für den Frieden, den Europarat sowie die Vereinten Nationen.

Die Zwischenfälle, die Unsicherheiten, die zeitweiligen Meinungsverschiedenheiten, die den Aufbau dieser Organisationen begleiten, dürfen nicht von folgender Gesamtsicht ablenken: Unsere Nachbarn und Partner verhindern den Krieg nicht mehr nur durch militärische Abschreckung, sondern durch anhaltende politische und wirtschaftliche Anstrengungen sowie kooperative militärische und zivile Strukturen.

Die politische Frage eines Beitritts zu einen oder anderen dieser Organisationen ist für unsere Zukunft zweifellos richtungsweisend. Im Bereich der Sicherheit befinden sich diese Institutionen gegenwärtig im Wandel: die NATO erweitert sich, der OSZE werden neue Aufgaben zugewiesen, die WEU als militärischer Kern der EU sucht einen eigenständigen Weg.

Bei friedenserhaltenden Operationen unter Federführung dieser Bündnisse nehmen auch Staaten teil, die nicht Mitglieder der betreffenden Bündnisse sind. Zum Beispiel sind von den derzeit in Bosnien im Rahmen der SFOR vertretenen 33 Staaten nicht alle Mitglieder der NATO. Wenn die Schweiz ihr internationales Engagement verstärken will, hat sie dafür einen weiten Spielraum.

In jedem Fall ist dieser neuen Dimension des internationalen Zusammenlebens Rechnung zu tragen. Wir dürfen nicht ständig auf die Vergangenheit verweisen und auch nicht bei der Analyse der gegenwärtigen Lage stehenbleiben. Die Schweiz muss sich entscheiden, ob sie sich in der gemeinsamen Krisenbewältigung stärker engagieren oder weiterhin Distanz zu den multilateralen Institutionen wahren will.

Die Schweiz ist weder Mitglied der EU noch der NATO. Die Kommission hatte die Aufgabe, sich zur Beziehung zu diesen beiden Organisationen zu äussern, die für unsere Sicherheitsinteressen von Bedeutung sind.

Eines der Ziele der EU ist eine gemeinsame Sicherheitspolitik. Die Kommission stellte während Gesprächen in Brüssel fest, dass mit dem Aufbau einer europäischen Militärstruktur in naher Zukunft nicht gerechnet wird. Die Zielsetzung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik wird jedoch beibehalten. Dabei spielt eine Rolle, dass eine Mehrheit der EU-Mitglieder und der EU-Beitrittskandidaten der NATO angehören oder innert Kürze der Allianz beitreten.

Die Aspekte der inneren Sicherheit (Schengener Abkommen) sind nicht zu vernachlässigen. Die Zugehörigkeit zur EU vermittelt zudem ein Gefühl der Sicherheit, gemeinsam mit anderen Demokratien über Mechanismen zu verfügen, um in schwierigen Lagen solidarisch zu handeln. Die Kommission unterstützt den Entscheid des Bundesrats, der den Beitritt zur EU zum strategischen Ziel erklärt hat.

Die NATO hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges verändert. Sie hat den Charakter einer Organisation der kollektiven Verteidigung (Artikel 5) aber bewahrt. Sie ist auch zu einer „ultima ratio“ in politischen und militärischen Krisen geworden. Gelegentlich übernimmt sie die Rolle des Gendarmen (Bosnien). Dank ihrer Strukturen, ihrer operationellen Fähigkeiten und der Mitgliedschaft der USA ist die NATO die einzige glaubwürdige Sicherheitsorganisation in Europa. In der Erweiterung nach Osten hat sie einen Vorsprung auf die EU, und sie hat durch die Vereinbarungen von Paris und Madrid Russland und Ukraine in die sicherheitspolitische Zukunft Europas eingebunden.

Es ist möglich, dass einige derzeit neutrale Staaten sich in den kommenden Jahren der NATO institutionell annähern werden. Nicht zuletzt deshalb sollten wir, wenn nicht einen Beitritt, so doch eine Assoziation gleicher Art erwägen, die über die Partnerschaft für den Frieden hinausgeht. Wir haben uns, neben der Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden, auch in unseren Strukturen, unserer Doktrin und unserer Rüstung bereits der NATO angenähert.

Bei allem Willen zu Solidarität und Zusammenarbeit müssen wir die spezifischen Interessen der Schweiz im Auge behalten, die sich nicht jederzeit und vollständig mit denen

unserer Nachbarn oder der Vereinigten Staaten decken. Am Anfang jeder Sicherheitspolitik steht eine eigenständige Analyse.

Die Kommission empfiehlt, dass unser Land in seinem wohlverstandenen Interesse seine Zurückhaltung gegenüber internationalen Engagements ablegt. Je aktiver unsere Rolle ist, um so besser können wir unsere Ansichten zur Geltung bringen, unsere Interessen wahren und unsere Sicherheit stärken. Wer abwesend ist, kann sich zu wenig Gehör verschaffen.

3.3 Unsere Sicherheit zu garantieren, bedeutet nicht mehr bloss die Beibehaltung einer angepassten glaubwürdigen autonomen militärischen Verteidigung, sondern insbesondere Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn, mit den Organisationen und Bündnissen, die unser Land umgeben.

Ausserhalb der NATO und der WEU haben mehrere Staaten unter sich militärische Abkommen mit spezifischen Zielen abgeschlossen (Beispiel: das Eurokorps, das Streitkräfte aus Frankreich, Deutschland, den Benelux-Staaten und Spanien umfasst). Die Schweiz kooperiert bilateral mit einigen ihrer Nachbarn und multilateral im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden. Bevor die politische Frage eines möglichen Beitritts zur einen oder anderen Institution gestellt wird, sollten Schritte der Annäherung erprobt werden.

Die volle Teilnahme an den europäischen Gremien ist um so prüfenswerter, als heute kein einziger Staat in Europa wirklich an eine Sicherheitspolitik im Alleingang mehr denkt. In der Praxis ist keine militärische Operation ohne internationale Zusammenarbeit mehr möglich. Sogar die Vereinigten Staaten versuchen für jeden Einsatz eine Koalition zu bilden. Die Isolation ist sowohl in der Wirtschaft als auch in der Politik keine realistische Option mehr; sie ist es noch weniger im militärischen Bereich.

Die Kommission empfiehlt, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit soweit wie möglich zu intensivieren und auszuweiten, vor allem auf den Gebieten der sicherheitspolitischen und militärischen Ausbildung und der Technologie. Sie empfiehlt weiter, besonderes Gewicht auf die Zusammenarbeit in der Satellitenaufklärung und Luftraumüberwachung sowie im Nachrichtendienst zu legen.

3.4. Die Analyse der Stärken und Schwächen bei der inneren Sicherheit der Schweiz zeigt in erster Linie Defizite bei der internationalen Zusammenarbeit auf.

Die EU errichtet trotz gegenwärtiger Schwierigkeiten in Europa ein Ordnungssystem auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Dieses Ziel ist mit dem Vertrag von Amsterdam bestätigt worden. Kernstück der EU-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit bildet das Schengener Durchführungsabkommen von 1990. Seine zentralen Elemente sind die Harmonisierung der Visapolitik, die grenzüberschreitende polizeiliche Zusam-

menarbeit, das Schengener Informationssystem (SIS) und das „Europol-Uebereinkommen“ von 1995.

Ein voll funktionierender EU-Sicherheitsraum hätte Auswirkungen auf die innere Sicherheit in der Schweiz. Dass sich die Schweiz an den Projekten Europol und SIS nicht beteiligen kann, ist ein gravierender Nachteil. Ein Vollbeitritt zum Schengener Übereinkommen ist für ein Nichtmitglied der EU nicht möglich.

Eine punktuelle Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit hängt von den wechselseitigen Interessen und vom politischen Willen der Partner ab. Die Erfahrung zeigt, dass mit zunehmender Integration sowohl der rechtliche Spielraum als auch die politische Bereitschaft der EU für Speziallösungen mit Drittstaaten sinkt. Zu der vom Europäischen Rat für 1998 beschlossenen Europa-Konferenz sind, neben den fünfzehn EU-Staaten, zwölf weitere europäische Länder eingeladen – nicht aber die Schweiz. Ziel der Europa-Konferenz ist die Vertiefung und Ausweitung der Zusammenarbeit u.a. auf dem Gebiet der inneren Sicherheit (Verbrechensbekämpfung).

Falls es nicht gelingt, in das Sicherheitsdispositiv der EU einbezogen zu werden, besteht Gefahr, dass unser Land zum Einfallstor und Ausweichgebiet für die illegale Migration sowie zur Drehscheibe der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus wird.

Die Kommission empfiehlt, eine Annäherung an den EU-Sicherheitsraum zu suchen. Die Schweiz hat ein Interesse an der Konsolidierung dieses Sicherheitsraums. Gleichzeitig ist auch das interne Sicherheitsdispositiv zu verstärken.

3.5. Staaten, die uns eines Tages bedrohen könnten, sind geographisch entfernt und verfügen nicht über konventionelle Streitkräfte, die uns gefährlich werden könnten. Die Schweiz ist gegen unwahrscheinlich gewordene Gefahren wirksam gerüstet, aber auf die wirklichen Gefahren von heute und morgen ungenügend vorbereitet. Sie verlangen nach einem neuen, gleichzeitig politischen und militärischen Ansatz. Bestände und Ausrüstung müssen den heutigen Erfordernissen angepasst werden.

Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Staat oder mehrere Staaten versucht sein könnten, in eine kriegerische, ja expansionistische Politik zurückzufallen. Eine solche Entwicklung wäre aber erkennbar. Wir müssen unsere Verteidigung in jedem Fall ständig auf die Entwicklung der Gefahren abstimmen.

Selbst unter der Annahme, dass Armeen wieder aufgebaut werden, die den europäischen „Sicherheitsraum“ bedrohen, wäre eine Frist von mehreren Jahren (ein Jahrzehnt oder mehr) für die Wiederherstellung einer echten militärischen Bedrohung konventioneller Art erforderlich. Die von der Kommission konsultierten Experten sind sich in diesem Punkt einig. Die Warnzeit beträgt aber nur einige Minuten für punktuelle Angriffe durch ballistische Raketen (*siehe Punkt 3.6.*).

Aus diesen wichtigen historischen Fakten hat die Schweiz mehrere Konsequenzen zu ziehen. Eine neue Standortbestimmung ist nötig. Wir werden unsere Sicherheit im näch-

sten Jahrhundert nicht dadurch garantieren, dass wir unsere Anstrengungen auf die Verteidigung des Landes an seinen Grenzen konzentrieren.

Die meisten Staaten Europas haben bereits Lehren aus den geostrategischen Umwälzungen gezogen, auch wenn die Umsetzung der Erkenntnisse noch einige Zeit erfordert. Sie verringern ihre Truppenbestände und ihre Arsenale konventioneller Waffen und investieren in spezifische Sektoren: Einheiten, die in entfernten Einsatzgebieten intervenieren können („Kräfteprojektion“), Aufklärung (Satelliten und Radarsysteme), elektronische Verteidigung, Einbezug von Spitzentechnologien, mit der Konsequenz einer verstärkten Professionalisierung.

Im Fall bewaffneter Konflikte ist die Zahl der eingesetzten Truppen nur noch bedingt ausschlaggebend. Hingegen hat die Bedeutung anderer Faktoren zugenommen: Ausbildung, Qualität der Ausrüstung, Wirksamkeit der Kommunikation und Fähigkeit, mit anderen Ländern zusammenzuarbeiten. Die Sicherheitspolitik und die Streitkräfte sind auf die neuen Anforderungen auszurichten.

Alle westeuropäischen Staaten suchen, in unterschiedlichem Ausmass und in verschiedenen Rahmen, die Integration in Systeme kollektiver Verteidigung oder die Zusammenarbeit mit diesen. Die Schweiz ist heute in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Dies, ebenso wie das historische Erbe, hat die Schweiz dazu geführt, eine besonders grosse Armee zu unterhalten. Ihr Bestand an ausgebildeten, bewaffneten und mobilisierbaren Wehrmännern übersteigt in absoluten Zahlen jene der meisten anderen europäischen Staaten.

Die gegenwärtige Armee entspricht nicht mehr voll den Erfordernissen. Eine Umverteilung der Ressourcen drängt sich auf. Spürbar reduzieren lassen sich folgende Bereiche: Bestände, veraltete Waffen, Logistik, Infrastruktur und Verwaltung. Umgekehrt sind Flieger und Raketenabwehr, elektronische Ausrüstung und neue „high-tech“-Waffen auszubauen bzw. neu zu beschaffen. Die rasche Entwicklung der Rüstungstechnologie zwingt zu ständigen Anpassungen der Verteidigungssysteme. In diesem Prozess sind konsequent Prioritäten zu setzen, entsprechend den sicherheitspolitischen Erfordernissen.

Die Kommission empfiehlt eine Umorientierung und Anpassung unserer Armee und ihrer Rüstung entsprechend den neuen Prioritäten. Sie empfiehlt aber gleichzeitig die Beibehaltung von „Kernkompetenzen“: militärische und industrielle Fähigkeiten, die zu jeder Zeit reaktiviert und auf die Entwicklung der Bedrohung und der Technologie abgestimmt werden können.

3.6. Die Möglichkeit gezielter Angriffe mit Mittel- oder Langstreckenraketen gegen die Schweiz ist zu beachten, auch wenn ein gegen die Schweiz gerichteter konventioneller Krieg derzeit unwahrscheinlich ist.

Verschiedene Trägersysteme für konventionelle, nukleare, biologische oder chemische Waffen werden dank Spitzentechnologien für Staaten und sogar terroristische Gruppen mit beschränkten wirtschaftlichen Mitteln zugänglich. Damit können spektakuläre Schläge über weite Distanzen geführt werden. Für einen solchen Fall ist die traditionelle Verteidigung unserer Grenzen nutzlos.

Diese Bedrohung mit Mittel- und Langstreckenraketen ist jedoch nicht unmittelbar. Derzeit haben zum Beispiel die im Nahen und Mittleren Osten verfügbaren Raketen eine Reichweite von 500-600 Kilometern. In den nächsten Jahren dürften diese Reichweiten jedoch vervielfacht werden. Die Schweiz könnte zum potentiellen Ziel von Staaten werden, die nicht Zerstörung oder Eroberung beabsichtigen, sondern Druck ausüben wollen.

In einem solchen Szenario kann nur die Drohung mit einem Gegenangriff Wirkung zeigen. Auf sich allein gestellt, verfügt die Schweiz aber nicht über die politischen, wirtschaftlichen und technischen Mittel, um einen Hunderte oder Tausende von Kilometern entfernten Aggressor zu bedrohen. Beim gegenwärtigen Stand der Technik ist es überdies unmöglich, Raketen im Flug mit Sicherheit zu treffen. Verschiedene Staaten arbeiten aber an der Entwicklung von Mitteln zur Erfassung und Zerstörung solcher Trägersysteme. Allein internationale Zusammenarbeit kann uns dereinst bis zu einem gewissen Grad schützen. Die ad-hoc-Integration in ein Verteidigungssystem setzt aber eine Vorbereitung und damit auch eine technische und finanzielle Beteiligung voraus.

Die Kommission empfiehlt die Abklärung der Möglichkeiten für eine direkte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern zur Abwehr derartiger Angriffe.

3.7. Die Bedrohungen sind diffus und vielfältig geworden. Ihre Quellen können geographisch weit entfernt liegen. Daraus entstehen neue Formen der Verletzlichkeit. Um diese Bedrohungen abzuwehren, sind nicht primär militärische Mittel nötig.

Offene oder versteckte Aggressionen sind zunehmend schwer fassbar. Die Grenze zwischen militärischen und nichtmilitärischen Bedrohungen ist schwer zu ziehen.

Alle modernen, hochindustrialisierten Gesellschaften zeichnen sich durch ihre Komplexität aus: Sie sind in ihrem Innern wie in ihren Aussenbeziehungen stark vernetzt, was sie voneinander abhängig macht. Die Störung auch nur eines Elements (z.B. der elektronischen Kommunikation) kann Wirtschaft und Gesellschaft lähmen. Wir müssen uns bemühen, die wichtigsten Komponenten dieser Infrastruktur angemessen zu schützen, auch wenn ein vollständiger Schutz nie möglich sein wird. Verschiedene Pannen – in den Bereichen Verkehr und Kommunikation – haben diese Verletzlichkeiten ebenso deutlich aufgezeigt wie die Notwendigkeit, sie zu vermindern.

Verschiedene Bedrohungen zeichnen sich ab und müssen aufmerksam verfolgt werden. Wir zählen im folgenden die augenfälligsten auf.

Grenzüberschreitende Natur- oder technische Katastrophen

Die Explosion von Chernobyl hat die Gefahren aufgezeigt, die technische Grosskatastrophen für mehrere Länder verursachen können. Mit der Möglichkeit weiterer Katastrophen ähnlicher Grössenordnung ist zu rechnen, nicht nur in bezug auf Kernkraftwerke, sondern auch auf die Freisetzung hochtoxischer Stoffe oder Krankheitserreger. Die Gesamtverteidigung kann gegen diese Gefahren einen partiellen und passiven Schutz bieten. Die Wirksamkeit der Massnahmen hängt aber von der Geschwindigkeit und Qualität der Information über solche Ereignisse ab. Um dies sicherzustellen, sind enge Verbin-

dungen zu anderen Staaten aufzubauen (Nachrichtendienste, Verbindungsnetze von Wissenschaftlern usw.).

Das Risiko grossflächiger Naturkatastrophen besteht ständig, hält sich nicht an staatliche Grenzen und verlangt nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit (Beispiel: die Übung „Léman“ der schweizerischen und französischen Streitkräfte im Oktober 1997).

Organisiertes Verbrechen

Mächtige Verbrechernetze sind weltumspannend tätig. Ihre Aktivitäten umfassen Waffennund Drogenhandel, Prostitution, Menschenhandel und Verschleppung, Geldwäscherei, Erpressung von Schutzgeldern und Korruption. Diese Organisationen, oft massiv bewaffnet, schrecken vor Gewaltanwendung nicht zurück. Sie können sogar Zugriff auf Massenvernichtungswaffen haben.

Im übrigen übt das organisierte Verbrechen Einfluss auf öffentliche Institutionen aus (Verwaltung, Justiz, Polizei) und beeinflussen die Wirtschaft (Investition von schmutzigem Geld in Unternehmen). Die Schweiz ist für diese Kreise wegen der Lücken unseres föderalistischen Systems attraktiv. Die bestehende Diskrepanz zwischen den Mitteln zur Abwehr des organisierten Verbrechens und jenen der klassischen militärischen Verteidigung ist besonders bemerkenswert, wenn man sich die realen Gefahren bewusst macht. Experten meinen, die organisierte Kriminalität könnte bald einmal zu einer der grössten globalen Bedrohungen werden.

Dieses Phänomen ist um so beunruhigender, als mafiöse Gruppierungen in gewissen Ländern grosse Macht und beträchtliches Vermögen erworben haben.

Terrorismus

Terrorismus ist ein extremes Mittel der Gewaltanwendung. Terroristische Gruppen wollen damit auf ihre Bewegung aufmerksam machen, Mittel beschaffen oder politische Zugeständnisse erpressen. In der Regel tragen sie ihren Kampf im Land ihrer Herkunft oder in ihrer Region aus. Nicht selten haben sie aber ihre Ableger, logistischen Zellen und Verbindungsleute in Europa und somit auch in der Schweiz. Werden solche Gruppierungen verboten, weichen sie in den Untergrund oder in andere Staaten aus.

Der Terrorismus ist sowohl eine bestehende wie eine potentielle Bedrohung unserer inneren Sicherheit. Unser Land war in der Vergangenheit einige Male Opfer des Terrorismus, und seine Bürgerinnen und Bürger sind vor solchen Gefahren nie vollständig gefeit (Luxor). Deshalb sind terroristische Gruppierungen zu überwachen, ihre Aktivitäten möglichst zu unterbinden und soweit möglich gefährdete Menschen und Objekte vor ihnen zu schützen.

Um den Terrorismus herum bilden sich militante, extremistische Randgruppen, die zur vermeintlichen Durchsetzung ihrer politischen Ziele Gewalt anwenden. Sie verfügen über chemische oder biologische Waffen. Der Anschlag vom 20. März 1995 auf die Untergrundbahn von Tokyo mit Sarin hat diese neue Gefahr aufgezeigt.

Proliferation nuklearer, biologischer und chemischer Waffen

Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen gehört zu den grössten Sicherheitsrisiken. Dass diese real sind, haben unter anderem die unter schwierigsten Umständen durchgeführten Uno-Inspektionen von Produktions- und Lagerstätten für B- und C-Waffen im Irak gezeigt. Auch Europa könnte in Zukunft der Bedrohung durch die Möglichkeit des Einsatzes biologischer Waffen oder Raketen mittlerer und grosser Reichweite mit chemischen oder nuklearen Gefechtsköpfen direkt ausgesetzt sein. Man muss auch die Gefahr sogenannter „Atomkoffer“ (tragbarer Nuklearwaffen) bedenken.

In den vergangenen Jahren wurden Abkommen über die Nichtweiterverbreitung solcher Waffen abgeschlossen. Die Schweiz hat diese unterzeichnet. Sie muss dazu beitragen, dass auch die anderen Unterzeichnerstaaten diese Abkommen einhalten. Sie soll auch in der Lage sein, bei der Vernichtung solcher Waffen mitzuwirken, sofern Länder, die über solche verfügen, dies wünschen.

Die Kommission ruft die Schwäche der gegenwärtigen internationalen Vorkehrungen zum Verbot biologischer Waffen in Erinnerung.

Druckversuche

Als stark in die Weltwirtschaft integriertes Land ist die Schweiz für internationale Druckausübung verletzlich. Die Palette umfasst politische und moralische Einschüchterung, die Drohung mit dem Einsatz konventioneller, nuklearer, biologischer und chemischer Waffen, die Störung der Versorgung, den Ausschluss aus wichtigen Märkten und die Errichtung von Handelshemmnissen. Die Wirksamkeit unserer Verteidigung hängt von der Fähigkeit ab, unsere Überlegungen und unser Vorgehen auf der politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Ebene zu integrieren. Die mangelhafte Koordination zwischen diesen verschiedenen Bereichen auf Regierungsebene beeinträchtigt unsere Fähigkeit zu Analyse und Reaktion (*siehe Punkt 5.5.*).

Störungen im Informatikbereich

In der Schweiz hängen, wie in anderen fortgeschrittenen industriellen Gesellschaften, immer mehr Funktionen von Staat und Wirtschaft stark von der Informationstechnologie ab. Die Infrastruktur der Informatik kann aber mit Leichtigkeit gestört oder gar zerstört werden. Der Schutz gegen illegales Abhören, Spionage, das Einschleusen falscher Informationen, die Störung bestehender Informatiksysteme ist sehr schwierig. Solche Störungen sind mit bescheidenen Mitteln durchführbar und bieten sich auch Einzeltätern an.

Solche Störungen setzen sich über Grenzen und nationale Souveränität hinweg. Sie können Regierungen ebenso wie die Privatwirtschaft treffen. Die Grenzen zwischen bewaffnetem Konflikt, Kriminalität und Spionage verwischen sich. Es ist schwierig festzustellen, ob es sich bei Störungen um eine Panne oder eine absichtliche Manipulation handelt. Praktisch unmöglich ist es, sich gegen solche Eingriffe zu schützen. Die Nachrichtendienste sind oft machtlos.

Es ist die gemeinsame Aufgabe der Behörden und der Privatwirtschaft, sich dagegen vorzusehen. Die Kommission empfiehlt Massnahmen, um Entscheidungsträger auf allen

Ebenen auf dieses Risiko aufmerksam zu machen. Zu prüfen ist die Errichtung eines nationalen Alarmsystems, allenfalls auch die Lancierung einer internationalen Initiative zur Förderung der Forschung und der Zusammenarbeit im Kampf gegen absichtliche Störungen von Informatiknetzen.

Information und Desinformation

Im Fall massiver Störungen der öffentlichen Ordnung und gewaltsamer Auseinandersetzungen kommt der Information der Öffentlichkeit grosse Bedeutung zu. Bei Spannungen - wenn sich manipulierte Informationen ausbreiten, wenn sich Angst und Unsicherheit bemerkbar machen - sind Information und Kommunikation Führungsmittel. Sie sind als solche zu etablieren. Der Bundesrat ist heute in dieser Hinsicht schlecht organisiert. Es geht um eine qualitative Verbesserung und hierarchische Straffung, nicht etwa um eine Aufblähung des Informationsapparats.

Es braucht weiterhin freie Medien und verantwortungsbewusste Journalistinnen und Journalisten. Die schweizerische Öffentlichkeit muss unabhängig informiert bleiben und ihre spezifischen Interessen debattieren können. Diese decken sich manchmal mit jenen unserer Nachbarn und Freunde, aber sie können davon auch abweichen.

Diese Verantwortung ist zunächst Sache der Medien selbst. Es liegt nicht am Staat, in diese Aufgabe einzugreifen, ausser in schwerwiegenden Krisen, wenn die zivilen Mittel nicht mehr funktionieren.

Unruhen, innere Konflikte und Kriminalität

Die Gefahr des Terrorismus sowie die Präsenz verschiedener militanter ausländischer Gruppierungen, mafioser Organisationen und krimineller Banden in der Schweiz verunsichern die Bevölkerung, um so mehr als die polizeilichen Mittel zur Abwehr oft nicht mehr genügen.

Abrechnungen innerhalb militanter Organisationen sind nichts Aussergewöhnliches. Sollte sich die Lage verschärfen, kann dies zu grösseren Konfrontationen zwischen solchen Gruppierungen oder zwischen ihnen und selbsternannten Bürgerwehren führen. Besonders gefährdet sind städtische Ballungszentren.

3.8. Unkontrollierte Migrationsbewegungen sind Ausdruck der Gewalt und ungleicher Entwicklung sowie ein Faktor der Verunsicherung.

Migrationsbewegungen stellen viele Staaten Europas und somit auch die Schweiz vor grosse innen- und aussenpolitische Herausforderungen. Immer wieder werden Menschen gezwungen, Haus und Heimat zu verlassen, in die städtischen Ballungszentren zu ziehen oder gar in andere Länder zu fliehen. Die wichtigsten Ursachen dieser erzwungenen Auswanderung sind Kriege, politische Unterdrückung, Korruption, Menschenrechtsverletzungen, ungenügende Ressourcen, Armut, soziale Ungerechtigkeit und Übervölkerung.

Die politischen Umwälzungen in Osteuropa haben nicht zu massiven Auswanderungsbewegungen nach Westeuropa geführt. Dies wird nun, da die Demokratie in Ländern wiederaufgebaut wird, wo früher Unterdrückung herrschte, noch weniger der Fall sein. Einige dieser Staaten dienen aber als Transitländer für Migrantinnen und Migranten aus anderen Kontinenten. Die verstärkten Auswanderungsbewegungen aus den Mittelmeer-Anrainerstaaten zeigen, dass die europäischen Staaten einer doppelten Herausforderung gegenüberstehen: politische Lösungen in den Auswanderungsstaaten zu fördern und gleichzeitig in Europa Mechanismen zu entwickeln, um diese Ströme zu verringern.

Grenzüberschreitende Migrationsbewegungen sind zwar keine strategische Bedrohung, die Bekämpfung ihrer Ursachen erfordert aber eine gemeinsame Anstrengung der Aus- und Einwanderungsländer. Letztere werden nie imstande sein, alle vertriebenen und auswanderungswilligen Menschen aus den Problem- und Konfliktgebieten der übrigen Welt aufzunehmen. Eine bessere Migrationskontrolle ist deshalb unumgänglich. Unsere Asylpolitik gemäss der bestehenden Gesetze und die Aufnahmepolitik für vorübergehend schutzbedürftige Ausländerinnen und Ausländer dürfen jedoch nicht in Frage gestellt werden.

Die Antwort auf diese Migrationsbewegungen kann deshalb keinesfalls rein polizeilicher oder gar militärischer Natur sein. Sie liegt vielmehr in kohärenten und koordinierten aussenpolitischen Anstrengungen und Unterstützungsmassnahmen in den Krisenherden.

Die Kommission empfiehlt, primär die Ursachen der Migration durch internationale Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, der Katastrophenhilfe, der Förderung der Menschenrechte und mit Stabilisierungsmassnahmen anzugehen. Die humanitäre Tradition ist aufrechtzuerhalten und eine konsequente und dem Völkerrecht entsprechende Asylpolitik weiterzuführen. Zur besseren Kontrolle der Migration ist die internationale Zusammenarbeit unter den Asyl- und Ausländerbehörden zu intensivieren. Die Grenzpolizeidienste sollen bei Bedarf verstärkt werden, in ausserordentlichen Situationen auch mit militärischen Mitteln.

3.9. Die Stärke der Schweiz ist zugleich ihre Verwundbarkeit: ihre Wirtschaft ist eng mit jener der ganzen Welt verknüpft. Das macht sie auch sicherheitspolitisch verletzlich.

Sicherheit bedingt auch eine wirtschaftliche Vorbereitung. Auch wenn seit dem Zweiten Weltkrieg unsere grundlegenden militärischen Konzepte die gleichen geblieben sind, hat sich unsere wirtschaftliche Lage fundamental verändert. Unsere Autonomie hat stark abgenommen. Praktisch alle unsere Aktivitäten hängen eng mit dem Ausland zusammen.

Wir erleben eine explosionsartige Zunahme der weltweiten Verknüpfungen zwischen den Märkten für Ideen, Güter, Dienstleistungen und Kapital. Hier besteht ein grundlegender Widerspruch: unsere Wirtschaft ist international, während unsere Verteidigungskonzept eng national bleibt. Kraft und Produktivität unserer Wirtschaft bleiben Trümpfe der Sicherheit im weitesten Sinne.

Wenn wir Bedrohungen auf diesem Gebiet entgegentreten wollen, müssen wir versuchen, ihnen zuvorzukommen - nicht isoliert, sondern innerhalb eines Solidaritätsnetzes, das mit jenen Ländern aufgebaut werden soll, deren Interessen mit den unseren übereinstimmen. Den Umstand, dass kein Krieg droht, muss die Völkergemeinschaft benutzen, um feste Strukturen der internationalen Zusammenarbeit aufzubauen.

Die Schweiz muss eine aktive Rolle in den internationalen Gremien übernehmen, die versuchen, Spielregeln für die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit festzulegen. Sie muss sich an den Bemühungen von Staaten und internationalen Organisationen beteiligen, die darauf abzielen, wirtschaftliche Druckversuche (Boykotte, Erpressung, Sabotage, Korruption usw.) zu verhindern. Nur wenn sie ihre Dienste, ihre Fähigkeiten und ihre Unterstützung ihren Partnern zur Verfügung stellt, kann sie umgekehrt auf deren Unterstützung hoffen.

3.10. Die Bekämpfung des Terrorismus ist in erster Linie Aufgabe der Polizei, verlangt aber auch den Aufbau eines speziellen Verbands innerhalb der Armee.

Die technologische Entwicklung und die Weiterverbreitung hochentwickelter Waffen könnten dem Terrorismus eine neue und besonders schreckliche Dimension verleihen. Gut organisierte Gruppen können Zugriff zu leichten Boden-Luft-Raketen erhalten, zu chemischen, biologischen oder gar nuklearen Waffen, die leicht zu transportieren und zu bedienen sind.

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wird aller Wahrscheinlichkeit nach weitergehen, auch wenn die internationalen Abkommen auf diesem Gebiet – welche die Schweiz weiterhin aktiv unterstützen muss – diese Entwicklung verzögern. Die modernen Kommunikationsmittel begünstigen die Verbreitung von Fabrikationsplänen. Spezialisten sind mobil. Diese Gefahr ist darum besonders unvorhersehbar.

Es gibt keinen absoluten Schutz vor solchen Gefahren. Das ist aber kein Grund, auf jede Schutzvorkehrung zu verzichten. Ein wirksames Nachrichtensystem ist erste Voraussetzung. Die Nachrichtendienste müssen in kontrollierter Weise mit Polizei und Armee zusammenarbeiten.

In extremen Fällen kann der Bedarf nach spezialisierten Einsatzkräften zur Unterstützung der Polizei aufkommen. Die Polizei ist für Bedrohungen militärischer Natur weder ausgebildet noch ausgerüstet. Nur spezialisierte Verbände verfügen über die für solche Fälle erforderlichen Kenntnisse und sind rasch einsetzbar. Es ist zu prüfen, ob das Grenzwacht- und das Festungswachtkorps Personal stellen können, das für solche Aufgaben ausgebildet und einsatzfähig ist.

Die Kommission empfiehlt den Aufbau eines besonders geschulten und mit angemessenen Mitteln ausgerüsteten Einsatzkorps innerhalb der Armee, das in der Lage ist, die Polizei auf Ersuchen der zuständigen Behörden in ausserordentlichen Lagen zu unterstützen, um die Gefahr schwerwiegender terroristischer Aktionen zu meistern.

3.11. Die Schweiz kann die Möglichkeit innerer Unruhen und Bedrohungen nicht ausschliessen. Es liegt zunächst an der Polizei, diesen entgegenzutreten. Ein Einsatz der Armee muss die Ausnahme bleiben.

Der Grundsatz, wonach in erster Linie die Polizei Unruhen entgegentritt, welche die öffentliche Ordnung bedrohen, ist nicht in Frage zu stellen. Die Armee ist kein Instrument zur Erhaltung der Ordnung. Politische Gründe sprechen gegen eine Änderung dieser Praxis.

Soweit kantonale Polizeikräfte nicht ausreichen, soll die Armee wie heute punktuelle Unterstützung leisten. Miliztruppen sind für solche Einsätze weder organisiert noch vorbereitet; sie können darum nur begrenzt polizeiliche Aufgaben übernehmen (Bewachung von Bauten und Einrichtungen, Schutz internationaler Konferenzen usw.). Für Einsätze, bei denen der Einsatz von Gewaltmitteln nötig wird, sind Formationen vorzuziehen, die für solche Einsätze ausgebildet worden sind: in erster Linie Polizisten, eventuell auch Militär aus zu bildenden professionellen Verbänden.

In jedem Fall muss der Einsatz der Armee bei inneren Unruhen dem Entscheid der Kantone sowie der Zustimmung durch Bundesrat und Parlament unterstellt bleiben.

3.12. Die Schweiz muss ihre Solidarität im Ausland nicht nur finanziell oder verbal kundtun. Die neuen Bedrohungen verlangen gemeinsame Anstrengungen mit unseren Nachbarn und Partnern.

Unsere Nachbarn und Partner versuchen auf mehrere Arten, Bedrohungen zu begegnen: Förderung der Demokratie, präventive Diplomatie, gemeinsames und koordiniertes Krisenmanagement, Unterstützung der Friedensprozesse, besonders in Osteuropa und im Mittelmeerraum, Einsätze zur Wiederherstellung und Erhaltung des Friedens. Solche Operationen werden auch in Zukunft unternommen, um auf die Herausforderungen internationaler Instabilität zu reagieren. Die Instrumente dieser Politik sind diplomatischer, wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer, aber auch militärischer Art.

Diese Realität gibt der Schweiz Gelegenheit, ihrer Solidarität in vielfältiger Weise konkret Ausdruck zu verleihen, beispielsweise durch präventive Diplomatie. Wir müssen die Chancen ergreifen, die sich aus den grundlegenden Umwälzungen durch das Ende des Kalten Krieges ergeben haben.

Die Völkergemeinschaft möchte in ihren Friedensbemühungen auch auf die Teilnahme der Schweiz zählen können, und zwar nicht nur finanziell oder diplomatisch, sondern durch sichtbare Mitwirkung an Ort und Stelle. Dies liegt nicht nur im Interesse der Völkergemeinschaft, sondern auch in unserem eigenen.

Unsere gegenwärtigen Aktivitäten sind allerdings bescheiden und durch unsere gegenwärtige Stellung in den internationalen Strukturen sehr eingeschränkt. Das mindert ihre Wirksamkeit und auch ihr Profil. Deshalb muss die Schweiz ihrer Politik durch die Aufstellung spezialisierter Verbände und die Beschaffung angemessener Instrumente eine neue Dimension geben.

Die Kommission empfiehlt die Bildung eines „Schweizer Solidaritätskorps“. Dieses besteht aus besonders ausgebildetem und ausgerüstetem Berufs- und Milizpersonal (Freiwillige). Der Verband soll in der Lage sein, Rettungs- und Friedenseinsätze und Aktionen zur Unterstützung ziviler Behörden zu unternehmen.

Der Verband muss über eigene Mittel verfügen, insbesondere in folgenden Bereichen: Sanität, Logistik, Transport (Flugzeuge, Helikopter), Genie, Katastrophenhilfe und Minenräumung. Er ist Teil der Armee, muss aber in ständiger Verbindung mit dem Zivilschutz und dem Schweizerischen Katastrophenhilfskorps stehen.

Die Minenräumung ist ein Schwerpunktbereich. Die ständige Bedrohung unschuldiger Menschen durch Anti-Personen-Minen lastet auf vielen Ländern, die weder finanziell noch technisch in der Lage sind, sie zu räumen.

Andere wichtige Gebiete sind die Vernichtung von Massenvernichtungswaffen (vor allem biologischer und chemischer Art) sowie die Teilnahme an Inspektionen. Damit wird sichergestellt, dass Staaten ihre Verpflichtungen einhalten (wie gegenwärtig z.B. im Rahmen der Spezialkommission der Uno für den Irak oder bei der Verifizierung der Konvention über chemische Waffen).

Die Kommission empfiehlt, dass unser Land schweizerische und ausländische Militärpersonen sowie Freiwillige in der Minenräumung ausbildet und die Forschung und Entwicklung neuer Techniken auf diesem Gebiet fördert. Wir müssen ebenfalls unser Know-how und unsere Bestände für die Vernichtung von Massenvernichtungswaffen ausbauen und die Ausbildung von Inspektoren für die Überprüfung z.B. in den Bereichen chemischer und biologischer Waffen intensivieren.

Vorläufer des „Schweizer Solidaritätskorps“ sind die „Gelbmützen“, die „Blaumützen“, die Militärbeobachter, die Zivilpolizeibeobachter und die Zollbeamten, die auf Friedensmission in den Balkan und anderswo entsandt wurden. Das „Schweizer Solidaritätskorps“ muss flexibel organisiert sein, damit es seinen Bestand den Bedürfnissen entsprechend variieren kann. Die Personen, die (für eine Dauer von sechs Monaten bis zu einem Jahr) an Einsätzen teilnehmen, könnten dadurch einen Teil ihrer obligatorischen Dienstpflicht leisten. Das Kader soll aus Berufspersonal bestehen. Die Ausbildung der Angehörigen des „Schweizer Solidaritätskorps“ soll technische, psychologische und sprachliche Elemente umfassen.

Die Erfahrung, die damit im Kontakt mit anderen Armeen und angesichts echter Gefahren, gewonnen wird, erweist sich als sehr prägend und käme, noch mehr als heute, der ganzen Armee zugute. Die europäischen Armeen, auch jene neutraler Staaten wie Schweden und Finnland, geben bei Beförderungen den Offizieren Vorzug, die z.B. als Militärbeobachterinnen oder Militärbeobachter oder als Kader einer Einheit im Ausland

tätig waren. Im übrigen würde die Möglichkeit solcher Einsätze in der Armee die Motivation junger Bürgerinnen und Bürger fördern.

Die Angehörigen der Armee, die wir bereits heute in Friedensmissionen einsetzen, sind in ihrer Tätigkeit stark eingeschränkt, weil sie für ihre Sicherheit auf Partner an ihrer Seite angewiesen sind. Bewaffnete Schweizerinnen und Schweizer (z.B. private Wachen) können bereits heute im Ausland tätig sein – sofern sie zivil sind. Es ist unvernünftig, Einheiten in Gefahrengebiete zu entsenden, ohne ihnen die Mittel zu ihrer Verteidigung zu geben und sie dem Schutz durch andere zu überlassen.

Der Fall der „Gelbmützen“ in Bosnien ist besonders aufschlussreich: Ihre Unterkünfte, die teilweise in Gefahrengebieten liegen, stehen unter dem indirekten Schutz der SFOR-Truppen (die Schweizer haben nur Polizeihunde). Wird eine plötzliche Rückführung in die Schweiz notwendig, ist vorgesehen, auf eine zivile Organisation zurückzugreifen, da die Armee über keine Mittel für solche Aufgaben verfügt. Diese Abhängigkeit verträgt sich schlecht mit unserer Würde und stösst auch bei unseren Partnern auf Unverständnis, die im übrigen das Engagement und die Fähigkeiten dieser Personen schätzen.

Die Bewaffnung soll sich strikt auf die Erfordernisse des Selbstschutzes beschränken, zumal das „Schweizer Solidaritätskorps“ nicht für die bewaffnete Friedensschaffung („peace enforcement“) eingesetzt wird.

Die Kommission empfiehlt, die bestehenden „Gelbmützen“ und „Blaumützen“ und später das „Schweizer Solidaritätskorps“ zu ihrem Selbstschutz zu bewaffnen und mit Transportmitteln auszurüsten, die für ihre autonome Verschiebung nötig sind. Die Kommission empfiehlt, dass diese Verbände Teil der Armee sind.

4. Neutralität

Bis heute war die Sicherheit der Schweiz vor allem durch die bewaffnete Neutralität gewährleistet. Der Inhalt der Neutralität, deren Auslegung sich im Lauf unserer Geschichte immer wieder gewandelt hat, muss im Licht der neuen Realitäten revidiert und angepasst werden.

Die Neutralität nimmt eine zentrale Stellung im kollektiven Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer ein. Dabei sind sich diese oft nicht bewusst, wie stark sich Inhalt und Begriff im Verlauf der letzten zweihundert Jahre verändert haben. 1815 war die Neutralität der Schweiz mehr aussenpolitisch fundiert und entsprach dem Wunsch der damaligen Grossmächte. Die Gründer des Bundesstaates nahmen 1848 die Neutralität nicht als besondere Staatsmaxime in die Bundesverfassung auf, nicht zuletzt deshalb, um sich die Möglichkeit zu erhalten, Bündnisse abzuschliessen.

Nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 und besonders vor und während des ersten Weltkrieges diente die Neutralität auch als Mittel zur Erhaltung der internen Kohäsion. Nach 1945, in der Folge der Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg prägte die Neutralität die schweizerische politische Mentalität stark und führte dazu, dass unser Land der Uno, der NATO und der europäischen Integration fernblieb.

Der Begriff der Neutralität ist in ständiger Entwicklung begriffen und hängt von der historischen Lage ab. 1991 verweigerte die Schweiz Überflugsrechte für Flugzeuge auf dem Weg zum Einsatz im Golf, während sie 1995 den Luft- und Landtransit für NATO-Truppen für die Friedensmission in Bosnien gestattete.

Die Glaubwürdigkeit der Neutralität stützt sich traditionellerweise auf eine Armee, die bereit ist, jedem Angriff zu widerstehen, und damit die Kosten eines solchen Angriffs so weit zu erhöhen, dass sie in keinem Verhältnis zu den erhofften Gewinnen stehen. Diese Konzeption unserer Verteidigung, besonders während des Zweiten Weltkrieges, hat die Überzeugung verankert, dass die Schweiz ihr Wohl ihrer Zurückgezogenheit und ihrer Weigerung verdankt, sich in die Angelegenheiten anderer hineinziehen zu lassen. Dieses Konzept behielt seine Gültigkeit auch während des Kalten Krieges.

Wir haben aber nicht bedacht, dass die Schweiz im Konfliktfall Verbündete jener Länder geworden wäre, die sich gegen den gleichen Angreifer wehrten. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges änderte sich unsere Denkweise nicht, obwohl die Wirklichkeit eine andere wurde: Wir waren für alle Belange Teil des Westens. Im Konfliktfall hätte die Schweiz vom Schutz ihrer Nachbarn und potentiellen Bündnispartner profitiert, insbesondere vom westlichen „Nuklearschirm“.

Heute müssen wir erkennen, dass sich die Lage wiederum verändert hat. Angesichts komplexer gewordener Bedrohungen müssen wir davon ausgehen, dass feindliche Absichten (z.B. durch terroristische Erpressung) spezifisch gegen uns gerichtet sein können, ohne gleichzeitig unsere Nachbarn zu bedrohen. Wir wären dann aus Mangel an institutionellen Bindungen mit unseren Nachbarn isoliert, die keinerlei Verpflichtung hätten, uns beizustehen.

Es liegt in unserem Interesse, an der Festigung eines grossen Sicherheitsraums mitzuwirken. Dies schützt uns wirksamer als die alleinige Verteidigung an den Grenzen gemäss einer aus der Vergangenheit übernommenen Konzeption.

Die Unvereinbarkeit zwischen unserer gegenwärtigen Auffassung der Neutralität und einem Engagement in der einen oder anderen sicherheitspolitischen Organisation wird von uns in den kommenden Jahren eine klare Entscheidung verlangen. Die Mittel müssen dabei von der Zielsetzung diktiert werden. Langfristig kann Zusammenarbeit dazu führen, die Neutralität in ihrer gegenwärtigen Form aufzugeben.

Wir müssen in unseren Überlegungen zur Neutralität berücksichtigen, wie sie von anderen Staaten wahrgenommen wird. Sie haben den Eindruck, dass die Neutralität, ehemals Grund für Anerkennung, Bewunderung und sogar Neid, heute an Substanz und Glaubwürdigkeit eingebüsst hat.

Zudem ist festzuhalten, dass unser Status schlecht verstanden wird, wenn wir uns den Bemühungen der Völkergemeinschaft anschliessen. So leisten die „Gelbmützen“ in Bosnien einen wertvollen Beitrag zur Arbeit der OSZE, aber die SFOR-Truppen verstehen nicht, weshalb die Schweizer Soldatinnen und Soldaten nicht enger mit ihnen zusammenarbeiten können. Was die Konfliktparteien anbelangt, so machen diese in der Praxis keinen Unterschied zwischen den Gelbmützen und der internationalen Truppe.

Die Kommission empfiehlt den Bundesbehörden, den gegenwärtigen Kurs fortzusetzen, nämlich die Neutralität flexibel und pragmatisch anzuwenden und sie als Mittel zur Wahrung unserer Interessen anzusehen, nicht als Selbstzweck. Die Neutralität darf keinesfalls Engagements verhindern, die sich für unsere Sicherheit und unsere Würde als verantwortlicher Staat aufdrängen. In jedem Fall ist die Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und andere Formen internationaler Kooperation auszubauen.

5. Konsequenzen für die Instrumente der Sicherheitspolitik

5.1. Unsere Armee hat sich immer wieder der Entwicklung der Lage angepasst.

Seit 1815 blieb die Schweiz vom Krieg verschont. Durch ihre dissuasive Wirkung hat die Armee dazu beigetragen, einen Angriff gegen unser Land während des Ersten und des Zweiten Weltkriegs zu verhindern. Im darauffolgenden Kalten Krieg hielt sie sich für einen kriegerischen Konflikt bereit. Heute müssen wir indes unsere Sicherheitspolitik im Lichte der inzwischen eingetretenen und für die Zukunft zu erwartenden historischen Veränderungen überprüfen.

Dies muss auch jetzt geschehen, indem Auftrag, Bestände, Doktrin und Ausrüstung der Armee auf die bestehenden und potentiellen Bedrohungen ausgerichtet werden. Würde die Armee in überholten Denkweisen verharren, ginge sie das Risiko ein, ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren und eine Schwächung der Motivation der Dienstleistenden hinnehmen zu müssen. Die Armee muss neue Aufgaben auch über die reine Verteidigung des schweizerischen Territoriums hinaus übernehmen.

5.2. Das Milizsystem hat eine grundsätzliche Bedeutung und einen nicht zu unterschätzenden Wert nicht nur für die Armee, sondern auch für die staatliche Gemeinschaft. Es muss besser auf die Anforderungen der heutigen Gesellschaft abgestimmt werden. Für gewisse Aufgaben muss die Armee mit professionellen oder teilprofessionellen Verbänden ergänzt werden.

Das Milizsystem ist im Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer tief verwurzelt. Dies allein ist allerdings kein ausreichender Grund, es beizubehalten, wenn es den Erfordernissen der Zeit nicht mehr entspricht. Doch das Milizsystem hat viele Vorteile, insbesondere die Stärkung der Verbindung zwischen Volk und Armee. Sein grundsätzlicher Wert liegt darin, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren persönlichen und beruflichen Fähigkeiten einbringen. An diesem Prinzip muss festgehalten werden, doch die Anwendung ist den neuen militärischen Erfordernissen ebenso wie der Entwicklung der zivilen Gesellschaft anzupassen.

Wenn die Bestände verringert werden, muss der Akzent im Rahmen einer strengen Auslese bei der Rekrutierung auf die Fähigkeiten und die Motivation der jungen Soldaten gelegt werden.

Die Bewirtschaftung der allgemeinen Wehrpflicht ist flexibel zu gestalten. Die im internationalen Vergleich, namentlich für Kader, überlange Dienstpflicht benachteiligt in vielen Fällen Personen und Unternehmen, die einer starken internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind. Die zahlreichen und kurzen Ausbildungsperioden haben auch aus militärischer Sicht Nachteile.

Die Kommission empfiehlt, die Möglichkeit zu prüfen, dass ein Teil der Angehörigen der Armee ihre Dienstleistung in einer einzigen Periode leisten kann, deren Dauer noch festzulegen ist.

Auch wenn ein Grossteil der Aufgaben der Armee von der Miliz übernommen werden kann, verlangen bestimmte Aufgaben professionelles Personal:

- Aufgaben, die besondere Fähigkeiten erfordern, die Kader und Mannschaften nicht parallel zu ihren zivilen Tätigkeiten permanent aufrechterhalten können;
- Aufgaben, die eine hohe Verfügbarkeit verlangen, weil der Einsatz binnen weniger Tage oder gar Stunden zu erfolgen hat, besonders im Fall von Auslandseinsätzen.

Die Bildung professioneller Verbände ist keine Abkehr vom Grundprinzip unserer Armee, sondern eine Fortführung der bestehenden Praxis. Das Überwachungsgeschwader der Luftwaffe und das Festungswachtkorps sind bereits professionalisiert.

Die Kommission empfiehlt, neben der Beibehaltung des den neuen Erfordernissen angepassten Milizsystems professionelle Verbände für besondere Aufgaben und für Auslandseinsätze zu schaffen.

Aus der Reform könnten die folgenden neuen professionellen Verbände resultieren:

- *Spezialistenverbände* für Aufgaben, in denen Spitzentechnologie eingesetzt wird (elektronische Kampfführung, Schutz gegen nukleare, bakteriologische und chemische Waffen, Satellitenaufklärung usw.). Diese Berufssoldatinnen und -soldaten müssten einerseits eng mit der Wissenschaft und der Industrie, andererseits mit ausländischen Partnern zusammenarbeiten.
- Ein *Einsatzkorps* für gefährliche Aufgaben wie Unterstützung der Polizei bei Anti-Terror-Einsätzen, Schutz gefährdeter schweizerischer diplomatischer Vertretungen in Gefahrenzonen, punktuelle Auslandseinsätze, z.B. um Schweizerinnen und Schweizer aus gefährlichen Situationen zu retten. Heute sind wir in dieser Hinsicht völlig unvorbereitet. Wir verfügen weder über Personal, noch Strukturen, Ausrüstung oder Transportmittel für solche Einsätze. Unsere Bürgerinnen und Bürger aus Ruanda wurden z.B. von EU-Staaten evakuiert. Wird man nicht eines Tages von uns verlangen, dass wir solidarisch an solchen Operationen teilnehmen? Wenn eines Tages Schweizerinnen und Schweizer als Geiseln festgehalten werden, können wir uns gezwungen sehen, sie selber zu retten, falls der entsprechende Staat nicht über starke militärische und polizeiliche Mittel verfügt.
- Ein „*Schweizer Solidaritätskorps*“ (siehe Punkt 3.12.).

Mit der Schweiz vergleichbare Staaten, wie Finnland, handhaben ihr Milizsystem so, dass (besonders für das Kader) die Anzahl der Dienstage verringert und gleichzeitig die Verfügbarkeit der Truppe und ihre Professionalität erhöht werden können. Dadurch ist es auch möglich, innert nützlicher Frist Veränderungen der geostrategischen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

5.3. Angesichts der neuen Erfordernisse unserer Sicherheitspolitik sind Reformen im Bereich der Gesamtverteidigung, des Zivilschutzes und der wirtschaftlichen Landesversorgung notwendig.

Das aus den sechziger Jahren stammende Konzept der Gesamtverteidigung ist auf die Mobilisierung aller Ressourcen der Schweiz für den Fall ausgerichtet, dass sie isoliert und eingekreist einen längeren Krieg durchhalten muss. Im Fall einer Allgemeinen Mobilmachung – die immer weniger wahrscheinlich wird – würden zahlreiche öffentliche Dienste im Bereich der Gesundheit, des Verkehrs und der Telekommunikation teilweise reorganisiert und militarisiert. Diese schwerfälligen und kostspieligen Vorkehrungen, die insbesondere im Hinblick auf einen länger dauernden Konflikt getroffen wurden, entsprechen nicht mehr der Bedrohungslage. Es ist z.B. nicht mehr nötig, unterirdische Spitäler mit Tausenden von Betten in permanenter Bereitschaft zu halten. Das ganze Konzept ist grundsätzlich neu zu überdenken.

In Anbetracht der internationalen Produktions- und Verteilstrukturen empfiehlt die Kommission eine grundlegende Revision des Systems der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Der Zivilschutz sieht die Ausbildung und Bereitstellung von 300'000 Personen vor. Dies steht in einem krassen Missverhältnis zu den heutigen Bedürfnissen, z.B. im Fall einer lokalen Katastrophe. Im übrigen führt die Rekrutierung so grosser Bestände oft zu einer ungenügenden Ausbildung, zu Aktivitäten, die nichts mehr mit dem eigentlichen Ziel zu tun haben, und zu Sinnkrisen bei den aufgebotenen Personen.

Die Kommission empfiehlt, den Kantonen die Kompetenz für die Organisation des Zivilschutzes nach ihren eigenen Bedürfnissen zu erteilen, in enger Zusammenarbeit mit den technischen Diensten der Gemeinden und den Wehrdiensten. Der Bund soll sich auf die Rahmengesetzgebung sowie punktuelle Unterstützungsmassnahmen bei Ausbildung und Materialeinkauf beschränken. Die Bestände sind massiv zu reduzieren. Dies steigert die Effizienz, als Folge einer professionelleren Ausbildung und einer echten Motivation der aufgebotenen Frauen und Männer. Die Dienstpflicht kann in Zukunft ebenso gut im Zivilschutz wie in der Armee geleistet werden. Die Infrastruktur an Schutzplätzen und Ausrüstung sollte beibehalten, aber nicht weiter ausgebaut werden.

5.4. Der föderalistische Charakter der Armee ist beizubehalten. In der Organisation müssen Anstrengungen zur Vereinfachung und Rationalisierung unternommen werden.

Der föderalistische Charakter der Armee drückt sich zunächst darin aus, dass das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Regionen unseres Landes in ihrer Zusammensetzung und im Geist ihres Kommandos gewahrt wird.

Die kantonale Wehrhoheit ist in der Vergangenheit bereits stark relativiert worden. Die bestehenden Strukturen und die daraus folgenden Gepflogenheiten sollen insofern beibehalten werden, als sie die Verbindung zwischen Armee und Bevölkerung stärken und der

sachgerechten und effizienten Aufgabenerfüllung dienen. Sie müssen aber pragmatisch überprüft und neu gestaltet werden.

Eine wesentliche Aufgabe der Kantone ist es, für die optimale Koordination der verschiedenen Verbände und Einsatzmittel (Polizei, Wehrdienste, Zivilschutz und Teile der Armee) zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen zu sorgen, insbesondere bei Natur- und technischen Katastrophen.

Die Kommission empfiehlt, bei der Reorganisation des Zivilschutzes den Kantonen neue Kompetenzen zuzuweisen. Die Kantone sollen auch für Einsätze zur Sicherung der Existenzgrundlagen zuständig sein.

5.5. Die Krisenverhütung und das Krisenmanagement sind zu verbessern. Zu diesem Zweck müssen Nachrichtenbeschaffung und -auswertung neu überdacht werden, um eine gesamtheitliche Erfassung sicherzustellen. Der Bundesrat sollte sich auf ein multidisziplinäres Organ abstützen können: einen direkt dem Bundespräsidenten unterstellten „Sicherheitsrat“.

Die Kommission weist auf die Schwäche unserer gegenwärtigen administrativen und politischen Strukturen im Krisenfall hin. Deren Vielzahl, Zersplitterung und Schwerfälligkeit behindern rechtzeitige und klare Reaktionen. Die Reformen der letzten Jahre gehen in die richtige Richtung, genügen aber nicht, um unseren Sicherheitsapparat den neuen Erfordernissen anzupassen. Wir müssen uns für die Bewältigung von Krisen vorbereiten, in denen sich politische, wirtschaftliche, polizeiliche und militärische Aspekte vermischen.

Die neuen Bedrohungsformen verlangen, dass die Aktivitäten des Nachrichtendienstes verstärkt und ausgeweitet werden. Den neuen Bedrohungen wird zu wenig Gewicht beigemessen. Im übrigen ist die derzeitige Struktur und Organisation des Nachrichtendienstes veraltet. Auch das Konzept der Verteidigungsattachés entspricht nicht mehr den gegenwärtigen Erfordernissen und ist umzugestalten.

Die Kommission empfiehlt eine grundlegende Revision und Erweiterung der Aufgaben und der Strukturen des Nachrichtendienstes. Die Grenzen zwischen den verschiedenen nachrichtendienstlichen Sektoren (Armee, Diplomatie, Wirtschaft, Umwelt, Verbrechensbekämpfung, Wissenschaft usw.) sind fliessend geworden; eine gesamtheitliche und koordinierte Beobachtung und Bearbeitung drängt sich auf.

1994 wurde für eine Versuchsperiode von drei Jahren ein Sicherheitsausschuss des Bundesrates und eine ihm zugeordnete Lenkungsgruppe geschaffen. Dieser Schritt ist zu begrüßen. Nun ist die Zeit gekommen, diese Bemühungen zu überprüfen und zu ergänzen und bei dieser Gelegenheit bestehende Strukturen zu vereinfachen.

Die Kommission empfiehlt die Schaffung eines verwaltungsunabhängigen „Sicherheitsrats“, zusammengesetzt aus fünf Mitgliedern, die vom Sicherheitsausschuss des Bundesrates ernannt werden. Dieses Koordinationsorgan würde den Bundesrat in allen Bereichen beraten und unterstützen, welche die Sicherheit des Landes im weitesten Sinne betreffen. Es würde direkt dem Bundespräsidenten berichten. Dank seiner Unab-

hängigkeit und seines multidisziplinären Ansatzes und unterstützt vom restrukturierten Nachrichtendienst, soll dieser „Sicherheitsrat“ sicherheitspolitisch relevante Informationen analysieren und klare Strategien für Krisenlagen entwickeln. Zur Verbesserung des heute ungenügenden Krisenmanagements hält die Kommission eine Verstärkung der Stellung und der Kompetenzen des Bundespräsidenten für unerlässlich. Die Kommission wünscht, dass diese Empfehlung rasch umgesetzt wird.

5.6. Ein wirksames Sicherheitssystem muss sich unabhängig ihrer Form auf die Überzeugung der Bürgerinnen und Bürger abstützen. Zweifeln sie an deren Zweck oder Organisation, ist sie nicht wirkungsvoll und muss reformiert werden.

Das beste Sicherheitssystem ist wirkungslos, wenn die Bürgerinnen und Bürger an dem zweifeln, was sie zu verteidigen haben. Es liegt an uns allen, die Werte zu leben, die uns verbinden und denen wir auf der Welt Geltung verschaffen wollen: die Demokratie, die Freiheit, die Offenheit, die Würde einer Souveränität, die frei mit unseren Freunden und Partnern geteilt werden kann, und die Solidarität. Staatsbürgerlicher Gleichgültigkeit tritt man nicht mit Reden entgegen, sondern indem man aufzeigt, dass unsere demokratischen Institutionen funktionieren.

Eine dieser demokratischen Institutionen ist die Armee. Das Unbehagen, das Teile der Bevölkerung ihr gegenüber verspüren, ist nicht mit einer Abnahme staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstseins gleichzusetzen. Vielmehr zweifeln Bürgerinnen und Bürger an den gegenwärtigen Prioritäten der Armee. Wir sind darum aufgerufen, den Armeeauftrag grundlegend zu überprüfen. Dadurch kann auch dem Willen vieler Bürgerinnen und Bürger entsprochen werden, die unsere Sicherheitspolitik und Armee den gegenwärtigen Realitäten anpassen wollen. Insbesondere ist auch folgenden Problemen Rechnung zu tragen: Es wird immer schwieriger, Kader zu finden; die Dienstbefreiungen und Dispensationen werden immer zahlreicher, und die Vorbehalte der Wirtschaft gegen das gegenwärtige System wachsen, weil es sie im internationalen Wettbewerb behindert (durch die Verpflichtung, periodisch ihre Kader freizustellen).

Die Notwendigkeit einer klaren Ausrichtung auf die Ziele und Mittel unserer Sicherheitspolitik ist eine politische Herausforderung. Eine klare Linie muss festgelegt werden.

6. Schlussfolgerung

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die ihr gestellten Fragen folgendermassen zusammenfassen lassen: Wie können wir heute unser Land, unsere Werte und unsere Interessen am besten verteidigen und gleichzeitig, für uns wie für die anderen, Frieden und Demokratie in der Welt fördern? Wichtig sind nach unserer Überzeugung im Hinblick auf dieses Ziel:

- *Engagement* in den gemeinsamen Bemühungen zugunsten des Friedens, als Ausdruck unserer sicht- und erkennbaren Solidarität vor Ort;
- *Zusammenarbeit* mit unseren Nachbarn und den Bündnissen, die dem Frieden dienen, da wir uns gegen manche Gefahren und Bedrohungen nicht allein vorsehen können;
- *stetige Abstimmung* unserer Sicherheitsvorkehrungen auf die Entwicklung der Bedrohungen.

Zusammensetzung der Studienkommission für strategische Fragen und Votum bei der Schlussabstimmung

Präsident:	Edouard	Brunner	ja
Mitglieder:	Josef	Ackermann	ja
	Peter	Arbenz	ja
	Christoph	Blocher	nein
	Jean-Pierre	Bonny	ja
	Ulrich	Castelberg	ja
	Mario	Corti	ja
	David	de Pury	ja
	Jacques-Simon	Eggly	ja
	Edi	Engelberger	ja
	Hans-Ulrich	Ernst	ja
	Jean-Pierre	Gattoni	ja
	Esther	Girsberger	ja
	Evelyne	Gmünder	ja
	Andreas	Gross	ja
	Nicolas	Hayek	ja
	Hansrudolf	Kamer	ja
	François	Lachat	ja
	Hans-Peter	Lenherr	ja
	Josef	Leu	ja
	Jean-François	Leuba	ja
	Philippe	Lévy	ja
	Raymond	Loretan	ja
	Lucien	Maire	ja
	Marina	Masoni	ja
	Christine	Menz	ja
	Armin	Meyer	ja
	Claude	Nicollier	ja
	Klauspeter	Nüesch	ja
	Thérèse	Obrecht	abwesend
	Hans Jörg	Oettli	ja
	Thomas	Onken	ja
	Claudia	Pestalozzi	ja
	Jacques	Pilet	ja
Renzo	Respini	ja	
Victor	Ruffy	ja	
Samuel	Schmid	ja	
Peter	Steiner	ja	
Moritz	Suter	ja	
Olivier	Vodoz	ja	
Monika	Weber	abwesend	
Marius	Wetzel	ja	
Sekretariat:	Christian	Catrina	
	Anja	Ebnöther	
	Michel	Liechti	
Verbindung zum Generalstab:	Martin	von Orelli	