

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Äussere Sicherheit</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Bericht</b>
Datum	<b>01.01.1989 - 01.01.2019</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Barras, François  
Caretto, Brigitte  
Frick, Karin  
Heer, Elia  
Hirter, Hans  
Huguenet, François  
Schubiger, Maximilian  
Terribilini, Serge

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Barras, François; Caretti, Brigitte; Frick, Karin; Heer, Elia; Hirter, Hans; Huguenet, François; Schubiger, Maximilian; Terribilini, Serge 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Äussere Sicherheit, Bericht, 1990 – 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Innere Sicherheit	3
Polizei	4
<b>Landesverteidigung</b>	4
Landesverteidigung und Gesellschaft	4
Militärorganisation	7
Ausrüstung und Beschaffung	8

# Abkürzungsverzeichnis

<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>NDG</b>	Nachrichtendienstgesetz
<b>SiK-NR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EZV</b>	Eidgenössische Zollverwaltung
<b>SVS</b>	Sicherheitsverbund Schweiz
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>GSoA</b>	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
<b>NCS</b>	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>EMD</b>	Eidgenössisches Militärdepartement, heute: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
<b>PfP</b>	Partnerschaft für den Frieden (Partnership for peace)
<b>WEU</b>	Westeuropäische Union
<b>BS</b>	Bevölkerungsschutz
<hr/>	
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>CPS-CE</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
<b>LRens</b>	Loi sur le renseignement
<b>CPS-CN</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>AFD</b>	Administration fédérale des douanes
<b>RNS</b>	Réseau national de sécurité
<b>OTAN</b>	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
<b>GSsA</b>	Groupe pour une Suisse sans Armée
<b>SNPC</b>	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>DMF</b>	Département militaire fédéral, aujourd'hui: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
<b>PPP</b>	Partenariat pour la paix
<b>UEO</b>	Union de l'Europe occidentale
<b>PP</b>	Protection de la population

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Äussere Sicherheit

BERICHT  
DATUM: 25.05.2016  
KARIN FRICK

In seinem **Bericht über die Rolle und den zukünftigen Bestand des Grenzwachtkorps** in Erfüllung eines entsprechenden Postulats der SiK-NR zeigte sich der Bundesrat zwar überzeugt davon, dass das Grenzwachtkorps mit zusätzlichen personellen Mitteln zusätzliche Leistungen für die Sicherheit der Schweiz erbringen könnte, wies jedoch auch darauf hin, dass die finanzpolitischen Rahmenbedingungen – insbesondere das Einfrieren des Stellenbestandes bei der Bundesverwaltung auf dem Niveau von 2015 – eine solche Aufstockung derzeit nicht zuliesse. Angesichts der Migrationsbewegungen über die Mittelmeerroute, des anhaltenden Kriminaltourismus und der latenten Terrorgefahr bleibe das Sicherheitsumfeld in absehbarer Zeit herausfordernd. Diese Gefahren könnten jedoch nur partnerschaftlich in internationaler Kooperation bewältigt werden und zur Unterstützung der europäischen Grenzschutzagentur sei die EZV gemäss den Vorgaben der politischen Behörden durchaus in der Lage. In einer ausserordentlichen Lage stehe zudem die Armee bereit, Unterstützung zu bieten, wenn auch deren Einsatz nicht zum Regelfall werden sollte.<sup>1</sup>

BERICHT  
DATUM: 30.11.2016  
KARIN FRICK

Die Stimmbeteiligung lag bei der Abstimmung zum **Nachrichtendienstgesetz** mit knapp 43 Prozent unter dem Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre, wie die **VOTO-Studie** zum Urnengang vom 25. September 2016 aufzeigte. Im Gegensatz etwa zu den Abstimmungen vom 28. Februar 2016, als unter anderem die Entscheidung zur Durchsetzungsinitiative gefällt wurde, habe dem Abstimmungssonntag im Herbst ein «Mobilisierungsmotor» gefehlt, stellten die Autoren fest. Selbst von den nach eigenen Angaben fast immer Teilnehmenden waren im September 2016 nur rund drei Viertel an die Urne gegangen, obwohl drei von vier befragten Stimmenden sowohl dem NDG als auch der gleichzeitig dem Volk vorgelegten «AHVplus»-Initiative eine hohe persönliche Bedeutung beimassen.

Die Parteiparolen hatten eigentlich auf einen klassischen Links-Rechts-Konflikt hingedeutet; einen solchen konnte die Studie im Stimmverhalten jedoch nicht nachzeichnen. Während bei denjenigen Befragten, die sich selbst links aussen einstuften, nur rund ein Drittel dem NDG zustimmte, erreichte die Vorlage im gemässigt-linken Lager bereits 60 Prozent Zustimmung. Bei den grösseren Parteien stimmte nur die Anhängerschaft der Grünen mehrheitlich (61%) gegen das NDG. Von den SP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten legten hingegen 57 Prozent ein Ja in die Urne, womit nur eine Minderheit der Basis der Parteiparole folgte. Bei der GLP, die sich schon im Vorfeld tief gespalten gezeigt und daher Stimmfreigabe beschlossen hatte, stimmten rund zwei Drittel der Anhängerschaft Ja. Die höchste Zustimmung erreichte die Vorlage mit einem Ja-Anteil von 86 Prozent bei den Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP. Bei der FDP und der SVP sprachen sich je rund drei Viertel der Anhängerinnen und Anhänger für das NDG aus, womit das Gesetz mit 65.5 Prozent insgesamt fast eine Zweidrittelmehrheit in der Stimmbevölkerung erreichte.

Jüngere sprachen sich häufiger gegen das Gesetz aus als Ältere. Bei den Unter-40-Jährigen erzielte die Vorlage keine Ja-Mehrheit, wohingegen die Über-70-Jährigen zu fast 80 Prozent zustimmten. Unabhängig vom Alter stimmten auch internetaffine Personen eher Nein als solche, die das Internet weniger nutzen. In Zusammenhang mit dem Stimmentscheid standen ausserdem das Vertrauen in die Regierung und die Haltung zur Armee, wobei ein höheres Regierungsvertrauen und eine positivere Haltung zur Armee mit einer wahrscheinlicheren Zustimmung zum NDG einhergingen. Des Weiteren stimmten jene, denen der Entscheid leicht gefallen war, häufiger Ja als jene, die sich mit dem Stimmentscheid schwer taten. Dies deuteten die Autoren dahingehend, dass einerseits die Befürworterinnen und Befürworter von ihrer Sache überzeugt waren und weniger zweifelten als die Gegnerinnen und Gegner und/oder dass sich andererseits die Unentschlossenen im Zweifelsfall eher für den Status quo entschieden als für das neue Gesetz.

Das dominierende Motiv für die Zustimmung zum NDG war der Bezug auf die aktuelle Sicherheitslage, in der es das NDG brauche. 80 Prozent der Ja-Stimmenden begründeten ihren Stimmentscheid damit. Andere Motive, etwa dass man als unbescholtener Bürger oder unbescholtene Bürgerin vom NDG nichts zu befürchten habe, wurden demgegenüber nur selten genannt. Für die Nein-Stimmenden gab primär

der starke Eingriff in die Grundrechte den Ausschlag, der von über der Hälfte der Nein-Stimmenden als Motiv angegeben wurde. Am zweitmeisten genannt wurde als Motiv für ein Nein die Wahrnehmung, dass das Gesetz ineffektiv oder unnötig sei, weil es keine Terroranschläge verhindere. Explizit Bezug auf einen neuen Fichenskandal oder einen Überwachungsstaat nahmen unterdessen nur wenige und 9 Prozent der Nein-Stimmenden konnten ihren Entscheid nicht begründen (gegenüber 4% der Ja-Stimmenden).

Sehr grossen Anklang in der Stimmbevölkerung fand das Argument, dass die Schweiz für den Kampf gegen den Terrorismus einen starken Nachrichtendienst brauche. Während die Ja-Stimmenden diesem Argument fast einhellig beipflichteten, zeigte sich auch eine Mehrheit der Nein-Stimmenden damit einverstanden. Die Ja-Stimmenden fanden indes grossmehheitlich auch, dass man für die Sicherheit gewisse Einschränkungen der persönlichen Freiheit in Kauf nehmen müsse, was die Nein-Stimmenden mehrheitlich ablehnten. Eine knappe Mehrheit aller Stimmenden – damit auch fast die Hälfte der Ja-Stimmenden – hielt zudem nach einer Annahme des NDG Massenüberwachungen ohne klare Verdachtsmomente für möglich. Die noch grössere Resonanz erzeugte bei den Nein-Stimmenden aber das Argument, dass die Schweiz bereits über die nötigen rechtlichen Mittel zur Terrorismusbekämpfung verfüge.

Die Zustimmung zum NDG sei somit vor allem ein Entscheid für mehr Sicherheit gewesen, für die man nötigenfalls auch Einschränkungen der persönlichen Freiheit hinzunehmen bereit sei, bilanzierten die Autoren.<sup>2</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 26.04.2017  
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Ende April 2017 lag die **Wirksamkeitsüberprüfung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken** wie geplant in Berichtsform vor. Bereits bei der Verabschiedung deren Umsetzungsplans im Jahr 2013 war die Absicht gefasst worden, nach vier Jahren eine Evaluation der NCS vorzunehmen. Dem Bericht konnte entnommen werden, dass die strategische Ausrichtung der NCS richtig gewählt worden war und dass in allen Bereichen funktionierende Prozesse und Strukturen hatten etabliert werden können. Damit könne Spezialwissen gesammelt werden, das die Schweiz besser gegen Cyber-Risiken wappne. Kritisch wurde jedoch auch festgehalten, dass mit der ersten NCS erst quasi ein Fundament gelegt werden konnte, auf dem aufbauend weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Schutz im Cyberbereich weiter zu erhöhen.

Im Bericht wurde festgestellt, dass die Schnittstellen zur Armee, also zum Bereich Cyberdefence, noch ungenügend seien. Hier fehle noch eine klarere Abgrenzung und Zuständigkeit zwischen den zivilen Aufgaben der NCS und der Führung durch die Armee, die für den Konfliktfall noch nicht abschliessend geklärt seien. Im Gegensatz hierzu stehen die Schnittstellen zu den Aktivitäten der Kantone (SVS), denen ein besseres Zeugnis ausgestellt werden konnte und wo die Ziele als erreicht deklariert wurden. Insgesamt wurde unterschieden zwischen einer Beurteilung der genannten Schnittstellen und – im Fokus des Berichts – von einzelnen Massnahmen. Die Wirksamkeitsüberprüfung habe gezeigt, dass die in der Umsetzungsplanung beschriebenen Organisationsstrukturen und Prozesse mehrheitlich implementiert werden konnten und dass verschiedene Produkte (Berichte und Konzepte) termingerecht erstellt worden waren. Dies habe «nachweislich zu gestärkten Kapazitäten, breiterem Wissensstand und besserer Koordination in den verschiedenen Bereichen geführt.» Es war also in der Summe ein durchaus positives Zeugnis, das der externe Evaluator hier der NCS ausgestellt hatte. Es zeichnete sich im Laufe des Frühjahres 2017 dann auch ab, dass der Bundesrat eine zweite Strategie NCS anstrebte.<sup>3</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.05.2018  
KARIN FRICK

Nach Ansicht des Bundesrates wurde die Forderung der Motion der SiK-SR (15.3498) nach einer unabhängigen **Aufsicht über den NDB** mit den Bestimmungen des neuen Nachrichtendienstgesetzes – konkret Art. 75 ff. NDG – erfüllt, weshalb er deren Abschreibung beantragte. In einem **Bericht zur Abschreibung der Motion** legte er dar, dass die mit dem Inkrafttreten des NDG etablierte Aufsichtsstelle zwar administrativ dem VBS angegliedert ist, jedoch über ein eigenes Budget, eigene Räumlichkeiten und eigenes Personal, das sie auch selbst anstellt, verfügt. Ferner kann die Aufsichtsstelle ihre Arbeitsweise und Organisation selbst bestimmen und weisungsungebunden operieren. Eine Ansiedlung dieser Aufsichtsbehörde ausserhalb der Bundesverwaltung brächte somit keinen zusätzlichen Nutzen im Sinne von verstärkter Unabhängigkeit, sehr wohl aber einen unverhältnismässig grossen administrativen und finanziellen Zusatzaufwand mit sich. Im Sommer bzw. Herbst 2018 nahmen die eidgenössischen

Räte vom Bericht Kenntnis und schrieben die Motion als erfüllt ab. Ein Antrag auf Rückweisung des Berichts an den Bundesrat mit dem Auftrag, nach zweijähriger Tätigkeit die Aufsicht über den NDB zu evaluieren und zu diesem späteren Zeitpunkt noch einmal die Vor- und Nachteile einer von der Bundesverwaltung unabhängigen Aufsichtsbehörde zu erörtern, blieb im Nationalrat chancenlos.<sup>4</sup>

### Innere Sicherheit

**BERICHT**  
DATUM: 26.06.2002  
HANS HIRTER

Im Sommer veröffentlichte der Bundesrat seine umfassende Lage- und Gefährdungsbeurteilung der Schweiz in Bezug auf **Terroranschläge**, wie dies im Anschluss an den 11. September 2001 mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefordert worden war. Er hielt darin fest, dass zur Zeit die Wahrscheinlichkeit gering sei, dass die Schweiz zum primären Ziel terroristischer Attacken werde. Wichtig sei aber, dass die Schweiz zusammen mit der internationalen Staatengemeinschaft verhindere, dass terroristische Gruppen (und die organisierte Kriminalität) die weltweit vernetzten Dienstleistungen und Infrastrukturen der Schweiz nutzen können. Wo das bestehende Abwehrdispositiv noch ausgebaut werden müsse, seien die entsprechenden Vorarbeiten im Gange.<sup>5</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 10.06.2013  
KARIN FRICK

In der Sommersession 2013 nahm der Nationalrat Kenntnis vom Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama (fdp, BS) zur **Klärung der Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit**. Einleitend räumt der Bericht ein, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich komplex und unübersichtlich ausgestaltet sei. So beschäftigt sich der erste Teil des Berichts mit einer rechtlichen Analyse des Ist-Zustandes und einer Bestandaufnahme der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Praxis. Dabei werden die verfassungsrechtlichen Gesetzgebungs-, Rechtsanwendungs- und Vollzugskompetenzen des Bundes und der Kantone einerseits sowie die Gesetzgebungspraxis des Bundes andererseits beleuchtet. In einem zweiten Teil benennt der Bericht acht Sachbereiche, die als Brennpunkte im Sicherheitsbereich angesehen werden. Es sind dies die Sicherheitsaufgaben der Armee, die Sicherheitsaufgaben im Grenz- und Zollbereich, die sicherheits- und kriminalpolizeilichen sowie gerichtspolizeilichen Aufgaben, die völkerrechtlichen Schutzpflichten, die Luftfahrt, der Staatsschutz, die Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private sowie die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Diese umfassende Auslegeordnung führt zur Schlussfolgerung, dass „die Kompetenzausscheidung zwischen den Sicherheitsakteuren in verschiedener Hinsicht [...] verbesserungswürdig“ sei. Ausserdem wird die Kritik, der Bund überschreite seine Kompetenzen, an mehreren Stellen geäussert. Infolgedessen seien Änderungen oder Präzisierungen von gesetzlichen Vorschriften einerseits, aber andererseits auch Anpassungen auf Verfassungsebene geboten. Im Hinblick auf eine mögliche Neuordnung der Kompetenzen im Sicherheitsbereich schliesst der Bericht mit der Formulierung von 13 Thesen, welche die wichtigsten Problemfelder ansprechen und Lösungsvorschläge aufzeigen. So soll der Bund etwa die rechtlichen Grundlagen für den Staatsschutz, die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee, die sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundes sowie für die Sicherheitsaufgaben im Grenz- und Zollbereich bereinigen bzw. präzisieren. Entsprechende Prozesse seien zum Teil bereits in Gang gesetzt worden, wie die Sprecherin der vorberatenden SiK-NR, Ursula Haller Vannini (bdp, BE), im Ratsplenum erläuterte. Bei anderen Themenbereichen, insbesondere bei der Bekämpfung von Gewalt bei Sportveranstaltungen, etwa durch das revidierte Hooligan-Konkordat, sind dagegen die Kantone gefordert.<sup>6</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 05.05.2014  
NADJA ACKERMANN

Im Mai 2014 kommunizierte der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) in seinem **Lagebericht zur Sicherheit des NDB 2014** seine aktuellen Einschätzungen der Sicherheitsgefährdungen in der Schweiz. Dabei hob er die vergleichsweise stabile und ruhige sicherheitspolitische Situation hervor. Die Schweiz sei weiterhin kein prioritäres Ziel dschihadistisch motivierter Anschläge. Im Brennpunkt des Lageradars lägen die Wirtschaftsspionage und die Spionage gegen sicherheitspolitische Interessen der Schweiz.<sup>7</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 03.06.2015  
ELIA HEER

## Polizei

In seinem Geschäftsbericht 2013 hatte der Bundesrat unter anderem über die **Aufgabenerfüllung und den Personalbedarf beim Grenzwachtkorps** berichtet. Er war damit der Forderung eines im Dezember 2013 vom Ständerat angenommenen Postulates der SiK-SR nachgekommen. Der Ständerat zeigte sich zufrieden und folgte im Sommer 2015 dem Antrag des Bundesrates, das Postulat abzuschreiben.<sup>8</sup>

## Landesverteidigung

### Landesverteidigung und Gesellschaft

**BERICHT**  
DATUM: 01.10.1990  
BRIGITTE CARETTI

Faisant suite au postulat du groupe radical de 1984 (Po. 84.486) et exigé, par le parlement, préalablement à toute décision concernant le nouvel avion de combat, le rapport **«Politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation» a été rendu public en octobre**. Il répond indirectement à plusieurs autres interventions parlementaires, dont la motion transmise du sénateur Uhlmann (udc, TG) (Mo. 90.528) et celle, pendante, de la fraction UDC (Mo. 90.510), demandant toutes deux une nouvelle conception de la défense militaire suisse. Elaboré par le DMF en collaboration avec les autres départements, il présente globalement la politique menée en la matière ces dernières années. Constatant que la menace n'est plus exclusivement militaire, mais aussi démographique, écologique et économique, le gouvernement fixe cinq objectifs à la politique de sécurité: le maintien de la paix et de la liberté d'action de la Suisse, la protection de sa population et de ses bases d'existence, la défense du territoire national et la contribution à la stabilité internationale, plus spécifiquement en Europe. Pour ce faire, le Conseil fédéral conserve l'organisation militaire actuelle mais en la rendant plus souple et renforce l'action helvétique au niveau international en matière de maintien de la paix. Evoquant l'éventuelle adhésion de la Suisse à un système collectif de sécurité européen, préoccupation partagée par le Conseil national puisque celui-ci a transmis un postulat Burckhardt (pl, BS) (Po. 90.738) en la matière, l'exécutif s'interroge, mais sans répondre, sur l'avenir de la neutralité suisse. De même reste en suspens le problème du refus de servir, le gouvernement reconnaissant que le projet Barras sur la décriminalisation de l'objection de conscience ne constitue qu'une demi-mesure. Par contre, il se prononce tout à fait clairement contre une armée professionnelle à cause de son coût et du risque de la création d'une caste militaire mais aussi en raison de l'adéquation du système de milice avec la structure fédéraliste et l'évolution de la politique de sécurité.<sup>9</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 11.10.1990  
BRIGITTE CARETTI

**Les réactions des différents partis politiques et organisations concernées** traduisirent le clivage traditionnel en matière militaire et de sécurité. Les socialistes estimèrent que ce rapport manquait de courage et était dépourvu de nouvelles perspectives, contenant même des «tendances dangereuses» puisque chargeant l'armée de maintenir l'ordre intérieur et proposant son intervention aux frontières en cas d'afflux de demandeurs d'asile. Les écologistes et le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) regrettèrent que le Conseil fédéral n'accorde pas une place plus significative à une politique active de paix alors que les partis bourgeois gouvernementaux l'accueillirent favorablement.<sup>10</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 06.06.1991  
SERGE TERRIBILINI

**Le Conseil national a pris connaissance du rapport de 1990** sur la politique de sécurité de la Suisse. Il a en cela suivi l'opinion de la majorité de sa commission, qui estimait qu'il exposait de façon complète les menaces ainsi que les développements politico-militaires actuels; il regretta cependant que la situation intérieure du pays n'ait pas fait l'objet d'une plus grande attention, et émit de vives réserves sur les missions de promotion de la paix assignées à l'armée, ainsi que sur celles, non militaires, confiées à cette dernière sur le territoire national (présence aux frontières dans le cas de la politique d'asile par exemple). La minorité de la commission, emmenée par la députée Haering (ps, ZH), proposa, sans succès, de renvoyer le rapport au Conseil fédéral, car elle estimait qu'il ne tenait pas suffisamment compte des coûts de la politique envisagée, de la pondération des moyens attribués aux différentes composantes de la politique de sécurité ainsi que de la vulnérabilité des sociétés industrielles. Elle craignait aussi qu'il ne fournisse des éléments en faveur de l'acquisition du nouvel avion de combat.

Un certain nombre de propositions de minorités furent également rejetées par la



grande chambre. Ainsi en alla-t-il de la motion Günter (adi, BE) (Motion III) demandant l'interruption, en cas de conflit, de l'exploitation des centrales nucléaires suisses en activité pour des raisons de sécurité militaire, de celle de Elmar Ledergerber (ps, ZH) (Motion IV) souhaitant, dans le cadre du nouveau plan directeur, la concrétisation du mandat de politique de sécurité de l'armée et du postulat Stocker (pes, ZH) (Postulat III), chargeant des experts d'élaborer un compte rendu sur ce thème. Par contre, tous les désirs de la majorité de la commission furent exaucés, puisque le Conseil national accepta les motions relatives à la périodicité du rapport (une fois par législature) et à l'intensification de la recherche sur la paix et les conflits. Il adopta également des postulats, ayant trait à l'opportunité de la création d'un conseil de sécurité, à la présentation d'un texte sur les influences réciproques des politiques extérieure et de sécurité suisse et européenne, ainsi qu'à celle d'un compte rendu sur la guerre du Golfe.<sup>11</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 24.09.1991  
SERGE TERRIBILINI

**Le Conseil des Etats a également adopté le rapport du Conseil fédéral**, même si certains socialistes ont estimé qu'il était dépassé, notamment en raison de la désintégration de l'Union soviétique. La majorité de la Chambre s'est cependant ralliée aux vues du gouvernement et a, dans le même temps, accepté les motions sur l'élaboration d'un rapport sur la politique de sécurité tous les quatre ans et sur l'intensification de la recherche sur la paix. Elle a, de plus, transmis un postulat de sa commission demandant que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires afin d'informer la population sur la politique de sécurité suisse.<sup>12</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 11.06.1999  
FRANÇOIS HUGUENET

Intitulé «la sécurité par la coopération», le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (**RAPOLSEC 2000**) a été délivré par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Dressant un état des lieux des dangers potentiels actuels et futurs et définissant en conséquence les grandes options stratégiques à prendre, il doit constituer le **fondement des projets de réforme de l'armée** et de la protection de la population. C'est en 1990 que le dernier rapport sur ce sujet avait été publié.

Depuis cette époque, la situation de la Suisse en matière de sécurité s'est dans l'ensemble améliorée, constate-t-on dans RAPOLSEC 2000. Avant toute chose, la **menace militaire** conventionnelle est devenue relativement réduite avec désormais des délais de préalerte de plusieurs années. Par contre, le Conseil fédéral semble craindre l'avènement de différends nucléaires régionaux, mais écarte la thèse d'un conflit interétatique proche ou généralisé. Le rapport met aussi en évidence l'éventualité d'une importation de conflits par le biais des requérants d'asile ou de chefs de groupes politiques étrangers résidant en Suisse. D'un point de vue économique, il est cité « les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques », mais également le potentiel d'instabilité et d'injustice sociale que contient la dynamique économique mondiale, ainsi que les dangers liés aux atteintes portées à l'environnement. La menace pourrait par ailleurs se concrétiser contre les infrastructures informatiques et de communication, ceci allant des perturbations de l'économie jusqu'à la paralysie des capacités politiques et militaires. Sur ce dernier point, le rapport prévoit l'influence prépondérante des développements technologiques sur la sécurité et met en avant la tendance à des engagements militaires effectués à grande distance avec des moyens humains réduits. De même, le développement et la diffusion des toxiques de combats biologiques pourraient jouer dans les conflits de l'avenir un rôle décisif. Parmi les autres dangers, le rapport mentionne encore la criminalité et le crime organisé, le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent, les violations des droits de l'homme, les frictions dues à l'évolution démographique et aux migrations et les grandes catastrophes naturelles.

La nouvelle politique de sécurité de la Suisse est basée sur une stratégie de **coopération nationale et internationale**, explique le Conseil fédéral. A l'intérieur du pays, la conduite stratégique est effectuée par le Conseil fédéral au niveau de la Confédération et au niveau des cantons par les gouvernements cantonaux. L'organisation de défense générale est remplacée par une coopération globale et souple en matière de sécurité. Confédération, cantons, communes et organisations privées sont intégrés dans le dispositif et un Organe de direction pour la sécurité (ODS) sera institué pour garantir une coordination optimale. Cet organe d'état-major sera chargé des travaux préparatoires du Conseil fédéral et devra détecter les dangers, élaborer des scénarios, des stratégies et suivre de façon permanente l'évolution de la situation de la sécurité. La création de l'ODS entraînera la suppression du Conseil de la défense, de l'Etat-major de la défense et du groupe de coordination de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité. A l'étranger, la politique se compose de préférence

de l'engagement préventif, mais au besoin également de l'engagement réactif afin de gérer les crises par des actions multinationales collectives coordonnées, de stabiliser des régions agitées et, de manière plus générale, de renforcer réciproquement les mesures de sécurité.

En comparaison du rapport 90, trois **nouvelles tâches stratégiques** sont énumérées selon un ordre de probabilité: la promotion de la paix et la gestion des crises (reconstruction des régions endommagées par la guerre, gestion pacifique des crises internationales), la prévention et la maîtrise des dangers existentiels (catastrophes naturelles et anthropiques, perturbations de l'ordre intérieur) et la défense (maintien de la capacité de défendre la souveraineté, le territoire, l'espace aérien et la population). La **neutralité** est maintenue, « mais ne doit pas devenir un obstacle à la sécurité ». RAPOLSEC 2000 met en effet en garde contre un sentiment de sécurité trompeur offert par la neutralité, dans la mesure où les affrontements n'auront sans doute plus lieu entre les Etats, mais à l'intérieur des Etats.

Selon le rapport, l'adhésion de la Suisse à l'**OTAN** n'est actuellement pas nécessaire et celle à l'UE ne poserait pas de problèmes par rapport à la politique de sécurité et au concept de neutralité. Dans cette hypothèse, la Suisse serait, sauf exception, tenue d'appliquer les politiques communes, mais en tant que non-membre de l'OTAN, elle pourrait bénéficier d'un statut de simple observateur à l'UEO (Union de l'Europe occidentale). Quant à l'adhésion à l'**ONU**, elle est jugée favorablement du point de vue de la politique de sécurité. La Suisse ne serait d'ailleurs pas tenue de mettre à disposition des troupes armées.

Pour les militaires, les principales modifications proposées par RAPOLSEC 2000 concernent l'envoi de personnel et de contingents de troupes à l'étranger. L'armée passe aussi d'une stratégie de la dissuasion à une stratégie de la coopération. Le principe d'une armée de milice est maintenu et une nouvelle réduction des effectifs est programmée. Par contre, certaines unités seront placées dans un degré de disponibilité plus élevé en fonction des nouvelles missions. Le mot-clef de cette réorganisation se nomme interopérabilité. A savoir que l'armée doit devenir apte à une coopération multinationale, notamment dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP).

La **protection de la population** (PP) est également touchée par cette réforme. Le Conseil fédéral propose notamment l'intégration de la Protection Civile actuelle dans le nouveau dispositif, l'octroi aux cantons de la compétence d'engagement (la Confédération réglant les questions de base), la possibilité de participer à la gestion des crises dans le cadre du Partenariat pour la Paix, la représentation au sein de l'ODS et le maintien de l'infrastructure de protection (abris). En outre, les sapeurs-pompiers, les services techniques, la voirie, la santé publique et les organisations de sauvetage feront également partie de cette organisation. Concernant **l'approvisionnement économique** du pays, le rapport relève que le sabotage, le terrorisme et les catastrophes naturelles relèguent au second plan l'éventualité d'une guerre ou d'un encerclement. Par conséquent, seules des réserves minimales sont conservées dans le commerce, l'industrie et l'agriculture.

Selon le Conseil fédéral, l'**obligation de servir** (armée ou PP) doit être maintenue. En outre, des possibilités d'effectuer le service militaire en une seule période et d'introduire la notion de soldats contractuels doivent être créées, tout comme la mise en place de composantes professionnelles pour certaines tâches spécifiques. Quant à la répartition des citoyens entre la PP et l'armée, le rapport présente trois variantes qui toutes entraîneraient une révision de la Constitution fédérale. La première maintiendrait une école de recrues pour tous avec par la suite une affectation à la PP ou au service militaire. La deuxième diviserait dès le recrutement les troupes destinées à la PP et celles destinées à l'armée, ceci sans liberté de choix et avec une instruction séparée. La troisième serait similaire à la deuxième, mais avec la liberté du choix pour les individus, sous réserve de la couverture des effectifs dans les deux entités. Pour les deux dernières variantes, l'instruction relative à la PP serait principalement du ressort des cantons. Les femmes ne seront pas touchées par l'obligation de servir, si ce n'est de façon partielle dans le cadre des sapeurs-pompiers, mais leur participation doit être encouragée préconise le rapport. Concernant le **service civil**, le Conseil fédéral pose qu'à l'avenir, sa disponibilité opérationnelle sera faible, sa mise sur pied s'effectuant dans un délai de plusieurs semaines.<sup>13</sup>

## Militärorganisation

Sous la présidence de l'ancien ambassadeur Edouard Brunner, la **Commission d'étude pour les questions stratégiques a remis un rapport** qui analyse la nouvelle donne mondiale en matière de menaces pour la sécurité de la Suisse et propose des solutions pour adapter sa politique en la matière. Ce rapport est le **prélude à la nouvelle réforme de l'armée** qui prendra le nom d'armée «XXI» et devrait débiter au plus tôt en 2003.

Pour ce qui est de la **situation géostratégique**, le Commission Brunner pose que la Suisse se trouve dorénavant dans un espace élargi de sécurité, contrairement à une dizaine d'années plus tôt et qu'elle n'en a pas encore pris pleinement conscience. Même si des foyers d'instabilité subsistent non loin du territoire helvétique comme dans les Balkans, le rapport considère comme peu prévisible une situation militaire classique ayant des conséquences directes pour la Suisse, si ce n'est sous la forme de dysfonctionnements économiques, sociaux ou démographiques.

A propos des **menaces**, des dangers nouveaux et des moyens d'y faire face, la Commission dresse d'abord le constat que selon toute vraisemblance, les Etats entourant la Suisse n'entreront plus en conflit armé entre eux et n'attaqueront pas la Suisse. L'hypothèse d'un échec total de l'intégration européenne ne pourrait en aucun cas survenir de manière imprévisible et soudaine. Aussi, c'est en contribuant à renforcer cette dynamique que la Confédération peut le mieux protéger ses intérêts. La Commission Brunner prend également acte du fait que cette fin de siècle est marquée par une forte tendance des pays démocratiques à collaborer afin d'assurer la paix à long terme. Elle recommande ainsi que la Suisse dépasse ses vieilles réticences face à tout engagement international, et qu'elle s'engage plus intensément dans la coopération, surtout dans les domaines de l'instruction, de la technologie et de la politique de sécurité. Elle suggère de mettre un accent particulier sur les secteurs de l'exploration par satellites, de la surveillance de l'espace aérien et du renseignement. Concernant la sécurité intérieure, la Commission met en évidence également des insuffisances dans la coopération internationale et par conséquent recommande de trouver des modalités permettant de se rapprocher de l'espace de sécurité européen.

Selon le rapport, la Suisse est donc puissamment armée face à des périls devenus improbables et démunie face aux dangers véritables. C'est pourquoi il lui est préconisé **d'adapter les effectifs et l'équipement aux nouvelles priorités** du moment, tout en conservant cependant un savoir-faire militaire et industriel pouvant être réactivé en cas de besoin. Il s'agirait par exemple d'étudier la possibilité d'attaques ciblées de missiles provenant de pays lointains. Par ailleurs, la Commission montre que les formes que peuvent prendre les menaces n'ont pas toutes des réponses militaires. Ainsi en va-t-il des catastrophes naturelles et technologiques pouvant avoir un impact transfrontalier, du crime organisé, du terrorisme, de la prolifération des armes atomiques, biologiques et chimiques, des pressions internationales, des perturbations dans le domaine de l'informatique, de l'information et de la désinformation ainsi que des désordres, des conflits intérieurs et de la criminalité. Selon l'avis exprimé dans le rapport, il devrait être constitué au sein de l'armée un corps d'intervention capable de gérer le danger d'interventions terroristes lourdes.

Concernant les **migrations**, même si elle reconnaît qu'elles ne constituent pas une menace stratégique à proprement parler, la Commission Brunner recommande d'en atténuer les causes par le biais de l'aide, de la coopération et de l'assistance, mais pose la tradition humanitaire comme devant être maintenue. Toutefois, en cas de situation extraordinaire, les services de la police frontalière devraient être renforcés par l'armée.

Dans le domaine de la **solidarité internationale**, la Commission s'est prononcée pour que la Suisse participe dorénavant plus activement et non plus seulement de façon financière et verbale. A cet effet, elle recommande que soit mis sur pieds un corps suisse de solidarité, capable d'intervenir dans des missions de secours, de paix et d'appui aux civils. Cette unité serait armée pour sa propre défense et disposerait de moyens de transport autonomes. Elle serait incorporée à l'armée. En outre, la commission recommande la création d'un centre de formation opérationnelle pour les activités de déminage.

Quant à la **neutralité armée**, elle doit être adaptée à la lumière des nouvelles réalités, suggère le rapport. Il s'agit de continuer dans la voie suivie jusqu'alors, soit une interprétation souple et pragmatique de ce concept. Ainsi, en aucun cas, la neutralité ne doit devenir un obstacle à des engagements nécessaires pour la sécurité et la dignité de l'Etat. Pour le moins, la collaboration avec l'OTAN dans le cadre du PPP et d'autres formes de coopération doivent être favorisées.

Pour ce qui est des conséquences pour les instruments de la politique de sécurité, la Commission Brunner s'est prononcée pour le **maintien de l'armée de milice**, dont elle reconnaît également la valeur pour la cohésion de l'Etat. Toutefois, elle propose des aménagements de ce système, comme par exemple l'accomplissement de l'obligation

de servir en une seule période et la formation d'unités professionnelles pour des tâches spécifiques (corps de solidarité, missions à risques, technologies sophistiquées). Elle recommande également de donner la compétence aux cantons d'organiser la protection civile et d'en réduire fortement les effectifs. L'obligation de servir pourrait être effectuée au sein de cette dernière. Autre innovation proposée: la création d'un Conseil de sécurité dépendant directement du président de la Confédération. Cet organe serait à même de prévenir et de gérer les crises et constituerait un instrument réformé du service des renseignements. Enfin, le rapport Brunner conclut en signifiant qu'une défense efficace passe par la conviction des citoyens et que par conséquent, il faut définir une ligne qui soit claire, susceptible de recueillir une plaine adhésion.<sup>14</sup>

### Ausrüstung und Beschaffung

En réponse au postulat Haering (ps, ZH) de 1999 qui invitait le Conseil fédéral à présenter en détail les données statistiques, les objectifs et les instruments mis en œuvre dans son engagement en faveur du désarmement, **le Conseil fédéral a rendu public un rapport sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000**. Celui-ci propose une analyse géopolitique globale des forces en présence, notamment le redéploiement des armes de destruction massive suite à la disparition des deux blocs traditionnels de la Guerre Froide. Le rapport met l'accent sur la coopération inter-étatique et le partenariat en matière de sécurité. D'un panorama très complet, il reprend les grandes lignes des recommandations et orientations émises dans le cadre de RAPOLSEC 2000.<sup>15</sup>

BERICHT  
DATUM: 14.11.2000  
FRANÇOIS BARRAS

- 
- 1) Bericht BR vom 25.5.16; NZZ, 26.5.16
  - 2) Milic, Thomas und Daniel Kübler (2016). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 2016
  - 3) Medienmitteilung Bundesrat vom 26.04.2017; NCS Bericht Wirksamkeitsueberpruefung
  - 4) AB NR, 2018, S. 1240 ff.; AB SR, 2018, S. 349 f.; BBI, 2018, S. 21 ff.
  - 5) BBI, 2003, S. 1832 ff.
  - 6) AB NR, 2013, S. 887 ff.; BBI, 2012, S. 4459 ff.
  - 7) Lagebericht 2014 des NDB.pdf; Medienmitteilung VBS vom 5.5.14
  - 8) AB SR, 2015, S. 355; BBI, 2015, S. 3138; Geschäftsbericht des Bundesrates 2013, S. 186
  - 9) BO CE, 1990, p. 745 ss.; BO CN, 1984, p. 1420; BO CN, 1990, p. 2433; Délib. Ass. féd., 1990, III, p. 56; FF, 1990, III, p. 794 ss.; TA, 28.4.90; NZZ, 2.5.90; JdG, 5.5.90; SN, 20.7.90; L'Hebdo, 29.3.90; DP, 996, 24.5. et 998, 7.6.90.
  - 10) Presse du 11.10.90.
  - 11) BO CN, 1991, p. 903 ss.; BO CN, 1991, p. 934 ss.; NZZ, 8.2.91; presse du 20.4., 1.6., 5.6. et 6.6.91.
  - 12) BO CE, 1991, p. 739 ss.
  - 13) FF, 1999, p. 6903 ss.; Presse du 11.6.99.
  - 14) LT, 1.12.98.; Rapport de la Commission d'étude pour les questions stratégiques, Berne, 26 février 1998.
  - 15) FF, 2000, p. 5068 ss.