



12.01.2022

---

## **Internationaler Vergleich von militärischen Schutzformationen**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung  
des Postulates 20.3043 Zuberbühler  
vom 4. März 2020

---

# Internationaler Vergleich von militärischen Schutzformationen

## Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Einleitung</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1 Hybride Konfliktführung und Bedrohungsperzeption in europäischen Staaten</b> ....       | <b>3</b>  |
| <b>2 Begriffsbestimmung und funktionale Abgrenzung</b> .....                                 | <b>4</b>  |
| <b>3 Besondere Schutzformationen ausgewählter europäischer Staaten</b> .....                 | <b>5</b>  |
| 3.1 Die schwedische Heimwehr ( <i>Hemvärnet</i> ).....                                       | 5         |
| 3.2 Die norwegische Heimwehr ( <i>Heimevernet</i> ) .....                                    | 6         |
| 3.3 Die polnische Territorialverteidigungsarmee ( <i>Wojska Obrony Terytorialnej</i> ) ..... | 7         |
| 3.4 Die militärischen Freiwilligenverbände Estlands und Lettlands.....                       | 8         |
| 3.5 Der freiwillige Wehrdienst im deutschen Heimatschutz .....                               | 9         |
| 3.6 Zwischenfazit .....  | 10        |
| <b>4 Die Schweiz im Vergleich</b> .....  | <b>11</b> |
| 4.1 Bedrohungen und Gefahren .....   | 11        |
| 4.2 Ausrichtung der Armee auf die Bewältigung hybrider Konfliktführung.....                  | 12        |
| 4.3 Die Frage nach einer Erhöhung des Armeebestandes .....                                   | 12        |
| <b>5 Schlussbetrachtung</b> .....  | <b>13</b> |

## Einleitung

Mit dem Postulat 20.3043 «Auslandvergleich kosteneffizienter militärischer Schutzformationen» vom 4. März 2020 wird der Bundesrat beauftragt, «einen Bericht darüber auszuarbeiten, wie andere europäische Länder ihren Bedarf an Truppen für personalintensive Schutz- und Sicherungsaufgaben abdecken». Im Zentrum steht die Frage nach besonderen Formationen und Dienstleistungsmodellen, welche die Durchhaltefähigkeit der bestehenden Sicherheitskräfte vor allem im Hinblick auf eine sogenannte «hybride» Konfliktführung verbessern könnten. Der Nationalrat hat das Postulat am 19. Juni 2020 auf Antrag des Bundesrates angenommen.

Gestützt auf den vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) herausgegebenen Bericht über die *Zukunft der Bodentruppen*<sup>1</sup> weist das Postulat auf die Bedeutung von Schutz- und Sicherungsaufgaben im Zusammenhang mit einer möglichen hybriden Konfliktführung hin. Da solche Konflikte Monate oder sogar Jahre andauern können, müssen die eingesetzten Sicherheitsorgane ihre Aufgaben während langer Zeit erfüllen können, das heisst sie müssen eine hohe Durchhaltefähigkeit aufweisen. Der genannte Bericht hält denn auch fest, dass der heutige Bestand der Schweizer Armee zur Erfüllung einer solchen Aufgabe eher knapp bemessen sein könnte. Als Lösungsvorschlag führt das Postulat verschiedene europäische Länder auf, die seit einigen Jahren Nationalgarden oder besondere Freiwilligenverbände aufbauen, um die regulären Streitkräfte von Schutz- und Sicherungsaufgaben entlasten zu können. Die erforderlichen Fähigkeiten sollen dabei mit einer beschränkten Ausbildungszeit erlangt werden können. Das Postulat verlangt eine umfassende Länderschau, welche die Dienstleistungsmodelle solcher Formationen beleuchtet und allenfalls Lösungsansätze für die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Schweiz liefern kann.

Der vorliegende Bericht beschreibt zunächst in allgemeiner Form das Wesen der hybriden Konfliktführung und die Bedrohungsperzeption in europäischen Staaten. In einem zweiten Kapitel wird eine Begriffsbestimmung sowie eine funktionale Abgrenzung vorgenommen, um jene Schutzformationen ermitteln zu können, deren Dienstleistungsmodelle sich am ehesten mit jenem der Schweiz vergleichen lassen; denn die Strukturen und Aufgaben solcher Formationen variieren aufgrund nationaler Besonderheiten stark. Das dritte Kapitel befasst sich dann ausführlich mit den Ländern Schweden, Norwegen, Polen und Deutschland sowie summarisch mit den baltischen Staaten. In allen diesen Ländern übernehmen Teile der Armee als eigenständige Heimwehren Sicherungsaufgaben. Analysiert werden insbesondere das sicherheitspolitische Umfeld und der Zweck dieser Formationen. Ein besonderes Augenmerk liegt zudem auf der Frage, wie diese Formationen alimentiert und ausgebildet werden. Abschliessend wird im vierten Kapitel untersucht, wie die Schweiz für personalintensive Schutz- und Sicherungsaufgaben gerüstet ist und ob sich gewisse Ansätze der porträtierten Verbände auf das Schweizer Dienstleistungsmodell übertragen lassen.

### 1 Hybride Konfliktführung und Bedrohungsperzeption in europäischen Staaten

Die Art, wie zwischenstaatliche Konflikte ausgetragen werden, wandelt sich stetig. Heute zielt die Konfliktführung zunehmend auf die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität eines Staates oder einer Gesellschaft ab. Dabei werden sowohl konventionelle als auch unkonventionelle Mittel eingesetzt, um ein Land zu destabilisieren und dadurch die eigenen Ziele zu erreichen. Zu den Mitteln gehören zum Beispiel wirtschaftlicher oder diplomatischer Druck,

---

<sup>1</sup> Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen. [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Sicherheit > Armee > Modernisierung Bodentruppen

Beeinflussungsaktivitäten, Cyberangriffe, das Schüren sozialer Unruhe, Anschläge auf kritische Infrastrukturen oder gewalttätige Aktionen gegen die Zivilbevölkerung und die Sicherheitskräfte. Auch Streitkräfte können dabei zum Einsatz gelangen, indem sie beispielsweise jenseits der Grenze eine Drohkulisse aufbauen oder durch Einnahme von Schlüsselgelände Fakten schaffen. Diese Art der Konfliktführung wird oft als «hybrid» bezeichnet. Sie verzichtet so lange wie möglich auf den offenen Einsatz militärischer Mittel. Stattdessen erzielt sie ihre Wirkung im Graubereich zwischen Krieg und Frieden, wodurch ein Zustand permanenter Unsicherheit entsteht.

Im Hinblick auf eine solche hybride Konfliktführung lässt sich kein allgemein verbindliches Schutzniveau definieren, da die Bedrohungen breit gefächert sein können und deshalb schwer fassbar sind. Zudem sind sie bezüglich Ausprägung und Intensität je nach konkretem sicherheitspolitischem Umfeld unterschiedlich. So nahm das Schutzbedürfnis in den östlichen und nördlichen Teilen Europas vor allem nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim (2014) und dem Konflikt in der Ostukraine zu. Die geografische Nähe zu Russland, dessen Verhalten als bedrohlich wahrgenommen wird, hat Länder wie Polen, das Baltikum, aber auch Schweden dazu veranlasst, ihre Rüstungsausgaben teilweise massiv zu erhöhen, die Wehrpflicht wieder einzuführen und mit territorialen Reserven ihre Wehrbereitschaft zu demonstrieren. Im Westen und Süden Europas sind infolge der Anschläge von 2015 ähnliche Bestrebungen im Gange, wobei hier aber vor allem die Terrorbedrohung im Vordergrund steht. In diesen Ländern werden Nationalgarden reaktiviert oder neu geschaffen, um die Polizeikräfte bei Bewachungs-, Überwachungs- und Kontrollaufgaben zu unterstützen.

Die Beweggründe für die Schaffung oder Reaktivierung militärischer Schutzverbände sind daher von Land zu Land verschieden, ebenso wie die Konzepte, Mittel und Methoden, mit denen die Länder ihre jeweiligen Defizite zu verringern suchen.

## **2 Begriffsbestimmung und funktionale Abgrenzung**

Unter *militärischen Schutzformationen* werden im vorliegenden Bericht militärisch organisierte und ausgerüstete Verbände verstanden, die Personen, Objekte oder Geländeteile schützen sollen. Die dazu erforderlichen taktischen *Schutzaufgaben* umfassen die permanente Bewachung, die periodische Überwachung sowie die Sicherung (Patrouillen, Checkpoints usw.). Solche Schutzaufgaben sind Teil von räumlich und zeitlich abgestimmten *Sicherungseinsätzen*.

Schutzaufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit werden im Alltag und bei erhöhter Spannung grundsätzlich durch zivile Organe – insbesondere durch nationale und regionale Polizeikräfte – übernommen. Diese sind für den Erhalt oder die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig. Sind deren Mittel und Fähigkeiten zur Lagebewältigung ausgeschöpft, können sie in den meisten Ländern durch militärische Verbände unterstützt werden. Solche Unterstützungseinsätze können nahtlos in Verteidigungsoperationen übergehen. Kommt es zu einem offenen bewaffneten Konflikt, erfüllen militärische Streitkräfte ihre Schutzaufgaben nicht mehr unterstützend, sondern werden in der Regel zur Verteidigung eingesetzt. Der Zweck von Sicherungseinsätzen bleibt aber ungeachtet der Lage derselbe: Der Gegner soll vor weiteren Gewaltakten abgehalten und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gestärkt werden.

Der verfassungsrechtliche Rahmen und die gesetzlichen Vorgaben für militärische Inlandeinsätze sind von Land zu Land unterschiedlich. In Frankreich und Belgien zum Beispiel gibt es keine grossen Hürden für solche Einsätze, wohingegen das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland nur im Ausnahmefall eine militärische Unterstützung der zivilen Behörden im Innern vorsieht. Die im vorliegenden Bericht behandelten Schutzformationen erfüllen daher

immer eine Aufgabe, welche die bestehenden sicherheitspolitischen Instrumente – namentlich Polizeikräfte oder Berufsarmeen – nicht erfüllen können.

Im Fokus der Untersuchung stehen jene Schutzformationen, die als eigenständige Teile der Streitkräfte für definierte Schutzaufgaben vorgesehen sind und die sich aus Freiwilligen rekrutieren. Die entsprechenden Verbände werden nur bei Bedarf aufgebildet, bilden also keine stehende Truppe. Nicht behandelt werden im vorliegenden Bericht dagegen Verbände, die über umfassende Polizeibefugnisse verfügen. Zu diesen zählt unter anderem die französische *Garde nationale*, die im Herbst 2016 als Antwort auf die Terroranschläge von Paris und Nizza geschaffen wurde. Sie sollte die Polizeikräfte und die Armee vor allem bei Bewachungs- und Patrouillenaufgaben unterstützen, was noch heute im Rahmen der Operation «Sentinelle» der Fall ist. Bei den Gardistinnen und Gardisten handelt es sich hauptsächlich um Reservistinnen und Reservisten der Streitkräfte, der militärisch organisierten Gendarmerie und der Nationalpolizei. Diesem Verbund gehörten im Jahr 2020 gegen 77'000 Mitglieder an. Allerdings zählen jene der Nationalpolizei – rund ein Viertel der gesamten Garde – zur *inaktiven* Reserve und existieren nur auf dem Papier.

Ebenfalls nicht behandelt werden Formationen wie die italienischen *Carabinieri*, die spanische *Guardia Civil* und die portugiesische *Guarda Nacional Republicana*. Diese Einheiten sind zwar Teile der jeweiligen Streitkräfte, erfüllen aber überwiegend polizeiliche Aufgaben, weshalb sie an Polizeischulen ausgebildet werden.

### **3 Besondere Schutzformationen ausgewählter europäischer Staaten**

Im Folgenden werden ausgewählte Schutzformationen porträtiert, deren Alimientierungs-, Ausbildungs- und Einsatzkonzepte neue Erkenntnisse in Bezug auf den Umgang mit hybrider Konfliktführung liefern können. Es handelt sich dabei um die schwedischen und norwegischen Heimwehren, die polnische Territorialverteidigungsarmee, die estnischen und lettischen Heimwehren sowie den freiwilligen Wehrdienst im deutschen Heimatschutz. Da die Bedrohungslage dieser Länder und die Ausrichtung ihrer Streitkräfte sehr unterschiedlich sind, wird einleitend jeweils der sicherheitspolitische Kontext umrissen. Danach wird dargestellt, wozu die Schutzformationen dienen, welche Aufgaben sie konkret erfüllen und wie sie alimentiert, ausgebildet und ausgerüstet sind.

#### **3.1 Die schwedische Heimwehr (*Hemvärnet*)**

Die schwedische Regierung hat in den vergangenen Jahren ihre sicherheitspolitische Kooperation sowohl mit der Nato und der EU als auch mit den Nachbarländern und darüber hinaus intensiviert. Die schwedischen Streitkräfte nehmen regelmässig an Manövern der Nato sowie an anderen bi- und multinationalen Formaten teil, so beispielsweise im Rahmen der multinationalen *Joint Expeditionary Force*. Obwohl das Parlament eine Prüfung der sogenannten «Nato-Option» verlangt hat, bleibt Schweden vorerst – primär aus innenpolitischen Gründen – allianzfrei.

Anlass für diese Annäherung an die Nato ist das zunehmend konfrontative Auftreten Russlands auch in der nordisch-baltischen Region, vor allem im Zuge der Annexion der Krim im Frühjahr 2014. Seither misst die schwedische Regierung der Möglichkeit einer militärischen Auseinandersetzung mit Russland wieder mehr Bedeutung bei. In der Folge führte sie im Juli 2017 die nur sieben Jahre zuvor ausgesetzte Wehrpflicht wieder ein und kündigte an, dass sie die Rüstungsausgaben in den nächsten Jahren massiv erhöhen werde. Damit sollen die Streitkräfte modernisiert und die Territorialverteidigung wieder verstärkt werden. Letztere war nach dem Kalten Krieg zugunsten des internationalen Krisenmanagements reduziert worden.

Die schwedische Armee verfügt heute über zahlenmässig wenige, mehrheitlich professionelle Kräfte in der Grössenordnung von etwa 20'000 Männern und Frauen. Die Wiedereinführung der Wehrpflicht hat keine drastische Bestandserhöhung mit sich gebracht; denn pro Jahr werden von rund 100'000 Stellungspflichtigen nur 4000 bis 5000 Rekrutinnen und Rekruten für den Grundausbildungsdienst aufgeboten. Allerdings soll die Zahl der Eingezogenen in den kommenden Jahren auf bis zu 8000 erhöht werden.

Angesichts der relativ kleinen Armee kommt der schwedischen Heimwehr (*Hemvärnet*) mit ihren rund 20'300 Angehörigen eine besondere Bedeutung zu. Sie wurde im Zweiten Weltkrieg gegründet und bildet heute eine Teilstreitkraft der Armee. Es ist vorgesehen, dass sie der Gesellschaft in Friedens- und Krisenzeiten unterstützende Dienste leisten kann, so etwa bei Überschwemmungen, Waldbränden, Pandemien oder der Suche nach vermissten Personen. Im Falle eines bewaffneten Konflikts soll sie aber auch den professionellen Teil der Streitkräfte entlasten können, namentlich bei der Bewachung von Flugplätzen, Hafenanlagen, Grenzabschnitten oder anderen wichtigen Infrastrukturen.

Bei den typischen Einheiten der schwedischen Heimwehr handelt es sich um Wach- oder Einsatzkompanien. Wachkompanien sind ortsgebundene Einheiten, die in einem bestimmten Bezirk für den Schutz ziviler und militärischer Einrichtungen zuständig sind. Die wenigen Einsatzkompanien wiederum sind mobil und können dank Geländewagen und leicht gepanzerten Fahrzeugen erweiterte Aufgaben (z. B. mobile Checkpoints) erfüllen. Die Einheiten der Heimwehr verfügen über dieselbe persönliche Ausrüstung wie die anderen Teilstreitkräfte. Sie sind mit Sturmgewehren, Pistolen, Maschinengewehren und Panzerabwehrgeschützen ausgerüstet.

Die Heimwehr rekrutiert sich aus Freiwilligen, die zwischen 18 und 70 Jahre alt sind und sich vertraglich zur Leistung von 4–15 Diensttagen pro Jahr verpflichten. Sie haben entweder eine militärische Grundausbildung von mindestens 85 Tagen absolviert oder kommen als Fachspezialisten (Ärzte, Sanitäter, Hundeführer, Fahrer, Köche usw.) zum Einsatz. Für diese Spezialistenfunktionen ist eine zweiwöchige Ausbildung vorgesehen, in der die Anwärterinnen und Anwärter vor allem lernen, die Schusswaffe einzusetzen und erste Hilfe zu leisten. Die weitere Verbands- und Spezialistenausbildung erfolgt nach der Einteilung in eine Heimwehr-Einheit.

Der Wert der schwedischen Heimwehr liegt zum einen in der regionalen Verankerung: Da die Verbände direkt ihren Militärregionen unterstellt sind, stehen sie im Bedarfsfall innerhalb weniger Stunden im Einsatz. Zum anderen hat sie eine integrative Funktion im Sinne des schwedischen Gesamtverteidigungskonzepts: Durch die Einbindung von Freiwilligen verschiedener Altersklassen in die *Hemvärnet* und in ihre Jugendorganisationen, die als Rekrutierungspool dienen, soll die Wehrbereitschaft weiter Bevölkerungsteile im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt aufrechterhalten werden. Bis 2030 soll der Bestand der *Hemvärnet* nur geringfügig auf 21'500 Mitglieder erhöht werden.

### 3.2 Die norwegische Heimwehr (*Heimevernet*)

Anders als Schweden ist Norwegen seit 1949 Mitglied der Nato. Durch seine geografische Lage ist das Land direkt betroffen von den Bestrebungen der USA, Russlands und Chinas, ihren wirtschaftlichen und militärischen Einfluss in der Arktis auszubauen. Dies hat in der Nordpolregion zu wachsenden Spannungen geführt.

Der zunehmenden Militarisierung der Arktis kann Norwegen mit seinen begrenzten militärischen Ressourcen wenig entgegensetzen. Die norwegische Armee zählt rund 23'000 aktive Angehörige. Wehrpflichtig sind seit 2016 auch Frauen, doch beruft die Armee weiterhin nur

etwa 8000 bis 10'000 Stellungspflichtige pro Jahr ein. Durch die Verdoppelung des Rekrutierungspools ist daher vor allem die Selektion strenger geworden und die beschränkten Ausbildungsplätze der Armee sind begehrtter denn je. Der Armeebestand hat jedoch nicht zugenommen.

Die nicht berücksichtigten Stellungspflichtigen – rund 85 % eines Jahrgangs – haben die Möglichkeit, in der Heimwehr (*Heimevernet*) Dienst zu leisten. Diese besteht grösstenteils aus Soldatinnen und Soldaten, die ihren zwölfmonatigen Grundwehrdienst erfüllt haben, aber auch aus Stellungspflichtigen und Freiwilligen. Von den knapp 40'000 Angehörigen der milizartig organisierten Heimwehr leisten etwa 3000 auf freiwilliger Basis Dienst. Sie werden in einem sechsmonatigen Ausbildungskurs auf ihre Aufgaben vorbereitet.

Zu den Aufgaben der Heimwehr zählt in erster Linie die Sicherung wichtiger militärischer und ziviler Infrastrukturen und Objekte auf dem Land, in Küstengebieten sowie auf Luftwaffenstützpunkten. Ausserdem kann sie bei Naturkatastrophen, Unfällen oder Such- und Rettungsaktionen zur Unterstützung der zivilen Behörden beigezogen werden. Die Mitglieder sind ihren Wohnbezirken zugeteilt und lagern ihr persönliches Material sowie ihre Waffen zu Hause ein, was eine rasche Mobilisierung erlaubt.

Jeder der elf Bezirke verfügt zudem über ein Einsatzkommando. Diese Bataillone sind mobiler als die regulären Einheiten, haben erhöhte Bereitschaftsauflagen und sind im Falle von Terroranschlägen oder anderen Ereignissen innerhalb von 24 Stunden einsatzbereit. Zu diesem Zweck besteht das Einsatzkommando aus Infanteristen, Scharfschützen, Tauchern, Hundestaffeln und Sanitätsverbänden. Ihre Angehörigen leisten 25–30 Dienstage pro Jahr, wohingegen für die regulären Einheiten 6–9 Tage vorgesehen sind.

Die norwegische Heimwehr ist kein eigentlicher Kampfverband. Dazu fehlen ihr die notwendige Feuerkraft, die Mobilität und die gemeinsame Verbandsausbildung. Ihre Einheiten dienen vielmehr als Schutzformationen in Lagen erhöhter Spannung und für den Fall eines bewaffneten Angriffs. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Streitkräfte Norwegens – trotz Wehrpflicht – im Verhältnis zur Grösse des Territoriums einen eher geringen Bestand aufweisen. Gleichzeitig hält die norwegische Regierung seit dem Nato-Beitritt des Landes daran fest, dass in Friedenszeiten keine ausländischen Truppen auf norwegischem Staatsgebiet stationiert werden. Dadurch kommt der Heimwehr, als Ergänzung zur stehenden Armee, eine hohe sicherheitspolitische und militärische Bedeutung zu.

In den letzten zwanzig Jahren ist der Bestand der Heimwehr um mehr als die Hälfte reduziert worden. Die älteren Mitgliederjahrgänge wurden aus dem Dienst entlassen und nur teilweise durch junge Soldatinnen und Soldaten ersetzt.

### 3.3 Die polnische Territorialverteidigungsarmee (*Wojska Obrony Terytorialnej*)

Die polnische Regierung hat in ihrer aktuellen sicherheitspolitischen Strategie von 2020 einmal mehr unterstrichen, dass ihre Verteidigungsanstrengungen in erster Linie als Antwort auf die russische Machtpolitik verstanden werden muss. Unter dem Eindruck einer russischen Bedrohung hat daher Polen nach der Annexion der Krim grosse Anstrengungen unternommen, um sein Territorium mit Unterstützung der Nato angemessen verteidigen zu können: Die Rüstungsausgaben werden massiv erhöht, die Streitkräfte modernisiert und der Bestand an aktiven Truppen wurde auf rund 111'000 vergrössert. Zudem setzt sich die Regierung für eine Verstärkung der Präsenz US-amerikanischer Truppen in Polen ein.

Im Zuge dieser Modernisierung schuf die Regierung 2016 auch eine Teilstreitkraft für die Territorialverteidigung, die *Wojska Obrony Terytorialnej* (WOT), welche seit Januar 2017 aktiv ist. Sie besteht aus ehemaligen Soldatinnen und Soldaten, aber auch aus Freiwilligen. Dadurch

soll neben der militärischen auch die zivile Verteidigungsbereitschaft gefördert und eine Brücke zur Zivilbevölkerung geschlagen werden; denn seit der Abschaffung der Wehrpflicht (2009) handelt es sich bei der polnischen Armee um eine reine Berufsarmee. Diese stellt die Landesverteidigung gegen aussen sicher.

Die WOT zählt heute rund 30'000 Mitglieder. Zu ihren Aufgaben gehören Schutz- und Sicherungsaufgaben sowie die Unterstützung der zivilen Behörden. Im Falle eines bewaffneten Konfliktes muss sie aber auch entscheidende Beiträge im Rahmen der Landesverteidigung übernehmen können, beispielsweise die Abwehr einer feindlichen Aggression oder die Verhinderung von Sabotage. Sie besteht daher im Kern aus Infanterieeinheiten, die unter anderem mit geschützten Fahrzeugen und Flugabwehrgerät ausgerüstet sind.

Freiwillige *ohne* militärische Vorkenntnisse absolvieren zunächst eine infanteristische Grundausbildung, die aus Kampftraining, Selbst- und Fremdschutz sowie Krisenhilfe besteht. Nach mindestens 36 Ausbildungstagen beginnt die funktionsbezogene Ausbildung für Einsätze im überbauten und gebirgigen Gelände oder in Küstenregionen. Diese wird wochenweise über drei Jahre hinweg absolviert und umfasst mindestens 124 Ausbildungstage. Danach werden die Freiwilligen einem Verband ihrer Wohnregion zugeteilt. Ehemalige Angehörige der polnischen Armee können bereits nach einer achttägigen Umschulung eingeteilt werden.

Soldatinnen und Soldaten der WOT leisten jedes Jahr einen zweiwöchigen Wiederholungskurs. In Katastrophenfällen und bei erhöhten Spannungen können sie hingegen auch auf unbestimmte Zeit aufgeboten werden. Ihr Dienst versteht sich mehr als jener anderer Nationalgarden als Dienst für die Gesellschaft. Territorialität bedeutet für die Angehörigen der WOT die Bereitschaft, ihre Familien, Angehörigen und Nachbarn zu verteidigen und zu unterstützen. Ihren Dienst leisten sie daher in ihren Wohnregionen, was sich auch bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie bewährt hat: Ab März 2020 waren mehr als die Hälfte der zur Pandemiebekämpfung eingesetzten Truppen Angehörige der WOT, was als erste grosse Bewährungsprobe dieser noch jungen Formation galt. Freiwillige unterstützten in ihren Wohnbezirken sanitätsdienstliche und soziale Einrichtungen, betrieben Teststellen, betreuten eine Hotline und assistierten bei Grenzkontrollen.

Die polnische Regierung beabsichtigt, den Bestand der WOT auf rund 53'000 Mitglieder zu erhöhen, um dadurch eine gemeinsame zivile Verteidigungsbereitschaft aufzubauen. Dies ist einerseits als Demonstration militärischer Einsatzbereitschaft gegenüber Russland zu verstehen, andererseits aber auch als Ausdruck einer gewissen Skepsis gegenüber der Unterstützungsbereitschaft der Nato.

### 3.4 Die militärischen Freiwilligenverbände Estlands und Lettlands

Als Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sehen sich Estland, Lettland und Litauen den machtpolitischen Interessen Russlands noch stärker ausgesetzt als Polen. In den vergangenen Monaten und Jahren waren die baltischen Staaten wiederholt mit Luftraumverletzungen durch russische Kampfflugzeuge oder mit russischen Militärübungen in Grenzgebieten konfrontiert. Auch Cyberangriffe haben sich in letzter Zeit gehäuft, ebenso wie Beeinflussungsaktivitäten. Letztere sind vor allem in Estland und Lettland konfliktrichtig, wo rund ein Viertel der Bevölkerung russischer Abstammung ist und beinahe ein Drittel russisch spricht. In Litauen dagegen ist die ethnisch-russische Minderheit wesentlich kleiner. Nicht zufällig sind es dann auch Estland und Lettland, die ihre Streitkräfte mit militärischen Freiwilligenverbänden verstärken und damit das Zusammengehörigkeitsgefühl ihrer noch jungen Nationen festigen wollen. Ihre Streitkräfte bestehen zu einem grossen Teil aus Reserveverbänden und sind noch zu grossen Teilen mit Material aus der Sowjetzeit ausgerüstet. Erst in den vergangenen Jahren haben sie moderne Systeme von Nato-Mitgliedstaaten erwerben können.



Der estnische Freiwilligenverband wird als «Verteidigungsbund» (*Kaitseliit*) bezeichnet und ist in breiten Bevölkerungsteilen verankert. Neben freiwilligen Erwachsenen, die trotz ihres Dienstes einen jährlichen Mitgliederbeitrag von 12 Euro entrichten, gehören dem knapp 26'000-köpfigen Bund auch Kinder und Jugendliche an. Letztere machen nahezu ein Drittel des Bundes aus. Dieser wurde im Februar 1990 gegründet und hatte den Zweck, die wenige Wochen später verkündete staatliche Souveränität zu bestärken. Demselben Zweck dient auch der 1991 gebildete Freiwilligenverband der Republik Lettland, die *Zemessardze*. Da Lettland im Gegensatz zu den anderen baltischen Staaten die Wehrpflicht sistiert hat, gilt der rund 8300 Mitglieder umfassende Verband als wichtiges Instrument zur Einbindung der Bevölkerung in den Heimatschutz. Sie verkörpert den Grundsatz, dass im Falle einer militärischen Bedrohung die Gesamtheit der Bevölkerung Widerstand leisten soll. Dementsprechend können ihr grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger beitreten, wodurch das Durchschnittsalter entsprechend hoch ist. Zwei Drittel der *Zemessardze* sind nach offiziellen Angaben über 35 Jahre alt.

Der Wert der baltischen Freiwilligenverbände liegt daher vor allem in der Aufrechterhaltung der Wehrbereitschaft, des patriotischen Gedankens und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. In Bezug auf den Ausbildungsstand und den Ausrüstungsgrad können sie sich nicht mit der Professionalität der schwedischen, norwegischen oder polnischen Heimwehren messen. Die Verteidigungsbudgets der baltischen Staaten sind auch um ein Mehrfaches kleiner.

Bemerkenswert ist aber, dass die Verbände der baltischen Länder, wie auch die polnische WOT, eigene Fähigkeiten im Bereich der Cyberabwehr aufbauen. Dem estnischen Verteidigungsbund gehört schon seit 2011 eine Cybereinheit mit freiwilligen IT-Spezialisten an. Sie unterstützen die Streitkräfte bei der Entwicklung von Frühwarn-, Analyse- und Reaktionsfähigkeiten. Eine vergleichbare Einheit wurde zwei Jahre später auch als Teil der lettischen *Zemessardze* gebildet und hat bereits an internationalen Übungen teilgenommen. Polen baut derzeit ein Team von etwa hundert Cyberspezialistinnen und -spezialisten auf, die später in sämtlichen Brigaden der WOT eingesetzt werden sollen. Damit sind diese Verbände wie keine anderen für verschiedenste Bedrohungsarten gerüstet.

### 3.5 Der freiwillige Wehrdienst im deutschen Heimatschutz

Der wohl jüngste Freiwilligenverband wurde 2020 im Heimatschutz der deutschen Bundeswehr gebildet. Unter dem Leitspruch «Dein Jahr für Deutschland» rief die deutsche Verteidigungsministerin damals einen freiwilligen Wehrdienst ins Leben, um die Verbände der territorialen Reserve zu verstärken. Letztere können im Ereignisfall für subsidiäre Dienste aufgebildet werden und gewährleisten in Krisenzeiten die Durchhaltefähigkeit der Streitkräfte. Dadurch aber, dass sich die Bundeswehr in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend auf die internationale Krisenbewältigung ausgerichtet hat, sind die Aufgaben der Territorialverteidigung in den Hintergrund gerückt.

Seit 2012 wird die Rolle der territorialen Reserve wieder aufgewertet. Damals wurden sogenannte Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte (RSU) aus Reservisten gebildet. Die Sollbestände konnten allerdings nie erreicht werden, was nicht zuletzt mit der im Jahr 2011 sistierten Wehrpflicht zusammenhängt. Von den rund 60'000 Dienstposten für Reservistinnen und Reservisten ist heute nur etwa die Hälfte besetzt. Mit dem neuen Pilotprojekt «Dein Jahr für Deutschland» sollen die Bestände aufgestockt werden.

Das Projekt richtet sich primär an junge Männer und Frauen ab siebzehn Jahren, welche die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen und freiwillig Wehrdienst leisten wollen, jedoch auf Auslandseinsätze im Rahmen des klassischen Bundeswehrdienstes verzichten. Die Anwärterinnen und Anwärter können ihren Dienst daher heimatnah leisten. In einer dreimonatigen Grundausbildung werden sie zunächst an Handfeuerwaffen ausgebildet und im Sanitätswesen geschult.

Darauf folgt eine viermonatige Spezialausbildung zur Sicherungssoldatin oder zum Sicherungssoldaten, wobei der Objektschutz im Zentrum steht. Den Rest ihres «Jahres für Deutschland», also insgesamt fünf Monate, stehen sie dann der territorialen Reserve beziehungsweise den RSU zur Verfügung. Diese Einsätze werden innerhalb von sechs Jahren geleistet.

Die Freiwilligen der territorialen Reserve würden im Verteidigungsfall hauptsächlich für die Sicherung und Bewachung kritischer Infrastrukturen eingesetzt, beispielsweise von Bahnanlagen, Häfen, Verkehrsknotenpunkten und vor allem von militärischen Einrichtungen. Im Ereignisfall – etwa bei Naturkatastrophen, Pandemien oder anderen Grossereignissen – können sie auch subsidiäre Amtshilfe leisten, sofern keine anderen Kräfte zur Verfügung stehen.

Ob das Dienstmodell des freiwilligen Heimatschutzes für junge Menschen und deren Arbeitgeber, die ihr Einverständnis geben müssen, attraktiv genug ist, wird sich in den nächsten Jahren weisen. Nach Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung ist das Interesse grösser als erwartet, doch ist die Zahl der vorzeitigen Austritte relativ hoch. Der Frauenanteil wird auf rund einen Fünftel beziffert.

### 3.6 Zwischenfazit

Nach dem Kalten Krieg hatten sich viele europäische Länder von der territorialen Landesverteidigung wegorientiert, ihre Armeen auf die internationale Krisenintervention ausgerichtet und die Personalbestände teils massiv reduziert. Die dschihadistisch motivierten Terroranschläge in Europa, der bewaffnete Konflikt in der Ostukraine, das verstärkte Ringen von Grossmächten um Einflussphären sowie eine generelle Verschärfung von internationalen Spannungen leiteten dann aber ein Umdenken ein: Der sicherheits- und verteidigungspolitische Fokus europäischer Staaten liegt wieder stärker auf dem Schutz und der Wahrung der territorialen Integrität und der inneren Sicherheit.

Staaten wie Schweden, Norwegen, Polen, Estland, Lettland und bis zu einem gewissen Grad auch Deutschland befriedigen das gestiegene Bedürfnis nach Sicherheit und territorialem Schutz, indem sie zusätzlich zu den stehenden Streitkräften auf Freiwillige beziehungsweise – wie in Schweden oder Norwegen – auch auf Stellungspflichtige zurückgreifen, die nicht für den Militärdienst in den übrigen Streitkräften aufgeboten werden. Die aus ihnen gebildeten Verbände sollen die Armee und die zivilen Behörden unterstützen, wobei die Unterstützung von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt ist. In den skandinavischen Ländern bedeutet sie in erster Linie den Schutz militärischer und ziviler Infrastrukturen durch meist statische, leicht bewaffnete Einheiten. In Polen und in den baltischen Staaten wiederum haben auch der Dienst für die Gesellschaft, das Zusammengehörigkeitsgefühl und nicht zuletzt der patriotische Gedanke eine zentrale Bedeutung. Durch die Erfahrung mit aktuellen Konflikten wurden die entsprechenden Verbände auch stärker auf weitere Bedrohungen ausgerichtet, wie sie für die Bewältigung einer hybriden Konfliktführung charakteristisch sind: Der Abwehr von Cyberangriffen oder Beeinflussungsaktivitäten wird dieselbe Bedeutung beigemessen wie herkömmlichen Bewachungsaufgaben.

Die untersuchten Freiwilligenverbände unterscheiden sich nicht nur im Zweck und in den Aufgaben, sondern auch bezüglich ihres Ausbildungsstandes und Ausrüstungsgrades. Verbände, die im Konfliktfall entscheidende Beiträge im Rahmen der Landesverteidigung übernehmen und den übrigen Streitkräften angegliedert sind, können sich mit deren Professionalität durchaus messen. Verbände mit ausgeprägten gesellschaftlichen Funktionen, die breite Bevölkerungsteile vereinen, verfügen teilweise über veraltetes, unzureichendes oder überhaupt kein Material. Ob die verschiedenen Verbände kosteneffizient sind, kann letztendlich schwer beurteilt werden, da sie über den staatlichen Verteidigungsetat finanziert werden.

Mit Blick auf die *Gemeinsamkeiten* dieser Verbände lassen sich drei Merkmale bestimmen, die in unterschiedlicher Ausprägung auftreten:

- a) Ihre Mitglieder verfügen in der Regel über eine *solide infanteristische Grundausbildung*, die mit Ausnahme weniger Spezialistenfunktionen mehrere Monate dauert. Die Ausbildung ist stark auf den Schutz von Infrastrukturen gegen Sabotage und Anschläge sowie auf die Hilfe in Katastrophenlagen ausgerichtet. Nur wenige Verbände werden explizit auf andere Bedrohungsarten vorbereitet, namentlich auf Cyberangriffe.
- b) Die Verbände sind *regional verankert*. Bei erhöhten Spannungen und im Falle eines bewaffneten Angriffs sind sie daher rasch einsatzbereit. Dem Vorteil der Ortskenntnisse steht der Nachteil der fehlenden Mobilität entgegen. Kaum ein Freiwilligenverband verfügt über Transportmittel in grösserer Zahl, um ihre Mitglieder bei einem Grossereignis flexibel einsetzen zu können.
- c) Ihre Angehörigen bilden ein wichtiges *Bindeglied* zwischen der Zivilgesellschaft und der Berufskomponente der Streitkräfte, und dies im doppelten Sinne: Durch die Einbindung breiter Bevölkerungsteile wird zum einen deutlich, dass Verteidigung und Schutz der territorialen Integrität des Landes eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Zum anderen steuern sie zivil erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten bei, die Berufsarmeen bisweilen fehlen.

## 4 Die Schweiz im Vergleich

### 4.1 Bedrohungen und Gefahren

Die internationale Lage ist instabiler, unübersichtlicher und unberechenbarer geworden. Spannungen und machtpolitische Rivalitäten haben ebenso zugenommen wie das Risiko von Konflikten an der Peripherie Europas, die Auswirkungen auf die Schweiz haben können. Gleichzeitig sind Bedrohungen wie etwa der dschihadistisch motivierte Terrorismus nicht verschwunden.

Auch die Schweiz ist heute und in Zukunft mit einem breiten Spektrum möglicher Bedrohungen und Gefahren konfrontiert. Sie muss auf Cyberangriffe, Beeinflussungsaktivitäten oder Spionageversuche vorbereitet sein, aber auch Naturgefahren oder Pandemien bewältigen können. Ein bewaffneter Angriff mit herkömmlichen Mitteln ist zurzeit zwar wenig wahrscheinlich, darf aber nicht vernachlässigt werden, da seine Auswirkungen auf das Land gravierend wären. Für die Bewältigung von Bedrohungen im Landesinnern können verschiedene zivile und militärische Sicherheitsorgane eingesetzt werden, insbesondere die Polizei, der Zivilschutz, die Sanität und die Armee.

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Innern gehört grundsätzlich in die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone. Zur Unterstützung der zivilen Behörden kann die Armee zeitlich befristete Sicherungseinsätze leisten. Ein Armeeinsatz zur Verteidigung von Land und Bevölkerung kann, wenn die Gewalt laufend eskaliert und die zivilen Behörden dadurch nach und nach an Handlungsfähigkeit einbüßen, aus einem subsidiären Sicherungseinsatz hervorgehen. Lässt sich einer intensiven und ausgedehnten Bedrohung nur mit militärischen Mitteln begegnen, kann die Armee in ihrer originären Verteidigungsaufgabe eingesetzt werden. Sicherungseinsätze – sei dies zur subsidiären Unterstützung ziviler Behörden oder im Rahmen der Verteidigung – umfassen beispielsweise den Schutz von Geländeteilen, von Einrichtungen, von Verkehrsachsen und des Luftraums sowie die Abwehr von Übergriffen auf die Bevölkerung und kritische Infrastrukturen.

Gegebenenfalls können Sicherungseinsätze mehrere Monate andauern, wie dies bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie der Fall war. Dabei leisteten verschiedenste Teile der Armee Assistenzdienst, unter anderem zur Entlastung zweier kantonaler Polizeikorps (Schutz kritischer Infrastrukturen) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (Überwachung der Landesgrenze). Für diese Aufgaben wurden Militärpolizistinnen und -polizisten der Berufskomponente, Durchdienerverbände sowie geeignete Milizformationen eingesetzt. Die Überwachungsaufgaben an der Landesgrenze übernahm jeweils ein Militärpolizei- oder Infanteriebataillon, das nach einigen Wochen von einem neu aufgebauten Truppenkörper abgelöst wurde. Der Einsatz zur Überwachung unbesetzter Grenzübergänge und der grünen Grenze war zwar relativ personalintensiv, insgesamt standen jedoch immer nur zwischen 500 und rund 650 Armeeangehörige gleichzeitig im Einsatz. Eine Herausforderung bezüglich Durchhaltefähigkeit, wie sie in einem bewaffneten Konflikt entstehen könnte, wenn zahlreiche Objekte der kritischen Infrastruktur allenfalls während vielen Monaten geschützt werden müssten, bestand im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Pandemie nie.

#### 4.2 Ausrichtung der Armee auf die Bewältigung hybrider Konfliktführung

Die Armee muss imstande sein, verschiedenartige Bedrohungen gleichzeitig abwehren und bewältigen zu können. Sie wird laufend auf das sich wandelnde Konfliktbild ausgerichtet. Mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurden erste Schritte unternommen: Um die zivilen Behörden im Bedarfsfall jederzeit, in allen Lagen und auch über eine längere Dauer unterstützen zu können, wurden Milizformationen mit hoher Bereitschaft gebildet, dies auch im Hinblick auf eine mögliche hybride Konfliktführung. Zusammen mit den Berufsformationen, den Durchdienern und den dienstleistenden WK-Truppen sind diese innerhalb weniger Stunden bis Tage ausgerüstet und einsatzbereit. Ausserdem wurde die Mobilmachung wiedereingeführt sowie der Ausrüstungsgrad und damit die Einsatzbereitschaft verbessert.

Es ist vorgesehen, dass sich die Armee längerfristig noch stärker auf ein hybrides Konfliktbild ausrichtet. Der Fokus liegt dabei neben einer verstärkten Cyberabwehr vor allem auf einer grösseren Mobilität und auf einsatzspezifisch gegliederten Verbänden. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Bedrohung in solchen Konflikten voraussichtlich nicht in allen Landesteilen gleich intensiv wäre. Angesichts der zahlreichen potenziellen Verwundbarkeiten wäre es schon bei anhaltenden Spannungen erforderlich, dass die Armee Schwergewichte bildet, nämlich dort, wo die Bedrohung am grössten ist, beispielsweise in Bevölkerungszentren, in Räumen mit zahlreichen kritischen Infrastrukturen oder – wenn gleichzeitig ein bewaffneter Angriff droht – in grenznahen Geländeteilen. Ausserhalb dieser besonders gefährdeten Räume ginge es darum, wichtige Schlüsselobjekte zu bewachen und gleichzeitig Räume und Objekte zu überwachen. Um solche Aufgaben zu erfüllen, lassen sich auch leichter ausgerüstete und bewaffnete Verbände einsetzen. Diese weisen in Teilen ein ähnliches Profil auf wie die oben beschriebenen Freiwilligenverbände in anderen Ländern.

#### 4.3 Die Frage nach einer Erhöhung des Armeebestandes

Alternative Dienstleistungsmodelle wurden bereits im Vorfeld der Armeereform XXI eingehend geprüft<sup>2</sup>, zuletzt auch im Rahmen der abgelehnten Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» (2013). Überlegungen zur längerfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems werden gegenwärtig auch im Zusammenhang mit dem Bericht über die Alimentierung der Bestände von Armee und Zivilschutz gemacht (21.052). Der Bundesrat wird 2023 mit dem Abschlussbericht zur Umsetzung der WEA strukturelle Anpassungen vorschlagen.

---

<sup>2</sup> Siehe u. a. Motion 99.3152 (Frick), «Schaffung einer Schweizer «National Guard» im Zuge der Armeereform XXI».

Das Postulat verweist auf eine Feststellung im Bericht *Zukunft der Bodentruppen*, wonach der heutige Armeebestand «eher knapp bemessen ist, um insbesondere länger andauernde Schutzaufgaben mit einer ausreichenden Durchhaltefähigkeit zu erfüllen.»<sup>3</sup> Mit Blick auf diese Herausforderung wurde eine allfällige längerfristige Erhöhung des Sollbestandes geprüft, nämlich eine Erhöhung des Sollbestands auf 120'000 Armeeingehörige. Diese Option wurde jedoch verworfen, weil Bundesrat und Parlament den Armeebestand im Falle einer Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage bereits heute jederzeit erhöhen können. Dazu müsste lediglich die Militärdienstpflicht verlängert werden. Im Falle eines Aktiv- oder Assistenzdienstes kann der Bundesrat die Altersgrenze für die Militärdienstpflicht sogar um fünf Jahre erhöhen.<sup>4</sup> Mit jeder Erhöhung um ein Jahr stünden mehrere Tausend zusätzliche Armeeingehörige zur Verfügung, die beispielsweise für Ablösungen bei längerdauernden Einsätzen verfügbar wären.

Der gesetzliche Handlungsspielraum für eine Bestandeserhöhung ist folglich vorhanden, sollte sich die sicherheitspolitische Lage verschlechtern und Bedarf nach zusätzlichen Schutzformationen bestehen. Im Hinblick auf die Bedrohung, mit der die Schweiz derzeit konfrontiert ist und die sich nicht mit jener der baltischen oder anderer osteuropäischer Staaten vergleichen lässt, ist die Bildung zusätzlicher militärischer Schutzformationen aktuell weder angezeigt noch zweckmässig. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Schweizer Armee bereits heute über einen Sollbestand von 100'000 Armeeingehörigen verfügt. Dieser Bestand reicht aus, damit die Armee im heutigen Umfeld alle ihre Aufgaben mit angemessener Durchhaltefähigkeit erfüllen kann.

Nationalgarden, Heimwehren und andere Freiwilligenverbände, wie sie in verschiedenen europäischen Staaten gebildet wurden, haben nicht nur Vorteile, sondern auch gewichtige Nachteile: Erstens besteht das Risiko, dass sich zu wenig Freiwillige für den Dienst melden. Zweitens lässt sich nicht ausschliessen, dass sich auch Personen melden, die *nicht* dem gewünschten Profil entsprechen. Drittens ist der Dienst in Freiwilligenverbänden bisweilen mit falschen Vorstellungen verbunden. Monotone Sicherungsaufgaben oder psychisch anstrengende Hilfeleistungen decken sich nicht immer mit den Erwartungen der Anwärterinnen und Anwärter. Als im Frühjahr 2021 rund 20 % der deutschen Rekrutinnen und Rekruten ihr «Jahr für Deutschland» abbrachen, wurden die falschen Erwartungen und die persönliche Überforderung als Hauptgründe genannt. Und viertens hängen Einsätze von Freiwilligenverbänden immer von der Bereitschaft ihrer Mitglieder ab, einem Aufgebot Folge zu leisten. Als Schweden am 5. Juni 2018 seine gesamte Heimwehr für eine Alarmübung mobilisierte, rückten lediglich etwa 40 % der Freiwilligen ein. Die schwedische Armeeführung hatte mit 50 % gerechnet.

## 5 Schlussbetrachtung

Die Bildung von Freiwilligenverbänden als Ergänzung der Streitkräfte in Teilen Europas ist einerseits vor dem Hintergrund terroristischer und machtpolitisch bedingter Bedrohungen zu sehen. Andererseits ist sie eine Konsequenz aus der nach dem Kalten Krieg begonnenen Umwandlung von grossen Wehrpflichtarmeen in relativ kleine Berufsstreitkräfte, die insbesondere auf Auslandseinsätze in einem multinationalen Verbund ausgerichtet sind. Diese Berufsformationen haben zwar eine hohe Bereitschaft und einen hohen Ausbildungsstand. Ihre Durchhaltefähigkeit ist aber in der Regel zu gering, um bei Spannungen oder in einem bewaffneten

---

<sup>3</sup> Zukunft der Bodentruppen, S. 116.

<sup>4</sup> Der Armeebestand kann durch eine Änderung von Art. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 18. März 2016 (SR 513.1) sowie von Art. 19 der bundesrätlichen Verordnung über die Militärdienstpflicht vom 22. November 2017 (SR 512.21) erhöht werden. Die Bestimmungen für den Aktiv- und Assistenzdienst richten sich nach Art. 13, Abs. 2, Bst. c des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (SR 510.10).

Konflikt langandauernde Sicherungseinsätze im Inland zu leisten. Verschiedene Länder sind daher bestrebt, ihre oftmals eher kleinen Berufsstreitkräfte mit zusätzlichen Freiwilligenverbänden zu verstärken, die gleichzeitig ein Bindeglied zwischen Armee und Zivilgesellschaft sein sollen.

Die Aufgaben dieser Verbände beschränken sich weitestgehend auf den Objektschutz und die Katastrophenhilfe. Welche Aufgaben sie in welcher Art und Weise genau erfüllen, ist aber von Land zu Land unterschiedlich. Ebenfalls unterschiedlich ist die Ausbildung und Ausrüstung: Wo die Verbände ein gesamtgesellschaftliches Projekt darstellen und breite Bevölkerungsteile integrieren, sind bei Weitem nicht alle Mitglieder uniformiert oder gar bewaffnet. Wo die Verbände aber auf entscheidende Beiträge im Rahmen der Landesverteidigung vorbereitet werden, können sie sich mit der Professionalität der übrigen Streitkräfte durchaus messen.

Viele Ansätze dieser Verbände sind im Milizsystem der Schweizer Armee bereits enthalten: die abgestufte Bereitschaft, die Mobilmachung bei Bedarf, eine adäquate Ausrüstung, der regionale Bezug oder die Verankerung in der Gesellschaft. Zur Bekämpfung auch neuartiger Bedrohungen haben verschiedene Nationalgarden Cybertruppen aufgebaut. Auch die Schweiz baut gegenwärtig ein Cyberkommando auf. Ein wichtiges Element dabei ist die Schaffung eines Cyber-Bataillons, in das all jene Milizsoldatinnen und Milizsoldaten – insgesamt mehrere hundert Armeeangehörige – eingeteilt werden, die einen 40-wöchigen Cyber-Lehrgang der Armee absolviert haben. Zur Bewältigung überraschend eintretender Bedrohungen, wie Anschläge auf ungeschützte Ziele mit grosser Schadenwirkung, haben die untersuchten Freiwilligenverbände im Ausland mobile Alarmtruppen gebildet. In der Schweizer Armee stehen dafür Berufs- und Durchdienerformationen sowie Milizformationen mit hoher Bereitschaft zu Verfügung, die innert weniger Stunden oder Tage aufgeboden und eingesetzt werden können. Die Aufgebote im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass die Abläufe funktionieren und dass die Armee die erforderliche Unterstützung leisten kann. Von den Milizformationen, die ausserhalb ihrer geplanten Dienstleistung aufgeboden wurden, rückten durchschnittlich über 80 % der Armeeangehörigen zum befohlenen Zeitpunkt ein. Bei den zu einem späteren Zeitpunkt aufgeboden Formationen lag die Einrückungsrate teilweise sogar bei über 90 %.

Eine Erhöhung der Bestände wäre durch eine Verlängerung der Militärdienstpflicht jederzeit möglich, sollte dies die sicherheitspolitische Lage erfordern. Allerdings zeichnet sich eine hybride Konfliktführung vor allem durch ihre hohe Unberechenbarkeit aus. Es genügt nicht, dass die Armee in einem Konflikt zahlreiche Objekte der kritischen Infrastruktur gegen Sabotage und Anschläge sichern kann. Vielmehr muss sie imstande sein, im Verbund mit zivilen Sicherheitsorganen ein breites Spektrum von Bedrohungen und Gefahren zu bewältigen. Darauf wird die Armee und die Modernisierung ihrer Mittel ausgerichtet.