

Bericht der

Studien-

kommision

Sicherheits-

politik

08.2024



*Die Sicherheitslage in Europa hat sich in jüngerer Zeit massiv verschlechtert. Die globale Lage ist von drei wesentlichen Entwicklungen geprägt: der Herausforderung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit der USA, dem Konflikt zwischen Autokratien und Demokratien sowie einem neuen Selbstverständnis des globalen Südens.*

*Es ist weitgehend unbestritten, dass auf absehbare Zeit mit einer «Weltunordnung» zu rechnen ist, da das System der kollektiven Sicherheit beschädigt ist. Besonders davon betroffen ist die Nachkriegsordnung in Europa und damit auch die Sicherheit der Schweiz.*

# Inhalt

## Zusammenfassung 5

## Bericht 16

### Einleitendes 16

#### Auftrag und Ziel 16

Zusammensetzung der Studienkommission 16

Arbeitsweise 17

Aufbau des Berichts 17

#### Sicherheit und Sicherheitspolitik 17

## 1 Ausgangslage 19

### 1.1 Geopolitische Entwicklungen und Trends 19

### 1.2 Folgen für Europa und die Schweiz 22

### 1.3 Einschätzung der Bedrohungen und Gefahren 23

1.3.1 Offener Krieg 23

1.3.2 Hybrider Krieg 23

1.3.3 Innere Sicherheit 25

## 2 Neutralität 27

### 2.1 Grundlagendokumente und Referate 27

### 2.2 Diskussion 28

2.2.1 Anpassung der Neutralitätspolitik 28

2.2.2 Bewaffnete Neutralität 29

2.2.3 Völkerrechtliche Grundlage 29

2.2.4 Kriegsmaterialausfuhr 29

2.2.5 Gute Dienste, humanitäres Engagement, Friedensförderung 30

### 2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 30

## 3 Sicherheitspolitisches Umfeld und internationale Kooperation 31

### 3.1 Grundlagendokumente und Referate 31

3.1.1 Berichte 31

3.1.2 Sicherheitspolitisches Umfeld 31

3.1.3 Kooperation Schweiz – NATO 33

3.1.4 Kooperation Schweiz – EU 33

3.1.5 Erwartungen an die Schweiz 33

### 3.2 Diskussion 34

3.2.1 Gemeinsame Verteidigung und Abschreckung 34

3.2.2 Kooperation und Neutralität 35

3.2.3 Grenzen der autonomen Verteidigung 36

3.2.4 Kooperation im Rüstungsbereich 37

3.2.5 Militärische Friedensförderung und Diplomatie 37

### 3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 39

<b>4</b>	<b>Sicherheitspolitische Instrumente:</b>	
	<b>Armee, Bevölkerungsschutz und weitere Instrumente von Bund und Kantonen</b>	<b>42</b>
4.1	<b>Grundlagendokumente und Referate</b>	42
4.1.1	Armee	43
4.1.2	Bevölkerungsschutz	44
4.1.3	Subsidiarität: die Sicht der Kantone	44
4.2	<b>Diskussion</b>	46
4.2.1	Fähigkeiten der Armee	46
4.2.2	Bevölkerungsschutz	47
4.2.3	Bestandsproblematik	47
4.2.4	Gesellschaftliche Resilienz und Wehrwille	49
4.2.5	Hybrider Krieg	50
4.2.6	Subsidiarität	50
4.3	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	51
<b>5</b>	<b>Rüstungspolitik</b>	<b>55</b>
5.1	<b>Grundlagendokumente und Referate</b>	55
5.2	<b>Diskussion</b>	55
5.3	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	57
<b>6</b>	<b>Wirtschaftliche Landesversorgung</b>	<b>60</b>
6.1	<b>Grundlagendokument und Referat</b>	60
6.2	<b>Diskussion</b>	61
6.3	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	62
	<b>Anhang</b>	64
	Personelle Zusammensetzung der Studienkommission Sicherheitspolitik	64

**Terminologie Mehrheiten/Minderheiten**

Die 21-köpfige Kommission besteht aus insgesamt 20 stimmenden Mitgliedern (Wolfgang Ischinger bezieht als deutscher Stimmbürger keine Position zu den Empfehlungen).

Die im Text genannten Mehrheiten resp. Minderheiten sind wie folgt definiert:

20	=	einstimmig
18-19	=	überwiegende Mehrheit
15-17	=	grosse Mehrheit
11-14	=	Mehrheit
10	=	die Hälfte
6-9	=	bedeutende Minderheit
3-5	=	Minderheit
1-2	=	einzelne Stimmen
0	=	niemand

# Zusammenfassung

## Auftrag und Ziel

Der Ukraine-Krieg hat die Sicherheitslage in Europa fundamental verändert. Damit stellen sich auch grundlegende Fragen zur künftigen Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik. Die Chefin VBS setzte deshalb im August 2023 eine Studienkommission ein, um von ausserhalb der Bundesverwaltung Expertise und verschiedene Perspektiven einzubringen, um die gesellschaftliche Diskussion über die Sicherheitspolitik zu führen und zu deren langfristigen Ausrichtung beizutragen. Der Bericht soll Impulse und Beiträge für die öffentliche und die parlamentarische Diskussion liefern und als Grundlage für die sicherheitspolitische Strategie dienen, die für 2025 vorgesehen ist.

In der Vergangenheit wurden mehrmals Studienkommissionen für strategische Fragen eingesetzt, nachdem sich die sicherheitspolitische Lage für die Schweiz massgeblich verändert hatte. Die Kommission Schmid erarbeitete von 1967 bis 1969 den Bericht «Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz», der für Jahrzehnte die sicherheits- und militärpolitische Stossrichtung der Schweiz beeinflusste. Die Kommission Brunner war von 1996 bis 1998 aktiv. Ihr Bericht unterstützte den vom Bundesrat eingeschlagenen Öffnungskurs in der Sicherheitspolitik. Beide Kommissionen setzte das damalige Eidgenössische Militärdepartement (EMD) ein.

Heute sind die Herausforderungen an eine zukunftsfähige und breit abgestützte Sicherheitspolitik für die Schweiz mindestens so gross wie Ende der 60er- und der 90er-Jahre. Bei den Kommissionen Schmid und Brunner ging es in erster Linie um die Positionierung der Schweiz im und nach dem Kalten Krieg. Heute geht es darum, im Lichte einer erneuten und voraussichtlich lang anhaltenden Polarisierung zwischen westlichen Staaten und Russland sowie möglicherweise auch China eine Sicherheitspolitik zu gestalten, die den Interessen der Schweiz umfassend und nachhaltig dient und ihren Werten entspricht.

## Zusammensetzung der Studienkommission

Damit die Studienkommission auf einer tragfähigen Grundlage bezüglich Recht, Geschichte und der sicherheitspolitischen Realitäten innerhalb und aus-

serhalb der Schweiz arbeiten kann, ist sie breit zusammengesetzt. Ihre Mitglieder stammen aus Politik und Behörden, Diplomatie, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Jugend und Wirtschaft. (Die Liste der Mitglieder der Studienkommission findet sich im Anhang des Berichts.)

Den Vorsitz der Kommission hat Bundesrätin Viola Amherd an Herrn Valentin Vogt übertragen, bis Ende Juni 2023 Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes; Verfasserin des Berichts ist Katja Gentinetta, politische Philosophin und Publizistin.

## Fokus und Abgrenzung

Sicherheitspolitik wird heute erweitert verstanden. Sie richtet sich nicht mehr allein auf die Unversehrtheit des staatlichen Gemeinwesens aus, sondern auf den gesamten Bereich der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Mit Blick auf ihren Auftrag entschied sich die Studiengruppe dennoch für einen engeren Fokus. Explizit angesprochen werden die Verteidigungspolitik, die militärische Friedensförderung und Diplomatie, der Katastrophenschutz, die wirtschaftliche Landesversorgung sowie Massnahmen der inneren Sicherheit, die sich aus den Folgen der veränderten Sicherheitslage ergeben. Nicht vertieft diskutiert werden hingegen die Bedrohungen durch den Klimawandel bzw. die Klimapolitik, die Energiesicherheit, die Migrationspolitik sowie die soziale Sicherheit und damit die Sozialpolitik. Die Kommission weist allerdings darauf hin, dass Klimapolitik als transversales Thema auch in die Sicherheitspolitik aufzunehmen ist, da der Klimawandel und seine Auswirkungen zu einer Vervielfachung und Verschärfung von gesellschaftlichen Risiken und Konflikten führen. Auch die Energie ist als Teil der Landesversorgung zu betrachten und in die sicherheitspolitische Betrachtung einzubeziehen.

## Arbeitsweise

Nach einem einleitenden Austausch über das grundsätzliche Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik wurden die zu diskutierenden Themen festgelegt. Für jedes Thema wurden den Kommissionsmitgliedern Grundlagendokumente zur Verfügung gestellt. In die Themen wurden sie jeweils durch Expertinnen und

Experten eingeführt. In der anschliessenden Diskussion konnten Fragen gestellt und Meinungen und Ansichten ausgetauscht werden. Ausserdem nahmen elf Kommissionsmitglieder die Gelegenheit wahr, sich bei einem Besuch in Brüssel direkt mit Vertreterinnen und Vertretern der EU und der NATO sowie der Schweizer Missionen in Brüssel auszutauschen.

Im Nachgang zu den Sitzungen wurden die Mitglieder gebeten, Empfehlungen einzureichen. Auf dieser Basis wurde ein erster Entwurf des jeweiligen Kapitels verfasst, der den Mitgliedern zur kritischen Durchsicht übermittelt wurde. Über die Empfehlungen wurde abgestimmt. Die in den Diskussionen wiedergegeben qualifizierten Mehrheiten und Minderheiten beruhen auf den Abstimmungsergebnissen; ihnen liegt eine spezifische Definition zugrunde. Im ausführlichen Bericht werden sämtliche Empfehlungen wiedergegeben, inklusive des jeweiligen Stimmverhältnisses.

Die Empfehlungen der Kommission zielen darauf ab, die Schweiz auf mögliche Entwicklungen, die sich aufgrund der verschärften Sicherheitslage ergeben könnten, angemessen vorzubereiten. Sie sollen der Sicherheit der Schweiz, ihrer Verteidigungsfähigkeit und der Abhaltewirkung dienen.

### Aufbau des Berichts

Der Bericht umfasst folgende Elemente:

Die **Zusammenfassung** ist ein Auszug des Gesamtberichts. Sie enthält neben einer Zusammenfassung der Ausgangslage die Schlussfolgerungen der Kommission zu den einzelnen Themen sowie diejenigen Empfehlungen zuhanden des Bundesrats, die von einer Mehrheit der Kommission mitgetragen werden.

Der ausführliche **Bericht** gibt zu jedem der diskutierten Themen einen Überblick über die Grundlagen und Briefings als Ausgangslage für die Diskussion. Er fasst die Diskussionen mit den verschiedenen diskutierten Aspekten, Mehrheits- und Minderheitsmeinungen sowie einzelnen Anregungen und Vorschlägen zusammen. Am Schluss jedes Kapitels finden sich die Empfehlungen, über die die Mitglieder der Kommission abgestimmt haben.

Der **Anhang** zum Bericht enthält:

- die Liste der Kommissionsmitglieder
- die Liste der externen Referentinnen und Referenten
- die Terminologie Mehrheiten/Minderheiten

## 1 Geopolitische Lage, Trends und Bedrohungen

Die Sicherheitslage in Europa hat sich in jüngerer Zeit massiv verschlechtert. Die globale Lage ist von drei wesentlichen Entwicklungen geprägt: der Herausforderung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit der USA, dem Konflikt zwischen Autokratien und Demokratien sowie einem neuen Selbstverständnis des globalen Südens. Es ist weitgehend unbestritten, dass auf absehbare Zeit mit einer «Weltunordnung» zu rechnen ist, da das System der kollektiven Sicherheit beschädigt ist. Besonders davon betroffen ist die Nachkriegsordnung in Europa und damit auch die Sicherheit der Schweiz.

**Russland – Ukraine.** Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine bestimmt die Sicherheitslage in Europa. Mit seinem Aggressionskrieg hat Russland einen dreifachen Bruch vollzogen: mit der Ukraine als souveränem Staat, mit Europa und mit dem Westen. Mit seinem nuklearen Imperialismus strebt Russland die Wiederherstellung einer Einflussosphäre in Europa an. Eine Konfrontation Russlands mit der NATO ist also nicht auszuschliessen.

**Westbalkan.** Die Region des ehemaligen Jugoslawiens bleibt auch zwanzig Jahre nach Kriegsende ein Unruheherd. Spannungen zwischen Serbien und Ko-

sovo nehmen deutlich zu; sowohl in Serbien als auch in Bosnien gibt es Gruppen, die mit Unterstützung Moskaus Unruhe stiften. Ebenfalls präsent in der Region ist China mit seiner sogenannten Belt-and-Road-Initiative, was das Verhältnis der Länder des Westbalkans zur EU zusätzlich verkompliziert.

**Nahost.** Die Lage im Nahen Osten bleibt auch über 70 Jahre nach der Gründung des Staates Israel angespannt. Seit dem brutalen Massaker der Hamas in Israel am 7. Oktober 2023 und den Geiselnahmen herrscht in Israel und Palästina Krieg. Während der Iran seinen Einfluss in der Region kontinuierlich ausbaut, versuchen die USA und ihre Verbündeten, mittels Diplomatie und Präsenz im Mittelmeer, im Roten Meer und im Persischen Golf einen Flächenbrand zu verhindern. Ein langer Krieg und Stellvertreterkonflikte können nicht ausgeschlossen werden.

**Afrika.** In Afrika nimmt der Einfluss Russlands und Chinas sowie neuerdings auch jener von arabischen Staaten zu, derjenige des Westens hingegen ab. Dabei geht es auch um das Stimmverhalten an der UNO-Generalversammlung. Die USA und Europa riskieren damit, ihre Partner für die Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung sowie die Bekämpfung von Terrorismus und unkontrollierter Migration zu verlieren.

**China / Pazifik.** China macht als Grossmacht seinen Einfluss weltweit geltend. Es hat die «Wiedervereinigung» mit Taiwan zum offiziellen Ziel erklärt und schliesst den Einsatz militärischer Mittel explizit nicht aus. In Europa nimmt China neben der sogenannten Belt-and-Road-Initiative BRI auch über die *China and Central and Eastern European Countries Cooperation* (China-CEEC Cooperation) Einfluss. Innerhalb der UNO setzt sich China, ähnlich wie viele Staaten aus dem globalen Süden, betont für eine Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten ein.

Insgesamt führen diese Entwicklungen zu einer **Schwächung des Systems der kollektiven Sicherheit**. Eine komplette Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats kann damit nicht ausgeschlossen werden.<sup>1</sup> Zusammen mit der **De-Globalisierung**, der **globalen Aufrüstung**, auch im **Weltraum**, der Entwicklung und dem Gebrauch **autonomer Waffensysteme** und **neuer Technologien**, der durch Russland und andere intensivierten **nuklearen Bedrohung** sowie der wahrscheinlichen **Ausrichtung der USA auf den Indopazifik** führt dies zu einer massiven Verschlechterung der europäischen Sicherheitslage.

Für eine künftige Sicherheitspolitik der Schweiz sind folgende möglichen Entwicklungen zu bedenken:

- Nur wenn es dem Westen gelingt, die **territoriale Integrität der Ukraine** wiederherzustellen, bleibt auch eine regelbasierte Ordnung erhalten, in der das Völkerrecht durchgesetzt wird und Regelbrecher bestraft werden. Andernfalls bleibt diese Ordnung angeschlagen und Europa insbesondere von Russland bedroht.
- Europa wird seit längerem durch Desinformationskampagnen und Cyberattacken destabilisiert. Eine Intensivierung der **hybriden Kriegsführung** – mit (staatlich geleiteten) Terrorangriffen auf kritische Infrastrukturen, Verkehrsknotenpunkte, Unternehmen, Spitäler, Behörden u. a. m. – könnte Europa rasch in die Knie zwingen.
- Bereits heute arbeiten populistische Parteien beidseits des politischen Spektrums in verschiedenen europäischen Ländern darauf hin, ihre Staaten in **engere Beziehungen zu autokratischen Regimes** zu bringen. Die Wahlen in der EU sowie in europäischen Mitgliedstaaten befördern diese Entwicklung zusätzlich.
- Nicht auszuschliessen ist, dass der Angriffskrieg Russlands auf weitere Staaten an seiner Grenze und damit **auf die NATO übergreift**. Es kann davon ausgegangen werden, dass Putin die Beistandspflicht der Alliierten zumindest testen wird. Ein möglicher Kulminationspunkt sind die Jahre 2028–2033.
- Funktioniert die Abschreckung durch ein geeintes Europa und die NATO nicht oder kann sich das militärisch schwache Europa nicht verteidigen, ist die **Stabilität Europas ernsthaft gefährdet**.
- Die Unterstützung Russlands durch **Nordkorea und China** sowie dessen offene Absicht, sich Taiwan einzuverleiben, verstärkt die Auseinandersetzung zwischen Demokratien und Autokratien zusätzlich.
- Selbst wenn es nicht zu einem militärischen Konflikt mit europäischen NATO-Ländern kommen sollte und der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine eingefroren werden kann, schreitet die **globale Fragmentierung** voran.
- Mittelfristig könnte sich entweder eine Bipolarität zwischen den USA und China oder eine neue Pentarchie mit den USA, China, Russland, Europa und Indien formieren.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> vgl. hierzu Fabien Merz: *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*; in: Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, CSS, S. 27-46

<sup>2</sup> Herfried Münkler: *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*. Berlin 2023

**Europa** könnte damit das grosse Opfer dieser globalen Fragmentierung werden. Sollten sich die Zentrifugalkräfte weiter verstärken, könnte es zu einer neuerlichen Teilung kommen, im schlimmsten Fall sogar zu Stellvertreterkriegen.<sup>3</sup>

**Die Schweiz** ist von all diesen Entwicklungen direkt oder indirekt betroffen. Als Verkehrs- und Energiedrehscheibe, aber auch mit ihrem Finanzsystem und ihrer offenen Weltwirtschaft ist sie ein attraktives Ziel. Zudem kann sie als Ausgangspunkt dienen, um Europa in Mitleidenschaft zu ziehen und damit die NATO mehr oder minder direkt zu provozieren.

Die Schweiz hat also alles Interesse daran, an einem stabilen Europa mitzuwirken und ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit zu leisten.

Ein **offener Krieg** in Europa, der auf NATO-Staaten übergreift, ist nicht auszuschliessen. Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten der hybriden Kriegsfüh-

rung bleibt ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz gemäss Nachrichtendienst des Bundes (NDB) 2023 jedoch eher unwahrscheinlich. Hingegen befindet sich die Schweiz gemäss dem Direktor des NDB bereits heute in einem **hybriden Krieg**.<sup>4</sup> **Beeinflussung und Desinformation**, Umgehung von Sanktionen, **Spionage**, **Cyberoperationen**, Hacking sowie die *«weaponization of everything»* gehören zum Alltag des NDB. Die Kommission sieht die hauptsächliche Bedrohung für die Schweiz denn auch in dieser hybriden Kriegsführung, wobei die Schweiz aufgrund ihrer teilweise auch für Europa **kritischen Infrastrukturen** (Energie, Zahlungsverkehr) durchaus exponiert ist und ein lohnendes Ziel wäre. Weitere Bedrohungen sind **Terrorismus und Extremismus** sowie **schwere und organisierte Kriminalität**. Als Gefahren bleiben die **Lieferkettenproblematik** sowie naturbedingte **Katastrophen und Notlagen**.

## 2 Revision der Neutralitätspolitik

Seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine ist die Neutralität wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzung, im Inland wie im Ausland. Der Druck auf die Schweiz, ihre Position zu klären, steigt.

Eine grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder hält es angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen für notwendig, die schweizerische **Neutralitätspolitik zu revidieren**. Sie befürworten eine **stärkere Ausrichtung an deren Sicherheitsfunktion** und die Beibehaltung einer gewissen Flexibilität. Die überwiegende Mehrheit der Studienkommission stützt das Neutralitätsverständnis des Bundesrats als **Instrument** und nicht als Zweck des Staates.

Hingegen bedarf auch eine revidierte Neutralitätspolitik einer völkerrechtlichen Grundlage. Eine Mehrheit der Kommission befürwortet eine **stärkere Ausrichtung der Neutralität an der UNO-Charta** und so-

mit einer Unterscheidung zwischen dem Aggressor und dem Opfer, dem das Recht auf Verteidigung zusteht. Eine Minderheit würde im Rahmen einer solchen Revision jedoch eine **Aktualisierung des Haager Abkommens** begrüssen – unter Berücksichtigung der UNO-Charta *oder aber* mit Blick auf einen neuen kalten Krieg als Grundlage für eine (sinngemässe) Rückkehr zur integralen Neutralität.

In jedem Fall ist das **System der kollektiven Sicherheit zu stärken**. Die UNO soll wieder handlungsfähiger werden.

Diskutiert wird auch das Kriegsmaterialgesetz, dessen gegenwärtige Anwendungspraxis für eine Mehrheit der Kommission weit über die neutralitätsrechtlichen Einschränkungen durch die Haager Konvention hinausgeht. Über die restriktiven Wiederausfuhrbestimmungen behindert die Schweiz auch die Solidarität an-

<sup>3</sup> vgl. Georg Häsler, in: Martin Meyer und Georg Häsler (Hrsg.): *Sicherheitspolitik Schweiz*, S. 28ff

<sup>4</sup> «Quantum Computing, Künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu.» Interview mit Christian Dussey in der NZZ vom 10.4.2024

derer Länder mit dem Opfer des Angriffskriegs. Eine grosse Mehrheit befürwortet daher eine **längerfristige und weiterreichende Revision des Kriegsmaterialgesetzes** als die derzeit im Parlament diskutierte Anpassung

(s. Kap. Rüstungspolitik). Unabhängig von der Auslegung der Neutralität aber soll die Schweiz den friedensfördernden Instrumenten wie der Prävention und der Konfliktlösung mehr Bedeutung beimessen.

→ Eine grosse Mehrheit der Studienkommission empfiehlt dem Bundesrat, eine **Revision der Neutralitätspolitik** vorzunehmen und die im September 2022 abgebrochene Diskussion über die Anpassung der Neutralität rasch wieder aufzunehmen.

→ Eine Mehrheit der Kommission befürwortet dabei eine Revision, die sich **stärker an der UNO-Charta orientiert**. Die Neuausrichtung soll, ausgehend von der Bundesverfassung, eine Ausweitung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation ermöglichen, die dem Schutz der Schweiz dient.

→ Eine grosse Mehrheit der Kommission spricht sich dafür aus, dass die revidierte Neutralitätspolitik als Grundlage für eine grundsätzliche **Revision des KMG** und für die Ausrichtung des schweizerischen **Sanktionsregimes** dienen soll.

### 3 Ausrichtung der internationalen Kooperation auf die gemeinsame Verteidigung

Die Schweiz blickt auf eine langjährige Sicherheitskooperation in Europa zurück. Bilateral arbeitet die Schweiz am engsten mit ihren Nachbarstaaten zusammen, aber auch mit den USA und weiteren europäischen Ländern. Multilateral kann die Schweiz als Drittstaat in beschränktem Umfang auch mit der NATO und der EU kooperieren. Seit 1996 arbeitet sie im Rahmen der *Partnership for Peace PfP* mit der NATO. Mit der EU resp. der *European Defence Agency EDA* unterzeichnete die Schweiz 2012 einen rechtlich nicht bindenden Zusammenarbeitsvertrag, der 2022 durch ein Informationsschutzabkommen ergänzt wurde. Dennoch bleibt die Schweiz das **einzige Land in Europa, das auf eine Beistandspflicht von und gegenüber anderen europäischen Ländern verzichtet**.<sup>5</sup>

Die **NATO** bleibt auf absehbare Zeit die sicherheitspolitische Garantin Europas. Sie ist die Messlatte für moderne Armeen und definiert die Standards für die westliche Rüstungstechnologie. Die Verteidigungs-kooperation zwischen den NATO-Mitgliedstaaten und ihren Partnern beruht auf dem Grundsatz, dass Entscheide auf politischer Ebene frei sind, aber auf sorgfältig und systematisch vorbereiteten Standards und Prozessen basieren.

Sämtliche EU-Mitgliedstaaten sind Teil der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas GSVP**. Seit 2016 ist die EU bemüht, ihre militärischen Fähigkeiten und ihre Rüstungsindustrie auszubauen und ihre strategischen Abhängigkeiten zu reduzieren (vgl. Strategic Compass for Security and

<sup>5</sup> vgl. dazu Kap. 3.1.2 zur Beistandspflicht innerhalb der Europäischen Union

Defence 2022, Strategie zur Förderung der Verteidigungsindustrie 2024).

Die Mitglieder der Kommission sind sich im Grundsatz einig darüber, dass die Kooperation mit der NATO, der EU und bilateralen Partnern sinnvoll und für die Sicherheit der Schweiz notwendig ist. **Die Kooperationen mit der NATO und der EU sind komplementär.**

Die Schweiz darf in Europa keine Sicherheitslücke darstellen. Ihre geografische Lage in der Mitte der EU macht die Notwendigkeit einer Verteidigungskooperation offensichtlich. Umgekehrt ist die Schweiz, wie alle anderen europäischen Länder auch, vor hybriden Bedrohungen kaum geschützt. Die Verteidigung muss deshalb in allen Wirkungsräumen<sup>6</sup> und über das ganze Bedrohungsspektrum in Kooperation erfolgen können.

**Die Neutralität steht einer sicherheitspolitischen Kooperation mit der NATO nicht im Weg.** Hingegen stösst die heutige Praxis der Waffenwiederausfuhr auf Ablehnung (vgl. dazu auch die Empfehlung im Kap. Neutralität). Eine Minderheit spricht sich für einen NATO-

Beitritt aus, weil sie nur in diesem Schritt eine sicherheitspolitische Garantie sehen.

Einigkeit besteht darüber, dass die **militärische Friedensförderung** zur internationalen Sicherheit beiträgt. Sie soll gemäss Aussenpolitischer Strategie 2024–2027 ausgebaut werden. Die internationale Kooperation soll auch auf **diplomatischer und juristischer Ebene**, namentlich im Rahmen der UNO, aber auch im Rahmen der OSZE weitergeführt werden. Dazu gehören die **internationale Rüstungskontrolle**, ein Rechtsrahmen für die **künstliche Intelligenz (KI)**, sicherheitsrelevante Aspekte der **Klimapolitik** sowie die **zivile Friedensförderung**. Aufgrund ihrer technologischen Kompetenzen sowie der Bedeutung Genfs als Standort für globale Gouvernanz kann die Schweiz hier einen Beitrag leisten. Eine Minderheit der Kommission spricht sich für die Unterzeichnung des Atomwaffenverbotsvertrags TPNW durch die Schweiz aus, weil sie darin einen ersten Schritt hin zur Ächtung der Atomwaffen sieht.

### Empfehlungen betr. Verteidigungskooperation

- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, dass die Kooperation mit NATO und EU **über die bisherige Zusammenarbeit hinausgeht**. Es gilt, die Kooperation auf die **gemeinsame Verteidigungsfähigkeit** auszurichten. Damit wird auch **die eigene Verteidigungsfähigkeit gestärkt**. Und es wird gewährleistet, dass die **Schweiz auf dem Kontinent keine Sicherheitslücke** darstellt.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, Kooperationen grundsätzlich in **allen Wirkungsräumen** und über das ganze Bedrohungsspektrum zu prüfen und wo sinnvoll voranzutreiben. Spezifisch empfiehlt die Kommission eine Kooperation in den folgenden Bereichen: gemeinsame **Ausbildungen** sowie bilaterale und multilaterale **Übungen**; die Anpassung der einschlägigen **rechtlichen Grundlagen**, sowie die gemeinsame **Abwehr ballistischer Lenkwaffen**.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, seitens der Schweiz die **Erwartungen an die eigene Verteidigungsfähigkeit** festzuhalten, ein **Katalog mit Gegenleistungen** zuhanden der Kooperationspartner zu erarbeiten und die notwendigen **personellen und finanziellen Ressourcen** sicherzustellen.

<sup>6</sup> Ein Wirkungsraum ist ein militärisch bzw. physikalisch definierter Raum, in dem bzw. aus dem heraus Wirkung erzielt wird. Unterschieden wird zwischen Weltraum, Luftraum, Boden, maritimem Raum, elektromagnetischem Raum, Cyberraum, Informationsraum.

### Empfehlungen betr. militärische Friedensförderung und Diplomatie

- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **militärische Friedensförderung auszubauen** (vgl. auch Aussenpolitische Strategie 2024–2027). Sie ist, wo sinnvoll und möglich, für die Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit und der Interoperabilität zu nutzen.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, ein **zweites Kontingent** aufzubauen, sobald sich eine entsprechende Gelegenheit bietet. Ausserdem soll geprüft werden, wie Friedensförderungseinsätze und Ausbildungen im Ausland **noch attraktiver gestaltet** werden können, sowohl für Milizangehörige als auch für Berufspersonal.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die internationale Kooperation auch **auf diplomatischer und juristischer Ebene**, namentlich im Rahmen der UNO und der OSZE, weiterzuführen. Die Anstrengungen in die **internationale Rüstungskontrolle**, namentlich von autonomen Waffensystemen sowie generell von *Emerging and Disruptive Technologies EDT*, sind zu verstärken.

## 4 Ausrichtung der sicherheitspolitischen Instrumente auf die verschärfte Sicherheitslage

Die neue Sicherheitslage in Europa erfordert auch eine Analyse der sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz, die im gesamten Spektrum von Ereignissen und Bedrohungen zur Verfügung stehen, um rasch und wirkungsvoll reagieren zu können.

Der Befund ist klar: Der **Armee** mangelt es an **personellem Bestand, Ausrüstung, Trainingsmöglichkeiten und Bevorratung**. Mit dem vom Bundesrat vorgelegten Voranschlag 2024 und dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP 2025–2027, der den Anstieg der **Armeeausgaben** auf 1 Prozent des BIP auf 2035 streckt, ist die Diskrepanz zwischen der sicherheitspolitischen Dynamik in der Welt und der Verteidigungsplanung der Schweiz damit zu gross.

Für eine Mehrheit der Kommission stellt die ungenügende personelle Alimentierung der Armee das grösste Hindernis auf dem Weg zu einer einsatztauglichen Armee dar. Die Schweiz kennt zwar eine allgemeine Wehrpflicht, wobei die Frauen, die Ausland-

schweizer und die Doppelbürger (sofern sie nachweisen können, dass sie ihre Dienstpflicht im Ausland leisten) ausgeschlossen sind. Auch bestehen die wehrfähigen Alterskohorten zu mindestens einem Drittel aus Männern ohne schweizerische Staatsbürgerschaft, und generell wird die Wehrpflicht nicht mehr konsequent genug durchgesetzt.

Auch der **Bevölkerungsschutz** wurde in den vergangenen Jahren aufgrund der rückläufigen Bedrohungslage vernachlässigt. Wichtig ist der Wiederaufbau von Fähigkeiten im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten, aber auch aufgrund der zunehmenden Häufigkeit von klimabedingten Umwelt- und humanitären Katastrophen. Für eine grosse Mehrheit ist denn auch die Stärkung der Resilienz gegenüber hybriden und anderen Bedrohungen eine gesamtstaatliche und -gesellschaftliche Daueraufgabe, die im Zusammenspiel von allen Staatsebenen sowie der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien zu erfol-

gen hat. Es sind daher Massnahmen erforderlich, um zusammen mit der gesellschaftlichen Resilienz auch den Wehrwillen zu stärken.

Aus Sicht zahlreicher Experten befindet sich die Welt bereits in einer Vorkriegsphase – und die Schweiz sich gemäss Direktor des NDB<sup>7</sup> in einem hybriden Krieg. In einer solchen Phase sind Analyse und Antizipation

von grosser Wichtigkeit. Ausserdem müssen Bundesrat und Nachrichtendienst über Rechtsgrundlagen und Instrumente verfügen, mit denen sie reagieren und entsprechende Massnahmen auslösen können. Noch nicht gewährleistet, aber von enormer Wichtigkeit ist die **Souveränität im Informationsraum**.

### Empfehlungen betr. Armee

- Die Kommission empfiehlt mit einer überwiegenden Mehrheit, eine auf die heutige Bedrohungslage ausgerichtete **umfassende Verteidigungskonzeption** zu erstellen. Diese muss die Aufgaben und das Zusammenspiel militärischer und ziviler Verteidigung klären, die Resilienz von Wirtschaft und Verwaltung fördern und die Bevölkerung vorbereiten. Ziel ist eine integrale Führungsfähigkeit über die äussere und die innere Sicherheit, über alle Stufen des Föderalismus, in Zusammenarbeit mit der Armee und ausländischen Partnern. In diese Konzeption sind auch **Strategien gegen die hybride Kriegsführung inkl. Beeinflussung und Desinformation** mit einzubeziehen.
- Die Kommission empfiehlt mit einer überwiegenden Mehrheit, die **Armee** wieder auf ihre **Verteidigungsfähigkeit** auszurichten, damit sie ihren Verfassungsauftrag wahrnehmen kann. Sie muss den **Kampf der verbundenen Waffen** beherrschen und einen konventionellen Angriff abwehren können. Auch die **Organisationsstruktur** der Armee ist auf den Verteidigungsauftrag auszurichten.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, **der von der Armee vorgelegten Planung zu folgen** und das **Budget bis 2030 auf 1 Prozent des BIP** zu erhöhen.
- Um den Sollbestand der Armee zu erhöhen, empfiehlt die Kommission mit einer grossen Mehrheit, **Doppelbürger mit Wohnsitz** in der Schweiz zum Militärdienst in der Schweiz zu verpflichten. Eine Mehrheit der Kommission empfiehlt die **Zusammenlegung von Zivildienst und Zivilschutz**, eine **konsequente Durchsetzung der Wehrpflicht** im Sinne der Wehrgerechtigkeit und ein Höchstalter von 35 Jahren für die Absolvierung der Rekrutenschule.
- Generell empfiehlt eine grosse Mehrheit der Kommission, die **gesellschaftliche Resilienz und mentale Verteidigungsbereitschaft** zu stärken. Im Vordergrund stehen die Sensibilisierung sowie Ausbildung und Übungen zur Stärkung der individuellen und gesellschaftlichen Widerstandsfähigkeit gegenüber hybriden Bedrohungen und bewaffneten Angriffen.

### Empfehlungen betr. Bevölkerungsschutz

- Die Kommission empfiehlt einstimmig, auch den **Bevölkerungsschutz** zu stärken und **auf die Sicherheitslage auszurichten**. Der Zivilschutz soll sich auch **auf seine Aufgabe im Kriegsfall** vorbereiten. Die Fähigkeiten in den zentralen Schutzaufgaben (Alarmierung, grossflächige Evakuationen, Betreuung, Bergung, Rettung und Versorgung) sind wiederherzustellen und unter Einbezug der Bevölkerung zu üben. Der Bund soll die Koordination der Zivilschutzorganisationen aktiv vorantreiben.
- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, die **Resilienz der Bevölkerung** zu stärken und sie **für die verschärfte Bedrohungslage zu sensibilisieren**.

<sup>7</sup> «Quantum Computing, Künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu.» Interview mit Christian Dussey in der NZZ vom 10.4.2024

- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit den **Beitritt zum European Union Civil Protection Mechanism EUCPM**, um die internationale Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz, gerade auch jene mit Nachbarländern, zu verbessern.
- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, den **Schutz der kritischen Infrastrukturen** zu verbessern. Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, diese regelmässig zu überprüfen und falls notwendig Anweisungen zu geben.
- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, angesichts der Bedrohungslage die **sicherheitsrelevanten Instrumente von Bund, Kantonen und Gemeinden rasch zu klären und aufeinander abzustimmen**. Die **nationale Polizeidatenbank** ist als vordringlich einzustufen und deren Einrichtung vorzunehmen. Generell ist die polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz zu verbessern. Weiter ist die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im **Krisenmanagement** zu verbessern und auch zu üben.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **zivil-militärische Zusammenarbeit** im Bereich der **klimabedingten Umwelt- und humanitären Katastrophen** zu verstärken und zu verbessern.

### Empfehlungen zu weiteren sicherheitspolitischen Instrumenten

- Die Kommission empfiehlt einstimmig, der **Beeinflussung und Desinformation** besondere Beachtung zu schenken. Es sind Systeme für die Beobachtung, Warnung und Abwehr zu entwickeln und einzurichten.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **Rechtsgrundlagen des NDB** an die aktuellen Anforderungen anzupassen. Konkret sollen die gegenwärtigen Hürden zur Verfolgung von Beeinflussungsaktivitäten eliminiert werden.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, das **Abwehrdispositiv gegen verbotenen Nachrichtendienst** zu erhöhen. Zu forcieren ist insbesondere die Ausweisung ausländischer Spione.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die vom Bund im Rahmen der Presseförderung **subventionierten und konzessionierten Medien** auf geeignete Weise dazu zu verpflichten, Vorkehrung gegen Desinformation und Beeinflussungsaktionen zu treffen.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **sicherheitspolitische Analyse und Antizipation** zu stärken, namentlich durch ein regelmässiges Briefing des Bundesrats.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit zu prüfen, ob die **Massnahmen**, die dem Bundesrat in einer **Phase mit zunehmenden Spannungen** zur Verfügung stehen, ausreichend sind oder erweitert werden müssen.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, der **Cybersicherheit** auf allen Stufen des Bundes und der Kantone die nötige Aufmerksamkeit zu schenken, auch mit allfälligen Vorgaben an Private. Die entsprechenden Vorkehrungen sind nicht delegierbar.

## 5 Ausrichtung der Rüstungspolitik auf die gemeinsame Verteidigung

Rüstungspolitik ist ein zentrales Element der Sicherheitspolitik. Sie gewährleistet die notwendigen industriellen Fähigkeiten und Kapazitäten, um den Betrieb sowie die Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der Systeme der Armee sicherzustellen.

Die in der Schweiz ansässige Rüstungsindustrie leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Sie beruht auf drei Pfeilern: dem Export, dem Schweizer Markt und der Kooperation. Keiner dieser Pfeiler darf wegfallen. Auch die Kooperation mit der Spitzenforschung in der Schweiz ist wichtig. Da Robotik, KI-gesteuerte Technologien und autonome Waffensysteme auch in der Kriegsführung eingesetzt werden, bedarf es auch rechtlicher Rahmenbedingungen.

Gleichzeitig ist die Bedeutung des europäischen Rüstungsmarkts gross. Da alle Länder auf Kooperation angewiesen sind, wurden die grossen EU-Programme lanciert. Eine Mehrheit der Kommission ist deshalb über-

zeugt, dass auch die Schweiz diesbezüglich mit der EU kooperieren muss. Technologien in die Schweiz zu holen ist schwierig, da ausländische Firmen nur dann dazu bereit sind, wenn sie die Produkte auch wieder importieren und weiter exportieren können.

Intensiv diskutiert werden die Exportpolitik und das Wiederausfuhrverbot. Eine Mehrheit spricht sich – analog zu eingangs geführter Diskussion über die Revision der Neutralitätspolitik – dafür aus, sich weiterhin an die Länder gemäss Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung zu halten und das Wiederausfuhrverbot für diese Länder aufzuheben. Da Rüstungsexporte immer wieder heftige innenpolitische Debatten auslösen und dem Ansehen der Schweiz im Ausland schaden, plädiert eine Minderheit entweder auf einen gänzlichen Verzicht einer exportorientierten Rüstungsindustrie oder eine Beschränkung derselben auf das für die Armee notwendigste.

- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **schweizerische Rüstungsindustrie zu stärken und auf die neue Bedrohungslage auszurichten**. Auch die Offset-Politik ist strategisch auf die Stärkung der Rüstungsindustrie auszurichten.
- Die Kommission empfiehlt mit einer Mehrheit, die **Innovation** in der Rüstungsindustrie im Land durch geeignete Rahmenbedingungen zu stärken. Bei der Rüstungsbeschaffung ist der **Standort Schweiz als Evaluationskriterium** zu gewichten. Sicherheitspolitische Aspekte sollen auch in der Eigentümerstrategie für die in der Schweiz ansässige Rüstungsindustrie berücksichtigt werden.
- Die Kommission empfiehlt, den **Zugang zu den EU- und NATO-Rüstungsprogrammen** sicherzustellen. Eine Mehrheit spricht sich für ein bilaterales Marktzugangsabkommen aus, eine bedeutende Minderheit für den Einkauf in die Programme.
- Die Kommission empfiehlt mit einer Mehrheit, den **Rüstungsexport an die geopolitischen Entwicklungen** anzupassen und durch eine Revision der Kriegsmaterialverordnung neu auszurichten. Der Fokus muss auf Staaten mit einer demokratischen Rechtsordnung liegen. Das **Wiederausfuhrverbot ist für Länder gemäss Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufzuheben**.
- Die Kommission empfiehlt mit einer Mehrheit, neben dem Engagement auf internationaler Ebene auch für die Schweiz **Rechtsgrundlagen für den Einsatz von KI, Robotik und autonomen Waffensystemen** zu schaffen. Eine überwiegende Mehrheit der Kommission empfiehlt, mehr **Spezialisten** in diesem Bereich auszubilden und dafür die nötigen Ressourcen bereitzustellen.

## 6 Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung

Die wirtschaftlichen Verwundbarkeiten und Abhängigkeiten wurden im Zuge der Covid-Pandemie schonungslos aufgezeigt. Seither sind die Lieferketten in Umstrukturierung begriffen. Versuche, die Industrie zurück in die Schweiz resp. nach Europa zu holen, haben sich jedoch als schwierig erwiesen. Die wirtschaftliche Landesversorgung hat aus der Pandemie die Lehren gezogen, muss ihre Massnahmen jedoch angesichts der neuen Sicherheitslage abermals überprüfen.

Selbstversorgung wäre eine Illusion. Die Schweiz kann ihre Resilienz nur durch ein funktionierendes Aussenhandelssystem stärken. Als Land mit wenig Ressourcen und hoher Importabhängigkeit hat die Schweiz ein Pflichtlagersystem entwickelt.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass auch die Energie als Teil der Landesversorgung anzusehen

ist und ihr die entsprechende Bedeutung in der Sicherheitspolitik zukommen soll.

Die Landesversorgung ist nicht nur für versorgungskritische, sondern auch für strategische Güter sicherzustellen, namentlich kritische Rohstoffe und seltene Erden, zumal die Schweiz ein wichtiger Standort von Bergbau- und Rohstoffhandelsfirmen ist. Diese Versorgung ist über Kooperationen mit anderen Ländern sicherzustellen.

Industriepolitische Vorstösse sind auch unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit zu prüfen. Die einseitige und risikoreiche Abhängigkeit von fossilen Energien und von autokratischen Staaten ist zu reduzieren.

- Die Kommission empfiehlt einstimmig, die **Energie** als Teil der Landesversorgung zu betrachten und in die sicherheitspolitische Strategie einzubauen.
- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, die **gesetzlichen Pflichtlager** zu überprüfen und die wirtschaftliche Landesversorgung wie auch die Wirtschaft als Akteurin in das strategische Krisenmanagement einzubinden. Auch hier ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu gewährleisten.
- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, die **bilateralen Verträge mit der EU** als Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung zu betrachten und mit allen Mitteln auf deren Sicherstellung hinzuwirken.
- Die Kommission empfiehlt mit grosser Mehrheit, die **Aussenwirtschafts- und die Wirtschaftspolitik** als Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung zu betrachten. Die Schweiz muss einen Überblick über kritische und strategische Güter haben, ihre Lieferketten diversifizieren, Marktzulassungsprozesse und Konformitätsbestimmungen harmonisieren und die Kreislaufwirtschaft stärken.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die Bevölkerung für die Haltung von **Notvorräten** zu sensibilisieren.
- Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, **industriepolitische Vorstösse** auch unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit zu prüfen und die **Abhängigkeiten, auch jene von fossilen Energien**, zu reduzieren.
- Die Kommission empfiehlt mit einer Mehrheit, wo möglich die **Abhängigkeit von autokratischen Regimes** zu reduzieren, insbesondere für Rohstoffe und Halbfabrikate, die für kritische Industrien notwendig sind.

# Bericht

## Einleitendes

### **Auftrag und Ziel**

Der Ukraine-Krieg hat die Sicherheitslage in Europa fundamental verändert. Damit stellen sich auch grundlegende Fragen zur künftigen Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik. Die Chefin VBS setzte deshalb im August 2023 eine Studienkommission ein, deren Bericht Impulse und Beiträge für die öffentliche und die parlamentarische Diskussion liefern und als Grundlage für die sicherheitspolitische Strategie dienen soll, die für 2025 vorgesehen ist.

In der Vergangenheit wurden mehrmals Studienkommissionen für strategische Fragen eingesetzt, nachdem sich die sicherheitspolitische Lage für die Schweiz massgeblich verändert hatte. Die Kommission Schmid erarbeitete von 1967 bis 1969 den Bericht «Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz», der für Jahrzehnte die sicherheits- und militärpolitische Stossrichtung der Schweiz beeinflusste. Die Kommission Brunner war von 1996 bis 1998 aktiv. Ihr Bericht unterstützte den vom Bundesrat eingeschlagenen Öffnungskurs in der Sicherheitspolitik. Beide Kommissionen setzte das damalige Eidgenössische Militärdepartement (EMD) ein.

Heute sind die Herausforderungen an eine zukunftsfähige und breit abgestützte Sicherheitspolitik für die Schweiz mindestens so gross wie Ende der 60er- und der 90er-Jahre. Bei den Kommissionen Schmid und Brunner ging es in erster Linie um die Positionierung der Schweiz im und nach dem Kalten Krieg. Heute geht es darum, im Lichte einer erneuten und voraussichtlich

lang anhaltenden Polarisierung zwischen westlichen Staaten und Russland sowie möglicherweise auch China eine Sicherheitspolitik zu gestalten, die den Interessen der Schweiz umfassend und nachhaltig dient und ihren Werten entspricht.

Der sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates 2021 und der Zusatzbericht 2022 berücksichtigten bereits Veränderungen der Bedrohungslage und zogen erste Schlussfolgerungen. Angesichts der wohl nachhaltigen, tiefgreifenden Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld erscheint eine grundlegendere Reflexion der schweizerischen Sicherheitspolitik als angezeigt.

Die Aufgabe der Studienkommission ist es darzulegen, wie eine zukunftsfähige Sicherheitspolitik ausgestaltet werden kann. Der Nutzen liegt darin, von ausserhalb der Bundesverwaltung Expertise und verschiedene Perspektiven einzubringen, um die gesellschaftliche Diskussion über die Sicherheitspolitik zu führen und zu deren langfristigen Ausrichtung beizutragen.

### ***Zusammensetzung der Studienkommission***

Damit die Studienkommission auf einer tragfähigen Grundlage bezüglich Recht, Geschichte und der sicherheitspolitischen Realitäten innerhalb und ausserhalb der Schweiz arbeiten kann, ist sie breit zusammengesetzt. Ihre Mitglieder stammen aus Politik und Behörden, Diplomatie, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Jugend und Wirtschaft, wobei die sechs Fraktionen des Parlaments gebeten wurden, je einen Vertreter oder eine Vertreterin in die Kommission zu delegieren. (Die

Liste der Mitglieder der Studienkommission findet sich im Anhang des Berichts.)

Den Vorsitz der Kommission hat Bundesrätin Viola Amherd an Herrn Valentin Vogt übertragen, bis Ende Juni 2023 Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes; Verfasserin des Berichts ist Katja Gentinetta, Politikphilosophin und -beraterin.

### **Arbeitsweise**

Nach einem einleitenden Austausch über das grundsätzliche Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik wurden die zu diskutierenden Themen festgelegt. Für jedes Thema wurden den Kommissionsmitgliedern Grundlagendokumente zur Verfügung gestellt. An den Sitzungen wurden ein oder zwei Einführungsreferate von Expertinnen und Experten inner- oder ausserhalb der Kommission gehalten. In der anschliessenden Diskussion konnten Fragen gestellt und Meinungen und Ansichten ausgetauscht werden. Im Nachgang zu den Sitzungen zu den verschiedenen Themen wurden die Mitglieder gebeten, Empfehlungen einzureichen.

Auf dieser Basis wurde ein erster Entwurf des Kapitels verfasst, der den Mitgliedern zur kritischen Durchsicht übermittelt wurde. Über die Empfehlungen wurde abgestimmt. Die Kommission entschied sich für dieses Vorgehen, um trotz der Breite ihrer Zusammensetzung konkrete und pointierte Empfehlungen formulieren zu können. Die in den Diskussionen wiedergegebenen qualifizierten Mehrheiten und Minderheiten beruhen auf den Abstimmungsergebnissen; ihnen liegt eine spezifische Definition zugrunde (s. Anhang). Im ausführlichen Bericht werden sämtliche Empfehlungen wiedergegeben, inklusive des jeweiligen Stimmverhältnisses.

Die Empfehlungen der Kommission zielen darauf ab, die Schweiz auf mögliche Entwicklungen, die sich aufgrund der verschärften Sicherheitslage ergeben könnten, angemessen vorzubereiten. Sie sollen der Sicherheit der Schweiz, ihrer Verteidigungsfähigkeit und damit der Abhaltewirkung dienen.

### **Aufbau des Berichts**

Der Bericht umfasst folgende Elemente:

Die **Zusammenfassung** ist ein Auszug des Berichts. Sie enthält neben einer Zusammenfassung der Ausgangslage die Schlussfolgerungen der Kommission zu den einzelnen Themen sowie die Empfehlungen zuhanden der Auftraggeberin.

Der ausführliche **Bericht** gibt zusätzlich zu jedem der diskutierten Themen einen Überblick über die

Grundlagen und Briefings als Ausgangslage für die Diskussion. Anschliessend werden die Diskussionen mit den verschiedenen diskutierten Aspekten, Mehrheits- und Minderheitsmeinungen sowie einzelnen Anregungen und Vorschlägen zusammenfassend wiedergegeben. Am Schluss jedes Kapitels finden sich die Empfehlungen, über die die Mitglieder der Kommission abgestimmt haben.

Der **Anhang** zum Bericht enthält die folgenden Elemente:

- Liste der Kommissionsmitglieder
- Liste der externen Referentinnen und Referenten
- Terminologie Mehrheiten/Minderheiten

## **Sicherheit und Sicherheitspolitik**

**Sicherheit als Staatsaufgabe.** Sicherheit bedeutet die legitime Erwartung der Menschen, dass ihre individuellen und kollektiven Güter nicht unberechenbaren Beeinträchtigungen ausgesetzt sind, sei dies durch Übergriffe oder durch Ereignisse, die voraussehbar sind oder auch nicht. Aufgabe des Staates ist es, die innere und die äussere Sicherheit seines Gemeinwesens zu gewährleisten. Er hat die politische und wirtschaftliche Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger und seines Gemeinwesens zu garantieren und sein Territorium gegenüber Drohungen und Angriffen durch feindlich gesinnte Akteure zu schützen. Die Sicherheitspolitik umfasst demnach alle Massnahmen, die hierfür notwendig sind, und sie gehört zu den prioritären Politikbereichen eines jeden Staates.

Die Schweizerische Bundesverfassung hält dazu in Artikel 2 Folgendes fest:

*«Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes».*

Das übergeordnete Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik ist es, so der Bundesrat zuletzt im September 2022,

*«die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und zu Frieden und Stabilität jenseits der Grenzen beizutragen».*<sup>8</sup>

Um die Ziele ihrer Sicherheitspolitik zu erreichen, ging die Schweiz neben ihren eigenen Vorkehrungen zur inneren und äusseren Sicherheit auch internationale Verpflichtungen ein: Als Mitglied der UNO bekennt sie sich zur UNO-Charta, die Gewalt als Mittel der Po-

<sup>8</sup> Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine; Bericht des Bundesrats vom 7. September 2022

litik ablehnt und die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit aller Staaten respektiert.<sup>9</sup> Die Schweiz setzt sich deshalb und auch aus eigenem sicherheitspolitischem Interesse und im Sinne der Prävention für eine stabile internationale Ordnung und die Wahrung des Völkerrechts und der Menschenrechte ein.

**Wandel der Sicherheitspolitik.** Klassische Sicherheitspolitik umfasst die militärische Abschreckung, die Bündnispolitik und die Rüstungskontrolle. Die Sicherheitspolitik der Schweiz war, wie auch in anderen Ländern, bis in die 1980er-Jahre primär militärisch geprägt. Die Schweiz folgte ihrem Prinzip der «Dissuasion», verstanden als Kriegsverhinderung durch eine glaubhaft vermittelte Verteidigungsbereitschaft.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verschob sich der Fokus der Sicherheitspolitik weg von der autonomen Verteidigung hin zu einer kooperativen Prävention. Sicherheitspolitik, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik sowie innere Sicherheit wurden zunehmend integriert. Abrüstungsbemühungen und Friedensförderung gewannen an Bedeutung, und auch nicht-militärische Aspekte wie die ökonomische und die ökologische Sicherheit wurden in den Blick genommen. Als Antwort auf gesellschaftliche Dynamiken und technologische Entwicklungen wurden weitere Aufgaben in die Sicherheitspolitik integriert. Es galt, sich gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Folgen der Migration, Cyberangriffe, Desinformation, bewaffnete Konflikte um Rohstoffe, Störungen in der Versorgung mit Energie und Gütern, Naturkatastrophen und Pandemien zu schützen.

Mit der Breite der sicherheitspolitischen Aspekte wuchs auch der Fächer seiner Instrumente. Er umfasst heute die Armee, den Nachrichtendienst, den Bevölkerungsschutz – als Verbundsystem von Zivilschutz, Polizei, Feuerwehren, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben –, die Zollverwaltung und den Grenzschutz sowie Information und Kommunikation.

Heute wird Sicherheitspolitik erweitert verstanden. Sie richtet sich nicht mehr allein auf die Unversehrtheit ihres Gemeinwesens aus, sondern auf den gesamten Bereich der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Ihr Ziel ist auch die Sicherung einer politischen und wirtschaftlichen Stabilität sowie der Schutz des Lebensraums. Damit ist die Sicherheitspolitik heute mehr als nur eine Verbundaufgabe zwischen verschiedenen Departementen, den drei Staatsebenen oder der Innen- und Aussenpolitik. Eine zeitgemässe Sicherheitspolitik muss sich dieser umfassenden Dimension der Sicherheit eines Landes bewusst sein.

**Fokus und Abgrenzung.** Mit Blick auf den Auftrag der Studiengruppe, angesichts der fundamental veränderten Sicherheitslage in Europa Impulse und Beiträge für die öffentliche und die parlamentarische Diskussion zu liefern, entschied sich die Studiengruppe dennoch für einen engeren Fokus. Im vorliegenden Bericht werden daher spezifische Politikbereiche explizit angesprochen. Dazu gehören namentlich die Verteidigungspolitik einschliesslich der militärischen Friedensförderung, die Aussenpolitik einschliesslich der Diplomatie, die wirtschaftliche Landesversorgung, der Bevölkerungsschutz sowie Massnahmen der inneren Sicherheit, die sich aus den Folgen der veränderten Sicherheitslage ergeben. Nicht vertieft diskutiert werden die Bedrohungen durch den Klimawandel bzw. die Klimapolitik, die Energiesicherheit, die Migrationspolitik sowie die soziale Sicherheit und damit die Sozialpolitik. Die Kommission weist allerdings darauf hin, dass Klimapolitik als transversales Thema auch in die Sicherheitspolitik aufzunehmen ist, da der Klimawandel und seine Auswirkungen zu einer Vervielfachung und Verschärfung von gesellschaftlichen Risiken und Konflikten führen. Auch die Energie ist als Teil der Landesversorgung zu verstehen und in die sicherheitspolitische Betrachtung einzubeziehen.

Schliesslich möchte die Kommission betonen, dass ihre Empfehlungen darauf abzielen, die Schweiz auf mögliche Entwicklungen, die sich aufgrund der verschärften Sicherheitslage ergeben könnten, angemessen vorzubereiten. Die Umsetzung der Empfehlungen soll der Sicherheit der Schweiz und ihrer Verteidigungsfähigkeit dienen. Letztere ist dann glaubwürdig, wenn sie den Gegner von einem allfälligen Angriff abhalten kann.

<sup>9</sup> Charta der Vereinten Nationen, Kap. 1, Art. 2, Abs. 4; UNO-Resolution 3314 (XXIX); Definition Aggression

# 1 Ausgangslage

Die Sicherheitslage in Europa hat sich in jüngerer Zeit massiv verschlechtert. Die globale Lage ist von drei wesentlichen Entwicklungen geprägt: der laufenden Herausforderung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit der USA, dem Konflikt zwischen Autokratien und Demokratien sowie einem neuen Selbstverständnis des globalen Südens. Das System der kollektiven Sicherheit ist infrage gestellt, die globale und auch atomare Aufrüstung erreicht seit der Abrüstung nach dem Kalten Krieg neue Höhen. Zusammen mit den neuen technologischen Möglichkeiten, die für Angriffe im Cyberraum und die Beeinflussung öffentlicher Diskurse genutzt werden, münden diese Entwicklungen in eine äusserst angespannte Situation. Gefährdet sind die Sicherheit Europas und damit auch diejenige der Schweiz.

Gestützt auf die Lageberichte des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) aus den Jahren 2023 und 2022, dessen Input an einer Kommissionssitzung, zwei Referate des ehemaligen Vorsitzenden der Münchner Sicherheitskonferenz Wolfgang Ischinger sowie weitere verfügbare Informationen aus Wissenschaft und Medien wird im Folgenden ein Überblick über die Ausgangslage gegeben. Im Vordergrund stehen jene geopolitischen Entwicklungen, die Auswirkungen auf die Bedrohungslage in der Schweiz haben könnten. Sie bilden den groben Rahmen für die Diskussion und die Empfehlungen der Studienkommission.

## 1.1 Geopolitische Entwicklungen und Trends

**Russland - Ukraine.** Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine bestimmt die Sicherheitslage in Europa. Zwar hat sich Russland bezüglich der Widerstandskraft der Ukraine massiv getäuscht. Inzwischen hat es aber seine Militärausgaben verdoppelt und das Land auf Kriegswirtschaft umgestellt. Unterstützt wird Russland von Nordkorea und dem Iran, u. a. durch Lieferung von Waffen und Munition. China hält sich mit einer eindeutigen Verurteilung Russlands zurück. Die Ukraine hält an ihrer Verteidigung fest. Sie bleibt dafür jedoch von der Unterstützung des Westens abhängig, wobei die USA und Deutschland die Hauptlast tragen. Russlands Krieg ist von massiven Desinformationskampagnen und Cyberattacken sowie

Sabotageakten in Europa begleitet. Jegliche zusätzliche Unterstützung der Ukraine durch den Westen wird mit neuerlichen nuklearen Drohungen beantwortet. Ein Ende des Kriegs ist nicht in Sicht.

Mit seinem Aggressionskrieg gegen die Ukraine hat Russland einen dreifachen Bruch vollzogen: Mit der Ukraine als souveräner Staat, mit Europa und mit dem Westen. Mit seinem nuklearen Imperialismus strebt Russland die Wiederherstellung einer exklusiven Einflussosphäre in Europa an. Dazu gehört zumindest die Neutralisierung der Ukraine als unabhängiger Nationalstaat, aber auch das Zurückdrängen des Einflusses der NATO in der Nähe zur russischen Grenze. Insbesondere die baltischen Staaten warnen vor einem Angriff Russlands auf ihr Territorium; Cyberattacken und Beeinflussungsaktivitäten sowie die Instrumentalisierung der russischen Minderheiten sind bereits im Gange. Eine Konfrontation Russlands mit der NATO ist nicht auszuschliessen.

**Westbalkan.** Die Region des ehemaligen Jugoslawiens bleibt auch zwanzig Jahre nach Kriegsende ein Unruheherd. Der Flickenteppich aus Nationen, Ethnien und Religionen erschwert einen nachhaltigen Frieden. Jüngst nehmen vor allem die Spannungen zwischen Serbien und Kosovo wieder deutlich zu. Sowohl in Serbien als auch in Bosnien gibt es Gruppen, die mit Unterstützung Moskaus Unruhe stiften und ihre kulturelle Nähe zu Moskau ausspielen. Gewaltausbrüche und Angriffe auf KFOR-Truppen begleiten diese Rhetorik. Die Region mit den NATO-Mitgliedstaaten Albanien, Montenegro und Nordmazedonien könnte wie das Baltikum zum Test für die Beistandspflicht der NATO werden.<sup>10</sup>

Ebenfalls präsent in der Region ist China, was das Verhältnis der Länder des Westbalkans zur EU zusätzlich verkompliziert. Die Staaten verharren – mit Ausnahme Sloweniens und Kroatiens – seit über 20 Jahren im Status des Beitrittskandidaten.<sup>11</sup>

**Nahost.** Die Lage im Nahen Osten bleibt auch über 70 Jahre nach der Gründung des Staates Israel angespannt. Seit dem brutalen Massaker der Hamas in Israel am 7. Oktober 2023 und der Geiselnahme herrscht zwischen Israel und Palästina Krieg. Während

<sup>10</sup> David Shedd and Ivana Stradner: *Russia's Second Front in Europe*. Foreign Affairs, 7.11.2023

<sup>11</sup> Henrik Larsen: *Der Westbalkan zwischen EU, NATO, Russland und China*. CSS-Analyse Mai 2020

der Iran seinen Einfluss mit Proxy-Kräften in der Region (Milizen in Syrien, Libanon, Irak, Jemen) kontinuierlich ausbaut, versuchen die USA und Verbündete, mittels Diplomatie und ihrer Präsenz im Mittelmeer, im Roten Meer und im Persischen Golf einen Flächenbrand zu verhindern. Der Krieg löste weltweit eine Welle von Solidaritätsbekundungen mit den Palästinensern aus und hat zahlreiche antisemitische Vorfälle zur Folge. Ein langer Krieg und Stellvertreterkonflikte können nicht ausgeschlossen werden, zumal Russland bereits in Syrien explizit militärische Einsätze gegen die Zivilbevölkerung geübt hat.

**Afrika.** In Afrika nimmt der Einfluss Russlands und Chinas sowie neuerdings auch jener von arabischen Staaten zu, derjenige des Westens hingegen ab. In mehreren Staaten in der Sahel-Zone haben Militärjuntas die Macht übernommen, womit die USA und Europa riskieren, ihre Partner für die Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung sowie die Bekämpfung von Terrorismus und unkontrollierter Migration zu verlieren. Der Bürgerkrieg im Sudan macht die Region zusehends instabiler. Sicherheitspolitisch relevant sind auch die nordafrikanischen Staaten, namentlich Libyen, das Brennpunkt der Migration ist. Der schleichende Staatszerfall in West-, Zentral- und Ostafrika führt zur Verbreitung v.a. islamistischer Terrorgruppen und, zusammen mit dem Bevölkerungswachstum, zu einer verstärkten Migration in den Norden Afrikas und von dort nach Europa.

**China/Pazifik.** China macht als Grossmacht seinen Einfluss weltweit geltend. Es hat die «Wiedervereinigung» mit Taiwan zum offiziellen Ziel erklärt und schliesst den Einsatz militärischer Mittel explizit nicht aus. Das Land rüstet massiv auf. Mit dem Abbau von US-Staatsanleihen und dem Aufbau von Öl- und Gasreserven scheint sich China für eine längere Phase der wirtschaftlichen Unabhängigkeit vorzubereiten.<sup>12</sup> Experten halten eine Eskalation ab 2027 für möglich. Die Folge wäre eine direkte Konfrontation mit den USA, mit Konsequenzen für den gesamten Globus.

In Europa nimmt China neben der sogenannten Belt-and-Road-Initiative (BRI) auch über die *China and Central and Eastern European Countries Cooperation* (China-CEEC Cooperation) Einfluss. In der UNO präsidiert China inzwischen 4 von 15 UNO-Agenturen (kein

anderes Land hat mehr als ein Präsidium) und nimmt Einsitz im fünfköpfigen Gremium, das die Rapportureure im Menschenrechtsrat selektioniert. Innerhalb der UNO setzt sich China, ähnlich wie viele Staaten aus dem globalen Süden, betont für eine Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten ein. Chinas Initiativen, oft nach Sprachregelung der kommunistischen Partei Chinas formuliert, drücken zwar eine breite Zustimmung zur UNO-Charta aus, zielen jedoch darauf ab, eine Hierarchie einzuführen: Sicherheit kommt vor Entwicklung, und Entwicklung vor Menschenrechten.

Diese und andere Entwicklungen verstärken die im Folgenden kurz ausgeführten geopolitischen Trends zusätzlich:

#### **Neues Selbstverständnis des globalen Südens.**

Zahlreiche Länder des globalen Südens verhalten sich zusehends kritischer gegenüber dem globalen Norden resp. Westen und werfen diesem in vielen internationalen Themen einen *double standard* vor. Gleichzeitig werden die afrikanischen Länder von China und Russland umworben, wobei es auch um das Stimmverhalten an der UNO-Generalversammlung geht.<sup>13</sup> Ein weiterer Aspekt dieser Dynamik ist die Vereinigung der BRICS-Staaten, die 2009 von China und Russland zusammen mit Brasilien und Indien ins Leben gerufen und seither erweitert wurde, jüngst um Südafrika, Iran, Ägypten, Äthiopien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Gemäss eigenen Angaben hätten sich Ende 2023 mehr als 40 Staaten für die Organisation interessiert und 22 davon einen formalen Antrag gestellt. Ein weiterer Zusammenhang des Bemühens von China und Russland um den globalen Süden dürfte in dessen **Ressourcenvorkommen** liegen. Der Abbau der für die Energiewende notwendigen Rohstoffe findet vor allem im globalen Süden statt.

China und Russland stellen sich seit längerem gemeinsam **gegen die Dominanz des Westens**. Seit 1991 bilden sie eine strategische Partnerschaft: 2001 gründeten sie die *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), zu der auch Indien, Iran, Kasachstan, Kirgisistan, Pakistan, Tadschikistan und Usbekistan gehören. 2005 unterzeichneten sie eine gemeinsame Erklärung zur Weltordnung im 21. Jahrhundert, 2019 bekräftigten sie aufgrund des «Eintritts in eine neue Ära» ihre Partnerschaft und strategische Zusammenarbeit.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Mike Studemann: *Ein Sturm zieht von Peking nach Taipeh*; NZZ PRO, 27.4.2024

<sup>13</sup> Der Resolution «Aggression gegen die Ukraine» EntA/ES-11/L.1, die Russlands Vorgehen als Aggression einstuft, die Unabhängigkeit der Ukraine bekräftigt und Russland zum sofortigen Abzug der Truppen auffordert, wurde von 141 Staaten zugestimmt; Russland, Belarus, Nordkorea, Eritrea und Syrien lehnten die Resolution ab; 35 Staaten, darunter China, Indien sowie mehrheitlich afrikanische Staaten, enthielten sich der Stimme; 12 Länder blieben der Abstimmung fern.

<sup>14</sup> CSS Strategic Trends 2023; Brian G. Carlson: *China, Russia and the Future of World Order*, S. 11-38.

**Schwächung des Systems der kollektiven Sicherheit.** Insgesamt führen diese Entwicklungen zu einer Schwächung der völkerrechtlichen internationalen Ordnung. Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, durch Kooperation absolute Vorteile für alle, namentlich Stabilität und Wachstum zu generieren, werden unterminiert. Seit 2018 verhindern China und Russland die Aktualisierung von Sanktionslisten im UNO-Sicherheitsrat; im März 2024 stoppte Russland die Weiterarbeit des Expertengremiums, das die Einhaltung der Sanktionen überwacht. Eine komplette Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats, wie sie im Kalten Krieg sichtbar war, kann damit nicht ausgeschlossen werden.<sup>15</sup> Aber nicht nur die UNO, sondern die Gesamtheit der internationalen Organisationen und Foren, also auch die verschiedenen Fachagenturen der UNO sowie die OSZE, verlieren an Wirkung und Durchsetzungsfähigkeit. Die internationale Ordnung ist zusehends gefährdet.

**De-Globalisierung.** Das Zusammenbrechen der Lieferketten in der Covid-Pandemie und durch den Angriff auf die Ukraine bewog viele Staaten dazu, die Resilienz ihrer eigenen Wirtschaft zu stärken und beim internationalen Handel auf gleichgesinnte Länder zu fokussieren. Diese Strategie des De-Risking treibt die Fragmentierung der globalisierten Wirtschaft entlang der geopolitischen Bruchlinien voran. Das Streben der USA und Chinas um Dominanz in strategisch wichtigen Technologien, namentlich der Halbleiter und der künstlichen Intelligenz, nährt die Grossmacht Konkurrenz zusätzlich. Auch die Klimapolitik droht angesichts der unterschiedlichen Ansätze zwischen den USA und Europa sowie den auf Wachstum ausgerichteten Volkswirtschaften in Asien und Afrika zum Opfer der Geopolitik zu werden.

**Globale Aufrüstung.** Parallel zur Schwächung des Systems der kollektiven Sicherheit findet eine globale Aufrüstung statt. Gemäss dem Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) beliefen sich die weltweiten Militärausgaben im Jahr 2023 auf ein bisheriges Allzeithoch von 2443 Milliarden Dollar, was einem realen Anstieg von 6,8 Prozent gegenüber 2022 entspricht. Davon entfielen 55 Prozent auf die 31 NATO-Mitglieder. Die Militärausgaben in Europa verzeichneten bereits 2022 im Jahresvergleich den stärksten Anstieg seit mindestens 30 Jahren. China mit dem zweitgrössten Verteidigungsbudget der Welt steigert seine diesbezüglichen Ausgaben seit 29 Jahren kontinuierlich.

**Weltraum.** Eine spezifische Domäne der globalen Aufrüstung stellt der Weltraum dar. Die Störung von Navigationssystemen gehört bereits seit längerem zu den Instrumenten der Kriegsführung. In jüngerer Zeit häufen sich auch Eingriffe in europäische Satellitensysteme wie die Störung von Satellitensignalen, wodurch vor allem die Luftverkehrskontrolle gefährdet wird. Namentlich Russland und China haben bei der Entwicklung weltraumgestützter elektronischer Kriegsführungsinstrumente erhebliche Fortschritte gemacht, etwa bei elektronischen Störsystemen, gezielten Energiewaffen oder Inspektionssatelliten.<sup>16</sup> Dies sind Zeichen dafür, dass der Krieg zunehmend auch im Weltraum ausgetragen wird.

**Autonome Waffensysteme und neue Technologien.** Im Zuge der jüngeren Konflikte werden auch vermehrt neue Waffensysteme eingesetzt und getestet. Die Entwicklung und die Verbreitung autonomer Waffensysteme schreiten rasch voran, die internationale Regulierung und Kontrolle hinkt jedoch hinterher. Zwar ist sich die internationale Gemeinschaft der damit einhergehenden Gefahren bewusst. Da jedoch niemand im Wettlauf der Entwicklung benachteiligt werden will, lässt sich vorerst noch keine Mehrheit für eine wirkungsvolle Regulierung erkennen. Neben autonomen Waffensystemen stellen auch die künstliche Intelligenz sowie neue Technologien wie synthetische Biologie oder Neurotechnologie Gefahren dar, deren Risiken und Bedrohungspotenzial jedoch noch nicht genau fassbar sind.

**Nukleare Bedrohung.** Die Anzahl Atomwaffen ist weltweit zwar viel geringer als zu Spitzenzeiten des Kalten Kriegs, dennoch ist die Lage gefährlicher: Nukleare Drohungen durch Russland kommen regelmässig vor. Gemäss US-Experten steigt die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes von Atomwaffen vor allem dann, wenn die Ukraine die Oberhand zu gewinnen droht. Sollte Putin den Krieg in der Ukraine gewinnen, dürfte sein Beispiel weitere Mittel- und Regionalmächte dazu animieren, für die Durchsetzung ihrer Interessen resp. zu ihrem eigenen Schutz ebenfalls in den Besitz von Atomwaffen zu kommen. Die ursprüngliche Anzahl von fünf «offiziellen» Atomwaffenstaaten (die permanenten Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats USA, Russland, China, Frankreich, Grossbritannien), ergänzt um die mittlerweile fünf weiteren faktischen Atomwaffenstaaten Israel, Pakistan, Indien, Nordkorea und auch Iran, könnte mittelfristig auf weit über ein Dutzend steigen (Polen und die Ukraine in Europa; Südkorea und Japan in Asien; Saudi-Arabien und

<sup>15</sup> vgl. hierzu Fabien Merz: *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*; in: Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, CSS, S. 27-46

<sup>16</sup> Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment. Secure World Foundation 2024

die Türkei in Nahost). Die Risikominderung wird damit deutlich schwieriger, zumal die Kluft zwischen den Staaten, die sich für eine Abrüstung aussprechen und jenen, die auf Abschreckung setzen, zunimmt.

**Fokus der USA im Indopazifik.** Überschattet werden die dargestellten Entwicklungen von den im November 2024 stattfindenden Wahlen in den USA. Eine mögliche neue Präsidentschaft von Donald Trump beeinflusst bereits heute geopolitische Entscheide und Strategien weltweit. Besonders autokratische Staaten spekulieren auf die Wahl Donald Trumps und den Rückzug der USA aus weiten Teilen der Weltpolitik. Unabhängig davon, wer der nächste Präsident wird, dürften sich die USA mehr und mehr auf den Indopazifik konzentrieren.

## 1.2 Folgen für Europa und die Schweiz

Grossmachtpolitik, Blockbildung und aufstrebende Regionalmächte bedrohen das System der kollektiven Sicherheit und damit die Sicherheit der Welt. Ob diese Spannungen in einen «Dritten Weltkrieg» münden oder als «neuer Kalter Krieg» im Zaum gehalten werden können und lediglich eine Phase eines unsicheren Übergangs in eine neue Weltordnung darstellen, ist eine Frage der Einschätzung und auch der Terminologie. Unbestritten ist jedoch, dass sich die globale Sicherheitslage massiv verschlechtert hat, da das System der kollektiven Sicherheit beschädigt ist und die politische, wirtschaftliche und militärische Dominanz der USA durch China laufend herausgefordert wird. Es ist auf absehbare Zeit mit einer «Weltunordnung» zu rechnen. Besonders davon betroffen ist die Nachkriegsordnung in Europa und damit auch die Sicherheit der Schweiz.

Für eine künftige Sicherheitspolitik der Schweiz sind folgende möglichen Entwicklungen zu bedenken:

- Nur wenn es dem Westen gelingt, die **territoriale Integrität der Ukraine** wiederherzustellen, bleibt auch eine regelbasierte Ordnung erhalten, in der das Völkerrecht durchgesetzt wird und Regelbrecher bestraft werden. Andernfalls bleibt diese Ordnung angeschlagen und Europa insbesondere von Russland bedroht.
- Europa wird seit längerem durch Desinformationskampagnen und Cyberattacken destabilisiert. Eine Intensivierung der **hybriden Kriegsführung** – mit (staatlich geleiteten) Terrorangriffen auf kritische Infrastrukturen, Verkehrsknotenpunkte, Unterneh-

men, Spitäler, Behörden u. a. m. – könnte Europa rasch in die Knie zwingen.

- Bereits heute arbeiten populistische Parteien beidseits des politischen Spektrums in verschiedenen europäischen Ländern darauf hin, ihre Staaten in **engere Beziehungen zu autokratischen Regimes** zu bringen. Die Wahlen in der EU sowie in europäischen Mitgliedstaaten befördern diese Entwicklung zusätzlich.
- Nicht auszuschliessen ist, dass der Angriffskrieg Russlands auf weitere Staaten an seiner Grenze und damit **auf die NATO übergreift**. Es kann davon ausgegangen werden, dass Putin die Beistandspflicht der Alliierten zumindest testen wird. Ein möglicher Kulminationspunkt sind die Jahre 2028–2033.
- Funktioniert die Abschreckung durch ein geeintes Europa und die NATO nicht oder kann sich das militärisch schwache Europa nicht verteidigen, ist die **Stabilität Europas ernsthaft gefährdet**.
- Die Unterstützung Russlands durch **Nordkorea und China** sowie dessen offene Absicht, sich Taiwan einzuverleiben, verstärkt die Auseinandersetzung zwischen Demokratien und Autokratien zusätzlich.
- Selbst wenn es nicht zu einem militärischen Konflikt in europäischen NATO-Ländern kommen sollte und der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine eingefroren werden kann, schreitet die **globale Fragmentierung** voran.
- Mittelfristig könnte sich entweder eine Bipolarität zwischen den USA und China oder eine neue Pentarchie mit den USA, China, Russland, Europa und Indien formieren.<sup>17</sup>

**Europa** könnte damit das grosse Opfer dieser globalen Fragmentierung werden. Sollten sich die Zentrifugalkräfte weiter verstärken, könnte es zu einer neuerlichen Teilung kommen, im schlimmsten Fall sogar zu Stellvertreterkriegen.<sup>18</sup>

**Die Schweiz** ist von diesen Entwicklungen direkt oder indirekt betroffen. Als Verkehrs- und Energiedrehscheibe, aber auch mit ihrem Finanzsystem und ihrer offenen Wirtschaft ist sie ein attraktives Ziel. Zudem kann sie als Ausgangspunkt dienen, um Europa in Mitleidenschaft zu ziehen und damit die NATO mehr oder minder direkt zu provozieren.

Die Schweiz hat also alles Interesse daran, an einem stabilen Europa mitzuwirken und ihren Beitrag zur

<sup>17</sup> Herfried Münkler (2023): *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*.

<sup>18</sup> vgl. Georg Häsler, in: Martin Meyer und Georg Häsler (Hrsg.) (2024): *Sicherheitspolitik Schweiz*, S. 28ff

europäischen Sicherheit zu leisten. Die Kernfragen für ihre Sicherheitspolitik lauten:

- Setzen wir für unsere Sicherheit auf Autonomie oder investieren wir in die gemeinsame Verteidigung?
- Wie gehen wir mit diesem unklaren Zustand zwischen Frieden und Krieg um, resp. wie verhält sich die Schweiz in dieser von zahlreichen Experten bereits als «Vorkriegsphase» bezeichneten Lage?

### 1.3 Einschätzung der Bedrohungen und Gefahren

Die Bedrohung der Sicherheit in Europa und in der Schweiz ist real. Da sowohl Europa als auch die Schweiz auf eine lange Phase der Abrüstung zurückblicken, haben sie dieser militärischen Bedrohung derzeit wenig entgegensetzen. Sie stehen vor der grossen Herausforderung, für ihre eigene Sicherheit zu sorgen, ohne die Freiheit und den Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger merklich zu beeinträchtigen. Ob dies gelingt, ist angesichts der Präferenz für Wohlstand und der Tatsache, dass Verzichtentscheidungen für demokratische Gesellschaften neu wären, offen. Der steigende Migrationsdruck, gesellschaftspolitische Spannungen und die zunehmende Kritik am Staat haben die Gesellschaften polarisiert. Der politische Konsens, der für derartige Veränderungen notwendig ist, wird damit noch schwieriger.

Die Folgen der genannten Konflikte betreffen Europa und die Schweiz, und zwar nahezu unabhängig von ihrer geografischen Distanz.

Die **Bedrohungen** – verstanden als Kombination aus vorhandenem Potenzial und Absicht<sup>19</sup> –, denen auch die Schweiz ausgesetzt ist, umfassen einen offenen Krieg ebenso wie die verschiedenen Mittel der hybriden Kriegsführung. Diese Bedrohungen sind in jüngerer Zeit markant gestiegen. Weiterhin eine Bedrohung stellen der Terrorismus und die organisierte Kriminalität dar. Als **Gefahren** – verstanden als überraschende oder auch vorhersehbare, meist naturbedingte Situationen oder Ereignisse, die die Gesundheit, das Leben oder das Eigentum der Bevölkerung ernsthaft bedro-

hen – bleiben in erster Linie die wirtschaftliche Landesversorgung, Naturkatastrophen und Pandemien.

Die für die Schweiz relevanten Bedrohungen und Gefahren sind im Sicherheitspolitischen Bericht vom November 2021 sowie dem Lagebericht des NDB vom Mai 2023<sup>20</sup> ausführlich und umfassend dargelegt. Die Kommission hat ausserdem ein Briefing des NDB erhalten. Die folgende Darstellung richtet den Fokus daher primär auf jene Bedrohungen und Gefahren, die sich aus der veränderten Sicherheitslage ableiten lassen und auf die in der künftigen Sicherheitspolitik ein besonderes Augenmerk zu richten ist.

#### 1.3.1 Offener Krieg

Wie dargestellt, ist ein offener Krieg in Europa, der auf NATO-Staaten übergreift, nicht auszuschliessen. Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten in der hybriden Kriegsführung (s. unten Kap. 1.3.2) bleibt ein **bewaffneter Angriff** auf die Schweiz gemäss NDB 2023 zwar eher unwahrscheinlich. Vor einer allfälligen nuklearen Eskalation bleibt das Kräfteverhältnis auf konventioneller Ebene entscheidend<sup>21</sup>, und damit die Fähigkeit zur Abschreckung und zur Verteidigung. Ein Angriff auf Europa wäre ein Angriff auf die NATO, und ein solcher würde sich auch auf die Schweiz auswirken – militärisch, aber auch hinsichtlich sämtlicher Aspekte der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die Schweiz muss also nicht nur einen bewaffneten Angriff auf ihr eigenes Territorium als Gefahr ansehen, sondern auch einen Angriff auf die umliegenden NATO-Staaten.

#### 1.3.2 Hybrider Krieg

Gemäss dem Direktor des NDB befindet sich die Schweiz bereits heute in einem hybriden Krieg. Desinformation, Umgehung von Sanktionen, Spionage, Cyberoperationen, Hacking sowie die «*weaponization of everything*» gehören zum Alltag des NDB.<sup>22</sup> Die hybride Kriegsführung zeichnet sich dadurch aus, dass sie so lange wie möglich unterhalb der eigentlichen Kriegsschwelle liegt. Das Phänomen ist nicht neu, dessen potenzielle Wirkung hat sich jedoch durch die Entwicklung der technologischen Möglichkeiten erhöht. Das *Centre for Security Studies* CSS an der ETH Zürich zählt **Ein-**

<sup>19</sup> vgl. Schweizer Armee, Gruppe Verteidigung (2023): *Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs*. S. 13: Bedrohungen entstehen, wenn sowohl militärisches Potenzial vorhanden ist als auch die Absicht besteht, dieses einzusetzen.

<sup>20</sup> *Sicherheit Schweiz 2023*, publiziert am 26. Juni 2023; *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*, Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, Bundesblatt 2021 2895, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/de>, sowie *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, Bericht des Bundesrates vom 7. September 2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/de>.

<sup>21</sup> Theodor Winkler (2024): *Der Wandel in unserem geopolitischen Umfeld; Herausforderungen für Europa und die Schweiz*. *Ein Alarmruf*. S. 17

<sup>22</sup> «Quantum Computing, Künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu.» Interview mit Christian Dussey in der NZZ vom 10.4.2024

flussooperationen, Sabotage, Subversion und die bewaffnete Revolution zu den Instrumenten der hybriden Kriegsführung.<sup>23</sup> Sie zielen darauf ab, die Stabilität und das Funktionieren von Gesellschaften zu untergraben, politische Eliten und Entscheide zu beeinflussen, kritische Infrastruktur zu schädigen oder Machtwechsel herbeizuführen. Letztlich geht es darum, die eigenen Interessen möglichst ohne militärische Gewalt durchzusetzen. Zwar hat gerade der konventionelle Angriff Russlands auf die Ukraine gezeigt, dass die strategischen Ziele mit nicht-militärischen Mitteln nicht erreicht werden konnten. Doch auch hier ist das seit langem erklärte Ziel Putins, Europa zu destabilisieren, in seiner Wirkung auf die Schweiz nicht zu unterschätzen.

**Cyberaktivitäten.** Cyberangriffe als zentrales Mittel der hybriden Kriegsführung nehmen auch in der Schweiz stetig zu. Das Bundesamt für Cybersicherheit BACS stellt für das zweite Halbjahr 2023 eine Verdoppelung der Cybervorfälle gegenüber dem Vorjahreszeitraum fest.<sup>24</sup> Cyberaktivitäten können für Spionage, Sabotage, Manipulation und Desinformation genutzt werden. Offensive Cyberaktivitäten zwecks Spionage sind in der Schweiz vor allem aus Russland, China und Iran zu beobachten. Der Cyberspace ist jedoch auch ein idealer Operationsraum für kriminelle Zwecke. Akteure sind Cyberkriminelle, Hacking-Aktivist\*innen oder Firmen sowie staatliche Akteure oder Tarnfirmen. Ziele von Cyberaktivitäten sind Behörden, die Armee, internationale Organisationen und ausländische Vertretungen. Sie treffen aber auch den Finanz- und den Technologiesektor sowie Unternehmen aus anderen Branchen. Auch KMU sind zunehmend Opfer von Cyberangriffen.

Die Studienkommission hat zu diesem Thema Myriam Dunn Cavelty, CSS ETH, Adrian Perrig, ETH, Manuel Suter, NCSC, sowie Sven Wildner, Omya Group, angehört. Sie schätzen die Bedrohungslage und die sicherheitspolitische Relevanz wie folgt ein:

Die grosse Mehrheit der Cyberangriffe ist krimineller Natur und bedarf wenig spezieller Fähigkeiten. Meist werden Schwachstellen ausgenutzt, um Lösegeld zu erpressen. Wenn davon massive Auswirkungen auf grosse Teile der Bevölkerung ausgehen, kann diese Art

von Angriffen durchaus als sicherheitspolitisches Risiko eingestuft werden.

Seltener, aber mit höchster Bedrohung verbunden, sind die sogenannten *advanced persistent threats*. Sie stammen häufig von staatlich orchestrierten, offensiven Cybergruppen, die im Umfeld von Nachrichtendiensten, auch militärischen, angesiedelt sind und erhebliche Fähigkeiten besitzen. Diese Akteure verfolgen politisch-strategische Ziele und sind deshalb von eminenter sicherheitspolitischer Bedeutung. Am häufigsten beobachtet werden Spionage, aber auch Einflussoperationen und Sabotage. Dass die entsprechenden Akteure (bislang) von grösseren Aktionen wie etwa der Zerstörung von kritischen Infrastrukturen absehen, hat sowohl strategische wie auch technische Gründe: Sie würden ihrer Zielerreichung nicht dienen und könnten je nach Schwere sogar einen bewaffneten Konflikt auslösen, oder es ist noch nicht möglich, gleichzeitig schnell, intensiv und kontrolliert vorzugehen (sog. subversives Cyber-Trilemma). Insgesamt aber reichen derartige Aktivitäten weit über die Cyberdimension im Kriegsfall hinaus. Sie sind Teil des strategischen Wettbewerbs zwischen Staaten, der mit wirtschaftlichen, militärischen, diplomatischen und eben auch technologischen Mitteln geführt wird.

Auch Unternehmen kämpfen zunehmend gegen sehr gute und professionell organisierte Gruppen an, die weltweit operieren, Lösegeld erpressen oder, oft unmerklich, geistiges Eigentum erbeuten. Die Kosten für die Abwehr gehen in die Milliarden. Zwar ist es nicht Aufgabe der Politik, die Unternehmen zu schützen, aber die Grösse des Gegners verlangt nach koordinierter Abwehr. Aufgrund ihrer technologischen Kompetenzen sowie des Vertrauens und der Nähe zwischen Wirtschaft, Politik und Wissenschaft ist die Schweiz hierfür gut positioniert. So arbeitet etwa die ETH an einem Internet der nächsten Generation, das ein sichereres Routing bietet.<sup>25</sup>

Die direkten Auswirkungen von Cyberoperationen sind weitgehend bekannt. Schwieriger zu verstehen, weil kaum messbar, sind die Schäden auf aggregierter, sicherheitspolitischer Stufe. Um gegen diese Form von Angriffen vorzugehen, bedarf es mehr als reiner Abwehrmassnahmen und Abschreckung. Wichtiger

<sup>23</sup> Lenart Maschmeyer (2023): *Hybrider Krieg: Vorstellung und Wirklichkeit*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 332

<sup>24</sup> Verdoppelung von gemeldeten Cybervorfällen und Anstieg von KI-Betrugsversuchen; BACS 6.5.2024

<sup>25</sup> SCION ist eine von der ETH entwickelte Netzwerkinfrastruktur, die eine schnelle, sichere und zuverlässige Alternative zur herkömmlichen Internet-Infrastruktur darstellt. SCION steht für «Scalability, Control, and Isolation On Next-Generation Networks». Im Unterschied zu einer herkömmlichen Internet-Infrastruktur wird ein Datenpaket in SCION nicht nur mit der Empfangsadresse versehen, sondern es enthält bereits beim Abschicken die ganze Route, die es auf dem Weg durchs Internet einschlagen soll. In SCION machen Datenpakete deshalb keine Umwege – wie sie im heutigen Internet oft vorkommen – und vertrauliche Daten geraten auch nicht auf unerwartete Abwege. <https://ethz.ch/staffnet/de/news-und-veranstaltungen/intern-aktuell/archiv/2022/01/das-sichere-internet-scion-erreicht-den-arbeitsalltag.html>

wird eine konstante, formende Präsenz, also eine aktive Gestaltung des Cyberraums. Die Schweiz ist primär im Bereich der Normen tätig.<sup>26</sup>

**Beeinflussung und Desinformation.** Wie bereits dargestellt, wird der Krieg Russlands in der Ukraine von massiver Desinformation begleitet. Die russische Propaganda erreicht über soziale und öffentliche Medien – namentlich «RT» (ehemals «Russia Today») und «Sputnik», die in der Schweiz im Gegensatz zur EU nicht verboten sind, grosse Teile der Öffentlichkeit. Bereits im Zuge der Covid-Pandemie haben Russland und China ihre Desinformationskampagnen ausgebaut. Solche Kampagnen verbreiten sich auch, weil sie im Inland bewusste und unbewusste Helfer, Unterstützer und Profiteure finden. Die Kampagnen zielen auf die Radikalisierung und Spaltung der Gesellschaft. Durch die Einsatzmöglichkeiten der künstlichen Intelligenz sind sie noch effektiver geworden. Deren Bedrohung ist auch in der direktdemokratischen Schweiz, die als resilienter angesehen werden kann, nicht zu unterschätzen. Die EU versucht, Plattformen mithilfe des *Digital Services Act* bezüglich der Verbreitung von Desinformation und Propaganda in die Pflicht zu nehmen. Der NDB weist bereits in seinem Bericht 2023 darauf hin, dass er in Bezug auf verdeckte Aktivitäten ausländischer Mächte in der Schweiz rasch an seine rechtlichen Grenzen gerät.<sup>27</sup>

**Kritische Infrastrukturen.** Die Schweiz ist aufgrund ihrer intensiven Vernetzung sowie ihrer Position als Infrastrukturknotenpunkt (Energie, Verkehrsachsen, Rechenzentren) besonders gefährdet.<sup>28</sup> Diese Ziele machen die Schweiz erpressbar – und zu einem lohnenden Ziel in Europa, denn aufgrund ihrer Bündnisfreiheit ist niemand verpflichtet, sie zu verteidigen. So wie sich ein Angriff auf eines der umliegenden NATO-Länder mit grosser Wahrscheinlichkeit auch auf die Schweiz auswirken würde, könnte ein Angriff auf die neutrale Schweiz als Verkehrs- und Energieknotenpunkt auch den umliegenden NATO-Ländern gelten, mit dem Kalkül, dass diese der Schweiz nicht zu Hilfe eilen müssen. Die Schweiz ist aufgrund ihrer geografischen Lage also sowohl geschützt als auch exponiert.

**Verbotener Nachrichtendienst (Spionage).** Nachdem verschiedene europäische Staaten und auch die

USA auf verdeckte russische Aktivitäten mit Ausweisungen reagierten, zählt die Schweiz zwischenzeitlich europaweit zu den Staaten, in denen am meisten als Diplomaten getarnte russische Nachrichtendienstangehörige tätig sind. Auch China verfügt über ein grosses Netz an Nachrichtendienstangehörigen in der Schweiz, die jedoch weniger in der Diplomatie, denn in der Forschung, im Journalismus und in Unternehmen tätig sind. Generell bleibt die Bedrohung durch Spionage gemäss NDB 2023 in der Schweiz hoch.<sup>29</sup> Als Sitz internationaler Organisationen und multinationaler Konzerne, Ort internationaler Verhandlungen, Finanz- und Handelsplatz sowie als Technologie- und Forschungsstandort ist die Schweiz ein attraktives Spionageziel.

**Unkontrollierte und politisch instrumentalisierte Migration.** Zwar bleibt der Migrationsdruck auf Europa aus vielfältigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und klimatischen Gründen anhaltend hoch. Sicherheitspolitisch relevant wird die Migration jedoch vor allem in zwei Fällen: wenn sie einerseits unkontrolliert erfolgt, beispielsweise bei grösseren Flüchtlingswellen, im Zuge derer auch extremistische Akteure einwandern können, oder wenn sie, wie in jüngerer Zeit wiederholt durch Russland an den EU-Aussengrenzen vorexerziert, politisch gewollt und instrumentalisiert wird. Flüchtlinge und Migranten werden auf diese Weise gezielt eingesetzt, um Europa zu destabilisieren. Gefordert ist also in erster Linie der Schutz der Aussengrenzen der EU, an der sich die Schweiz als Teil des Schengen-Raums ebenfalls beteiligt. Ausserdem gehört das Thema Migration gemäss NDB ebenfalls zum Repertoire der russischen Propaganda, die darauf abzielt, Angst zu schüren und die Polarisierung zu verstärken.<sup>30</sup>

### 1.3.3 Innere Sicherheit

**Terrorismus und Extremismus** bleiben auch im aktuellen sicherheitspolitischen Umfeld eine Bedrohung für die Schweiz. Seit dem Überfall der Hamas auf Israel im Oktober 2023 häufen sich extremistisch motivierte Terroranschläge von rechts und links. Nach wie vor ist der Terrorismus in der Schweiz primär dschihadistisch geprägt. Die grösste Bedrohung geht dabei von Einzeltätern aus. Ein harter Kern von staatskritischen Extremisten bleibt auch nach der Covid-Pandemie aktiv, mit wechselnden Themen und Ideologien, die auch

<sup>26</sup> vgl. UN norms of responsible state behaviour in cyberspace, 2022

<sup>27</sup> *Sicherheit Schweiz. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes 2023*, S. 64

<sup>28</sup> Georg Häsler (2024): *Einen begrenzten Krieg gewinnen*. In: *Sicherheitspolitik Schweiz. Strategie eines globalisierten Kleinstaats*. Hrsg. von Martin Meyer und Georg Häsler; S. 54ff

<sup>29</sup> *Sicherheit Schweiz. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes 2023*, S. 62

<sup>30</sup> Dunkelhäutiger Mann uriniert vor Strassencafé. Ein Filmchen aus der Schweiz geht viral. Der NDB geht davon aus, dass es gezielt gestreut wurde, um Stimmung zu machen. NZZ 14.10.2023

durch Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation geschürt werden.

**Schwere und organisierte Kriminalität.** Europa- weit wird eine deutliche Zunahme von bewaffneter Drogen-, Banden- und Clankriminalität beobachtet. Auch die Schweiz ist von diesen Phänomenen betroffen. Die organisierte Kriminalität breitet sich immer stärker aus und stellt gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht 2021 eine wachsende Bedrohung für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen sowie für die Wirtschaft dar, weil sie flexibel, vernetzt und mobil ist und ihrer Tätigkeit kantons- und sogar grenzüberschreitend nachgeht. Die meisten Gruppierungen stammen aus Italien, aus Südosteuropa und Staaten der ehemaligen Sowjetunion, inzwischen aber auch aus Afrika<sup>31</sup>. Insbesondere die italienische Mafia ist durch ihre langjährige und starke Präsenz, familiäre Bindungen in der Schweiz und ihre sprachliche Nähe in der Lage, Verwaltung und Wirtschaft zu infiltrieren.<sup>32</sup> Wie aus ersten Analysen eines im Frühjahr 2024 geknackten Mafia-Messengerdienstes hervorgeht (der von kriminellen Personen grossmehrheitlich benutzt wurde), arbeiten in der Schweiz verschiedene Mafias gezielt zusammen. Mafiaähnliche Organisationen gibt es in der Schweiz auch in Form von gesetzeswidrigen Motorradgangs. Die schwere und organisierte Kriminalität ist in allen kriminellen Märkten, insbesondere dem Drogen- und Menschenhandel verbunden mit Prostitution, im Waffenhandel, in der Geldwäscherei, und in diesem Zusammenhang auch als Investor, aktiv. Neben diesen Tätigkeiten wird parallel auch versucht, das Justizsystem zu beeinflussen. Die Fedpol-Chefin weist darauf hin, dass der Schweiz die Ressourcen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Schweiz fehlen und eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit dringlich ist. Auch wäre eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Geldwäscherei notwendig, welche alle verfügbaren Mittel umfasst, einschliesslich Prävention, Repression, Gewährung von Rechtshilfe an andere Staaten, internationaler Zusammenarbeit und Informationsaustausch.<sup>33</sup>

**Lieferketten.** Die Covid-Pandemie und die Einschränkungen des Zugangs zu russischem Gas und Erdöl nach dem Angriff auf die Ukraine haben die ein-

seitigen Abhängigkeit Europas und auch der Schweiz schonungslos offengelegt. Die Schweiz konnte rasch von russischem Erdgas auf solches aus anderen Ländern (u. a. Norwegen, USA, Katar) umstellen. Eine Eskalation des Konflikts um Taiwan hätte wegen der dortigen Halbleiterproduktion gravierende Folgen für die Weltwirtschaft. Die Verletzlichkeit der Versorgung mit Gütern, Energie und anderen Rohstoffen ist hoch. Während sich der Privatsektor eigenständig um die Diversifikation der Lieferketten kümmert, ist es Sache des Staates, insbesondere bezüglich der Versorgung von Energie und Rohstoffen Vorkehrungen zu treffen.

**Katastrophen und Notlagen.** Naturgefahren und technisch bedingte Gefahren sind ein besonderes Gebiet der Sicherheitspolitik, weil sie nicht mit einer feindlichen oder verbrecherischen Absicht verbunden sind. Zu ihnen zählen Erdbeben, Hochwasser, Trockenheit, Hitzewellen, Lawinen, Pandemien und schwere Unglücksfälle in industriellen Anlagen. Die meisten dieser Gefahren nehmen zu, zum Teil als Folge des Klimawandels. Erschwerend kommt hinzu, dass mit steigender Siedlungsdichte das Schadensausmass ebenfalls ansteigt. Der Bevölkerungsschutz ist entsprechend gefordert.

**Klimawandel.** Der Klimawandel und seine Auswirkungen führen zu einer Vervielfachung und Verschärfung von gesellschaftlichen Risiken und Konflikten. Besonders in fragilen Kontexten führt die Klimaveränderung zu Sicherheits- und Stabilitätsproblemen. Verstärkte Migrationsströme, der vermehrte Kampf um Ressourcen, wie Wasser und Nahrung, und sich häufende und schwer vorhersehbare Wetterextreme fordern die Sicherheitskräfte im gesamten Aufgabenspektrum. Umweltpolitik wird damit zusehends sicherheitsrelevant.<sup>34</sup> Klimapolitik ist deshalb als transversales Thema auch in die Sicherheitspolitik aufzunehmen. Das oberste Ziel bleibt, die immer noch steigenden globalen Emissionen rasch zu reduzieren. Zugleich muss den Auswirkungen des Klimawandels mit präventiven Anpassungsstrategien begegnet werden, um Menschen und Naturräume zu schützen.

<sup>31</sup> vgl. NZZ vom 16.1.2023, Bericht über «Black Axe» aus Nigeria

<sup>32</sup> *Sicherheitspolitik der Schweiz*, Bericht des Bundesrats vom 24. November 2021, S. 24

<sup>33</sup> Mafiosi in der Schweiz arbeiten zusammen. SRF 18.4.2024

<sup>34</sup> vgl. hierzu C. Callsen (2007). *Climate Change and Security Policy*. 2(26); C. Eriksen, A. Hauri, S. Aebi & J. Kamberaj, (2023). *Risk and Resilience Report*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000619114>; C. Eriksen, A. Hauri, S. Aebi (2022). *Die Schnittstelle zwischen Klimawandel und Sicherheit*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000584847>

## 2 Neutralität

Seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine ist die Neutralität wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzung, im Inland wie im Ausland. Während die Schweiz primär um die korrekte Auslegung und die Gültigkeit des Neutralitätsrechts gemäss Haager Konvention von 1907 und um die Wiederausfuhr von Schweizer Waffen und Munition an die Ukraine ringt, nimmt der Erklärungsbedarf gegenüber den Nachbarländern zu. Der Druck auf die Schweiz, ihre Position zu klären, steigt. Die Schweiz ist sich uneins darüber, was die Neutralität angesichts des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs künftig bedeuten soll.

### 2.1 Grundlegendokumente und Referate

Grundlage für die Diskussion in der Kommission war zum einen der Bericht des Bundesrats «Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik»<sup>35</sup> in Erfüllung des Postulats 22.3385<sup>36</sup> der APK-S vom April 2022. Die Mitglieder der APK-S hatten das Postulat im Zuge der Auseinandersetzungen um die Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland und der Diskussion um die mögliche Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes bezüglich der Wiederausfuhr eingereicht. Die Beantwortung des Bundesrats enthält eine ausführliche Darlegung der Entwicklung der Schweizer Neutralität. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die 1993 letztmals formulierte und seither weiterentwickelte Praxis der Neutralität einen genügend grossen Handlungsspielraum bietet, um die Neutralität im heutigen Kontext als Instrument zu nutzen.

Zwei Kurzreferate in der Kommissionssitzung bildeten eine weitere Grundlage für die Diskussion in der Kommission. Es referierten Marco Jorio, Historiker und Autor des 2023 erschienenen Buchs «Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte», sowie Daniel Möckli, Chef Policy Planning, EDA. Ihre Kernaussagen werden im Folgenden zusammenfassend wiedergegeben.

**Marco Jorio** ruft in seinem Referat in Erinnerung, dass Neutralität und Krieg nur zusammen zu verstehen sind. Unterschieden werden muss zwischen der spätantiken – und heute wieder aktuellen – Lehre vom *bellum*

*iustum*, dem gerechten Krieg, einerseits, wonach kriegerische Gewalt zur Verteidigung sowie zur Wiederherstellung einer legitimen Ordnung erlaubt ist, Aggression hingegen verurteilt wird, und dem neuzeitlichen Konzept des *ius ad bellum* andererseits, das den Krieg als Instrument der «Staatsräson» (Machiavelli) resp. als «Fortführung der Politik mit anderen Mitteln» (Clausewitz) versteht und gutheisst. Im Gegenzug hat jeder souveräne Staat das *ius ad neutralitatem*, ein Recht auf Neutralität. Dem Neutralen sind jedoch weder Urteil noch Parteinahme erlaubt; er muss alle Kriegsparteien gleichbehandeln.

Die heute noch von der Schweiz praktizierte Neutralität bildete sich im 19. Jh. unter dem Konzept des *ius ad bellum* heraus und mündete in die Haager Konvention von 1907. Das Abkommen war für den Krieg zwischen zwei Armeen oder Flotten konzipiert. Es regelte, wenn auch lückenhaft, die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Land- und Seekrieg, nicht aber im Luft-, Wirtschafts- und Propagandakrieg, auch nicht die Handhabung der Nachrichtendienste; auch moderne Kriegformen wie Terror- oder Cyberkrieg kommen darin aus nachvollziehbaren Gründen nicht vor. In den damals nicht geregelten Punkten entwickelte sich jedoch in den folgenden Jahrzehnten ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, zu dem auch die Schweiz beitrug. Schon im Ersten Weltkrieg aber vermochte das Abkommen u. a. die neutralen Staaten Belgien und Luxemburg nicht zu schützen, und im Zweiten Weltkrieg konnte es das «grösste Neutralensterben der Geschichte» (Prof. Walther Hofer) nicht verhindern.

Nach den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs sprachen sich 1928 elf Nationen im Briand-Kellogg-Pakt für die Ächtung des Angriffskriegs aus. Dieses Kriegsverbot floss später in das generelle Gewaltverbot der UNO-Charta von 1945 ein. Es bedeutet eine Rückbesinnung auf die Lehre vom *bellum iustum*.

Ein weltweit anerkanntes Konzept der Neutralität und damit ein international verbindliches Neutralitätsrecht gibt es heute nicht. Die Schweiz stützt ihre Neutralitätspolitik als einziger Staat der Welt nach wie vor auf die Haager Konvention von 1907. Diese verbietet weder die Waffenausfuhr noch deren Wiederausfuhr, verlangt

<sup>35</sup> Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.4.2022; 26.10.2022

<sup>36</sup> Postulat 22.3385 Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, eingereicht von der Aussenpolitischen Kommission SR, 11.4.2022

jedoch die Gleichbehandlung der Kriegsparteien. Damit begründet die Schweiz das Waffenausführverbot gegen die Ukraine, womit sie das Selbstverteidigungsrecht der Ukraine (Art. 51 UNO-Charta) sabotiert und zumindest dem Geist der UNO-Charta zuwiderhandelt.

Der Referent sieht dennoch keinen Grund, die dauernde, bewaffnete Neutralität aufzugeben. Hingegen plädiert er für ein politisches Verständnis der Neutralität, das sich nicht allein auf eine doktrinäre völkerrechtliche Auslegung der überholten Haager Konvention stützt, sondern unter Einbezug der UNO-Charta und weiterer von der Schweiz ratifizierter Verträge sowie der Geschichte, des neueren Völkerrechts, des Verfassungsrechts, der Politikwissenschaften, der politischen Philosophie und der Sicherheitspolitik eine Neutralität für das 21. Jahrhundert formuliert.

**Daniel Möckli** ordnet in seinem Referat die Neutralität in die Zeitenwende ein. Angesichts der Befriedung der Nachbarschaft der Schweiz im Rahmen von EU/NATO und im Kontext von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine sind wichtige historische Funktionen der Neutralität – der Schutz der Schweiz und ein Beitrag zur europäischen Sicherheit – aktuell von untergeordneter Bedeutung. Aufgrund der stärkeren weltpolitischen Fragmentierung, der zahlreichen Kriege und Krisen, der anhaltend positiven Wahrnehmung der Schweizer Neutralität auch in der «nicht-westlichen» Welt sowie einer ungewissen europäischen Zukunft sollte die Neutralität jedoch nicht vorschnell für obsolet erklärt werden. Sie könnte international auch eine Renaissance erleben. Als Instrument und Teil der schweizerischen Identität ist sie innenpolitisch immer noch breit abgestützt (seit dem Krieg gegen die Ukraine jedoch nicht mehr in ihrer Schutzfunktion, vgl. «Sicherheit 2024»<sup>37</sup>; Anm. d. Red.).

Gemäss Möckli geht der Bundesrat heute von einem dualen Völkerrechtsverständnis aus, wonach die Haager Konvention bei zwischenstaatlichen Kriegen dann zum Zug kommt, wenn das System der kollektiven Sicherheit nicht funktioniert, d. h. der UNO-Sicherheitsrat handlungsunfähig ist, was leider immer wieder der Fall ist. Dieser duale Ansatz hat sich bewährt. Es handelt sich um zwei unterschiedliche völkerrechtliche Institute, die das Gewaltproblem auf verschiedenen Ebenen angehen und sich dabei ergänzen. Die Haager Konventionen inkl. Neutralitätsrecht bleiben ein relevanter Teil des Völkerrechts, auf das sich nicht nur die Schweiz bezieht.

Ohne völkerrechtlich definierte Rechte und Pflichten des Neutralen würde der Schweiz ein verlässlicher Rahmen zur Gestaltung ihrer Neutralität fehlen; sie wäre politisch statt rechtlich fundiert und damit unberechenbarer. Die UNO-Charta ist eine relevante Grundlage der Aussenpolitik, definiert aber keine spezifischen Regeln für Neutrale im Kriegsfall. Die bisweilen geforderte Abkehr vom militärischen Gleichbehandlungsgebot würde eine Abkehr vom Wesenskern der Neutralität bedeuten. Im Kriegsfall muss der Neutrale Spannungen aushalten können, wobei der Bundesrat im Falle des Angriffskriegs gegen die Ukraine gezeigt hat, dass die Schweizer Neutralität keineswegs Gleichgültigkeit bedeutet. Die Übernahme von EU-Sanktionen ist mit dem Neutralitätsrecht vereinbar, der Bundesrat entscheidet hierüber im Einzelfall auf der Grundlage einer umfassenden Interessenabwägung.

Von einer «Schweizer Lösung» zur Festlegung zusätzlicher Möglichkeiten zur Nichtanwendung des Neutralitätsrechts ist abzuraten. Spielräume für eine stärker kooperative Sicherheitspolitik im Rahmen des neutralitätsrechtlich Möglichen gibt es hingegen durchaus, etwa in Bezug auf die Praxis bei Transitfragen und anderen Aspekten der sicherheitspolitischen Kooperation (inkl. Art.-5-Übungen der NATO). Anders als das internationale Neutralitätsrecht kann die Schweiz mit Blick auf künftige zwischenstaatliche Kriege zudem eigenständig ihr Kriegsmaterialgesetz anpassen, etwa in Bezug auf die Wiederausfuhr.

## 2.2 Diskussion

In der nachfolgenden Diskussion wie auch in den schriftlich eingereichten Empfehlungen und Begründungen sind die historischen Erfolge der Neutralitätspolitik unbestritten. Deren **Handhabung unter den heutigen Umständen** wird jedoch als kaum mehr zielführend wahrgenommen und überzeugt denn auch niemanden. Umgekehrt fordert aber auch nur eine Minderheit die Abschaffung der Neutralität.

Die folgenden Aspekte werden vertieft diskutiert:

### 2.2.1 Anpassung der Neutralitätspolitik

Eine grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder hält es angesichts der Zeitenwende und der damit einhergehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen für notwendig, die schweizerische Neutralitätspolitik zu revidieren. Sie befürworten auch die Beibehaltung

<sup>37</sup> Gemäss der Studie Sicherheit 2024 der ETH (MILAK und CSS) wird der Mitgliedschaft in einem Militärbündnis eine deutlich höhere Sicherheitsfunktion zugesprochen als der Neutralität (2021: 23 Prozent; seit 2022: 35 Prozent). Quelle: vgl. T. Szvirceev Tresch, Wenger et al. (2024). *Sicherheit 2024 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. S. 61

einer gewissen **Flexibilität**; ein starres rechtliches Konzept halten sie für nicht zielführend. Die Neutralitätspolitik soll gegenüber dem Neutralitätsrecht wieder ein stärkeres Gewicht erhalten.

Eine grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder spricht sich diesbezüglich für eine stärkere Anlehnung an die UNO-Charta aus. Gefordert wird ein klares Bekenntnis zu den **westlichen Werten** und damit zur internationalen Wertegemeinschaft – wobei einzelne Stimmen Zweifel an der Verlässlichkeit von Wertegemeinschaften äussern. Eine Anpassung der Neutralitätspolitik von 1993 an die heutigen Umstände würde es der Schweiz erlauben, ihre Haltung zu möglichen weiteren Konflikten (China – Taiwan, Russland – NATO) rechtzeitig zu formulieren und mögliche Forderungen an sie zu antizipieren.

### 2.2.2 Bewaffnete Neutralität

Eine grosse Mehrheit der Kommission unterstreicht eine Mitverantwortung der Schweiz für die **Sicherheit in Europa**. Sicherheitspolitisch betrachtet sei die Schweiz gegenwärtig eine Trittbrettfahrerin. Diese Mitglieder sprechen sich denn auch klar für eine grössere Annäherung an die **NATO** aus, einschliesslich gemeinsamer Übungen. Sie begründen dies mit der Tatsache, dass die Schweiz gegen einen militärischen Grossangriff allein kaum verteidigungsfähig wäre und die **Neutralitätsverpflichtung im Falle eines direkten Angriffs auf die Schweiz ohnehin wegfällt**.

Einzelne Mitglieder der Kommission stehen einer Vertiefung der Kooperation mit der NATO skeptisch gegenüber.

Ebenfalls einzelne Mitglieder der Kommission plädieren für eine Art «**ad-hoc**»- oder **situative Neutralität**, deren Ausgestaltung sich daran bemisst, ob sie zur Erfüllung ihrer Schutzfunktion als zweckmässig beurteilt wird oder nicht. Sollte sie dies nicht mehr tun, ist sie zu überdenken resp. anzupassen.

Einzelne Mitglieder sprechen sich explizit für eine stärkere Ausrichtung der Neutralität an ihrer **Sicherheitsfunktion** aus. Sie verlangen eine stärkere Fokussierung der Neutralität auf ihren **militärischen Kerngehalt**, und zwar sowohl aus eigenem Interesse als auch aus Solidarität zur EU und zur NATO.

### 2.2.3 Völkerrechtliche Grundlage

Einhergehend mit dem Wunsch nach einer Revision des Neutralitätsverständnisses sieht die Kommission in einer völkerrechtlichen Grundlage ein wichtiges Element für die Neutralitätspolitik. Darüber, wie diese

Grundlage aussehen soll, gehen die Meinungen jedoch auseinander.

Eine Mehrheit der Kommission befürwortet eine stärkere Ausrichtung der Neutralität an der **UNO-Charta** und somit einer Unterscheidung zwischen dem Aggressor und dem Opfer, dem das Recht auf Verteidigung zusteht. Ein klarer Positionsbezug seitens der Schweiz wäre aussenpolitisch hilfreich.

Einzelne Mitglieder halten dem entgegen, dass die offene Verurteilung Russlands und die Übernahme der Sanktionen bereits einen klaren Positionsbezug darstellen und es dazu nicht zwingend auch noch Waffenlieferungen braucht.

Eine Minderheit würde im Rahmen einer solchen Revision eine Aktualisierung der **Haager Konvention** vorsehen, weil diese der einzige völkerrechtliche Vertrag ist, der die militärische Neutralität regelt. Sollte sich die Schweiz international für eine Revision der Haager Konvention einsetzen, könnte dies auch auf Basis der UNO-Charta erfolgen – oder aber, wie einzelne Mitglieder vorschlagen, mit Blick auf einen neuen Kalten Krieg als Grundlage für eine (sinngemässe) Rückkehr zur integralen Neutralität.

In der Diskussion wird noch einmal darauf hingewiesen, dass das Haager Abkommen und die UNO-Charta einander nicht ausschliessen. Allerdings regelt nur das Haager Abkommen die Rechte der Neutralen; und es kommt dann zum Zug, wenn der UNO-Sicherheitsrat handlungsunfähig ist. Insofern ist eine Diskussion «Revision der Neutralitätspolitik nach Haager Abkommen *oder* UNO-Charta» nicht korrekt. Unabhängig davon aber ist eine Anpassung der Neutralitätspolitik an die heutigen Umstände notwendig.

In jedem Fall ist das **System der kollektiven Sicherheit** zu stärken. Die Schweiz sollte sich für eine handlungsfähige UNO einsetzen. Vorgeschlagen wird etwa ein aussenpolitischer Vorstoss der Schweiz für eine generelle Reform dieses Systems.

### 2.2.4 Kriegsmaterialausfuhr

Diskutiert wird auch das Kriegsmaterialgesetz, dessen gegenwärtige Anwendungspraxis für eine Mehrheit der Kommission weit über die neutralitätsrechtlichen Einschränkungen durch die Haager Konvention hinausgeht. Über die restriktiven Wiederausfuhrbestimmungen behindert die Schweiz auch die Solidarität anderer Länder mit dem Opfer des Angriffskriegs. Insbesondere die demokratischen Staaten in Europa sehen das so, obwohl sie die Neutralität an sich respektieren.

Tatsächlich verlangt die Haager Konvention kein Kriegsmaterialausfuhrverbot, sondern lediglich die

Gleichbehandlung der Kriegsparteien. Deshalb sprechen sich einzelne Mitglieder gegen eine **Verknüpfung der Revision der Neutralitätspolitik mit einer Revision des KMG** aus. Sie plädieren auch für die Trennung der Neutralitätspolitik von der Politik der Übernahme von Wirtschaftssanktionen.

Eine grosse Mehrheit der Kommission plädiert generell für mehr **Spielraum für den Bundesrat**. Sie befürwortet eine längerfristige und weiterreichende **Revision** des Kriegsmaterialgesetzes als die derzeit im Parlament diskutierte Anpassung, die sich auf eine revidierte Neutralitätspolitik stützt. Zwar sind das Neutralitätsrecht und die Kriegsmaterialausfuhr rechtlich getrennt zu betrachten. Dennoch werden die beiden Aspekte namentlich im Ausland verknüpft. Die gegenwärtige Praxis schadet der Anerkennung der Neutralität von aussen.

Schliesslich wird auch darauf verwiesen, dass ohne Kriegsmaterialaus- und auch -wiederausfuhr eine schweizerische Rüstungsindustrie nicht überlebensfähig ist, womit auch das Prinzip der bewaffneten Neutralität unterminiert würde.

### 2.2.5 Gute Dienste, humanitäres Engagement, Friedensförderung

Gute Dienste, humanitäres Engagement und Friedensförderung sehen viele als eng mit der Neutralität verbunden und deshalb von grosser Bedeutung für die Schweiz. Als Depositarstaat der **Genfer Konventionen** habe die Schweiz eine besondere Legitimation und auch Glaubwürdigkeit, sich in dieser Hinsicht zu engagieren. Einzelne Mitglieder der Kommission weisen jedoch darauf hin, dass dieser Konnex nicht zwingend ist: Die Schweiz muss nicht neutral sein, um gute Dienste zu leisten. Viele nicht neutrale Staaten sind humanitär und vermittelnd aktiv, und sie nutzen die Vermittlung auch als Instrument der Machtpolitik. Auch rechtlich ist die Neutralität eines Staates (Gleichbehandlung der Kriegsparteien) von der humanitären Neutralität (Unterstützung aller Opfer des Krieges) zu unterscheiden.

Unabhängig von der Auslegung der Neutralität aber soll die Schweiz den **friedensfördernden Instrumenten** wie der Prävention und der Konfliktlösung Bedeutung beimessen – nicht zuletzt, weil diese von den internationalen Partnern geschätzt werden.

## 2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Als Resultat der Diskussion gibt die Studienkommission, beruhend auf einer grossen bis überwiegenden Mehrheit ihrer Mitglieder, folgende Empfehlungen ab:



→ Die überwiegende Mehrheit der Studienkommission stützt das Verständnis des Bundesrats der **Neutralität als Instrument** und nicht als Zweck des Staates. [18:1-1]



→ Eine grosse Mehrheit der Studienkommission empfiehlt dem Bundesrat, eine **Revision der Neutralitätspolitik** vorzunehmen und die im September 2022 abgebrochene Diskussion über die Anpassung der Neutralität rasch wieder aufzunehmen. [17:2-1]



→ Eine grosse Mehrheit der Kommission spricht sich dafür aus, dass die revidierte Neutralitätspolitik dann auch als Grundlage für eine grundsätzliche **Revision des KMG** dienen soll. [15:3-2]



→ Eine Mehrheit der Kommission befürwortet dabei eine Revision, die sich **stärker an der UNO-Charta orientiert**. Die Neuausrichtung soll, ausgehend von der Bundesverfassung, eine Ausweitung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation ermöglichen, die dem Schutz der Schweiz dient. [13:3-4]

## 3 Sicherheitspolitisches Umfeld und internationale Kooperation

Die Schweiz blickt auf eine langjährige Sicherheitskooperation in Europa zurück. Bilateral arbeitet die Schweiz am engsten mit ihren Nachbarstaaten zusammen, aber auch mit den USA und weiteren europäischen Ländern. Multilateral kann die Schweiz als Drittstaat in beschränktem Umfang mit der NATO und der EU kooperieren. Seit 1996 kooperiert sie im Rahmen der *Partnership for Peace PfP* mit der NATO. Mit der EU resp. der *European Defence Agency EDA* unterzeichnete die Schweiz bereits 2012 einen rechtlich nicht bindenden Zusammenarbeitsvertrag, der 2022 durch ein Informationsschutzabkommen ergänzt wurde. Dennoch bleibt die Schweiz das **einzige Land in Europa, das auf eine Beistandspflicht von und gegenüber anderen europäischen Ländern verzichtet.**

Durch den Krieg Russlands in der Ukraine wie auch die unmissverständliche Aufforderung der USA an Europa, in seine eigene Verteidigungsfähigkeit zu investieren, hat sich die Sicherheits- und Verteidigungskooperation auf dem Kontinent massiv verstärkt.

### 3.1 Grundlegendokumente und Referate

#### 3.1.1 Berichte

Eine Grundlage für die Arbeit der Kommission stellt der «Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine» des Bundesrats vom September 2022 dar. Der Bericht liefert eine umfassende Darlegung der Situation und der Erkenntnisse bezüglich der Notwendigkeit einer internationalen Kooperation. Der Bundesrat stützt sich dabei auch auf eine Analyse des *Center for Security Studies CSS* der ETH zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation in Europa.<sup>38</sup> Die Haltung des Bundesrats ist klar:

*«Angesichts des Kriegs in der Ukraine liegt es im Interesse der Schweiz, ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bislang auf Kooperation mit Partnern auszurichten. Die militärische Zusammenarbeit im Ernstfall soll so weit wie möglich vorbereitet und mit den Partnern geübt werden, ohne dabei Verpflichtungen einzugehen*

*oder Sachzwänge zu schaffen. Dabei muss die Schweiz bereit sein, substantielle Beiträge zur Sicherheit ihrer Partner zu leisten.»<sup>39</sup>*

Eine weitere wichtige Grundlage ist der Bericht zu *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation*<sup>40</sup> vom Januar 2024, in dem der Bundesrat u. a. in Erfüllung des Postulats Dittli 23.3131 darlegt, wie ohne Bündnisbeitrag und unter Wahrung des Neutralitätsrechts eine vertiefte, institutionalisierte Kooperation im Verteidigungsbereich mit der NATO erreicht werden kann. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass das Streben nach einer völligen Autonomie den Schweizer Interessen zuwiderlaufen würde, wenig glaubwürdig und im heute absehbaren Finanzrahmen auch nicht umsetzbar wäre.

Zusätzlich zu diesen beiden Dokumenten erhielt die Kommission von Joachim Adler, Chef Verteidigungspolitik und nationale Koordination/Stv. Chef Strategie und Kooperation, Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS, eine grobe Übersicht über das gegenwärtige sicherheitspolitische Umfeld und den Stand der internationalen Kooperation.

Ausserdem konnten elf Kommissionsmitglieder die Gelegenheit wahrnehmen, sich an einem Besuch in Brüssel direkt mit Vertreterinnen und Vertretern der EU und der NATO sowie der Schweizer Missionen in Brüssel, zu denen auch Vertretungen des EDA, der Armee und von *armasuisse* gehören, auszutauschen.

Die Dokumente und Referate werden im Folgenden zusammenfassend wiedergegeben.

#### 3.1.2 Sicherheitspolitisches Umfeld

**NATO.** Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine und der weiterhin bestehenden nuklearen Bedrohung steht die NATO vor der grössten Herausforderung seit dem Ende des Kalten Kriegs. In ihrem **Strategic Concept 2022** hält das Verteidigungsbündnis an seinen drei Kernaufgaben – Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und -bewältigung sowie kooperative Sicherheit – fest. Es benennt Russland als grösste und unmittelbarste Bedrohung, bezeichnet die

<sup>38</sup> Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung; CSS Briefing-Papier; 24. August 2022

<sup>39</sup> Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine; 7. Sep. 2022, S. 18; BBI 2022 2357

<sup>40</sup> *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation*. Bericht des Bundesrates vom 31. Januar 2024 in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023

«EU als einzigartigen und unentbehrlichen Partner»<sup>41</sup> und hält fest, dass Atomwaffen für die Abschreckung unabdingbar sind. Im Konzept bekräftigt die NATO die Lastenverteilung zwischen ihren Mitgliedern mit jeweiligen Verteidigungsinvestitionen von mindestens 2 Prozent des BIP bis 2024.

Die NATO bleibt auf absehbare Zeit die sicherheitspolitische Garantin Europas. Sie ist die Messlatte für moderne, westliche Armeen und definiert die Standards für die westliche Rüstungstechnologie. Die NATO sieht sich auch als Verteidigerin einer völkerrechtlichen Ordnung – ein Interesse, das sie mit der EU teilt.

Die Verteidigungskooperation zwischen den NATO-Mitgliedstaaten und ihren Partnern, zu denen auch die neutrale Schweiz gehört, beruht auf dem Grundsatz, dass die allfälligen Entscheide auf politischer Ebene frei sind, aber auf sorgfältig und systematisch vorbereiteten Standards und Prozessen basieren.

**EU.** Sämtliche EU-Mitgliedstaaten sind Teil der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas GSVP**, die ein Teil der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik GASP ist. Traditionell fokussierte sich die EU auf *soft power* und Krisenbewältigung ausserhalb der EU.

Seit 2016 ist die EU bemüht, ihre militärischen Fähigkeiten und ihre Rüstungsindustrie auszubauen und ihre strategischen Abhängigkeiten zu reduzieren. Wichtige Elemente darin sind der **Strategic Compass for Security and Defence (2022)**, u. a. mit dem Aufbau einer schnellen Einsatztruppe, sowie die **Strategie zur Förderung der Verteidigungsindustrie (2024)**. Im Rahmen zahlreicher Projekte kooperieren die Länder in den Bereichen Rüstungsindustrie inkl. Technologie und Innovation und treiben die Zusammenarbeit in den Bereichen Land, Luft, Meere, Weltraum und Cyber voran.

Besonders aktiv ist die EU im Bereich der **Rüstungsindustrie**. Zu nennen sind insbesondere der mit 8 Mrd. EUR alimentierte *European Defense Fund EDF*, die mit 12 Mrd. EUR alimentierte *European Peace Facility EPF*, deren Mittel u. a. der Ukraine zugutekommen, der mit 500 Mio. EUR ausgestattete Rechtsakt zur Unterstützung der Munitionsproduktion ASAP, sowie das Instrument zur «Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung» EDIRPA mit einem Budget von 300 Mrd. EUR. Die Programme werden gemeinschaftlich finanziert, teilweise durch Beiträge der Mitgliedstaaten, teilweise ausserhalb des EU-Haushalts. Rund die Hälfte der Teilneh-

menden an diesen Programmen sind KMU kleinerer Mitgliedstaaten.

Zur Verteidigung der EU besteht ebenfalls eine Beistandspflicht. Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) hält fest, dass im Falle eines «bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats» die anderen EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, den Mitgliedstaat zu unterstützen. Dabei bleiben die Verpflichtungen in diesem Bereich in Einklang mit den im Rahmen der (NATO) eingegangenen Verpflichtungen. Für die Unterstützung wird kein formelles Verfahren vorgegeben. Die Klausel legt zudem nicht fest, dass eine militärische Unterstützung erfolgen sollte. EU-Mitgliedstaaten wie Österreich und Irland können somit unter Wahrung ihrer Neutralität kooperieren.

**Verteidigungsbudgets.** Praktisch alle europäischen Staaten haben eine signifikante Erhöhung ihrer Verteidigungsbudgets beschlossen oder beabsichtigen zumindest, dies noch zu tun. Gemäss SIPRI haben die vergangenen zwei Jahre des Krieges in der Ukraine die Sicherheitsaussichten grundlegend verändert. 11 von 31 NATO-Mitgliedern gaben 2023 2 Prozent oder mehr ihres BIP für das Militär aus. Ein weiteres Ziel, nämlich mindestens 20 Prozent der Militärausgaben für «Ausrüstungsausgaben» zu verwenden, wurde 2023 von 28 NATO-Mitgliedern erreicht, 2014 waren es noch sieben. Polen steht mit seinem Militärbudget auf Platz 14 weltweit; es hat seine Ausgaben seit 2022 um 75 Prozent erhöht.<sup>42</sup>

**Die neutralen Länder.** Österreich beabsichtigt eine bedeutende Erhöhung des Verteidigungsbudgets. Es ist nicht NATO-Mitglied und fokussiert seine internationale Kooperation auf die GSVP der EU (u. a. bei *Military Mobility*) und auf die *European Sky Shield Initiative ESSI*. Irland hat eine sehr kleine Armee, leistet jedoch einen überproportional hohen Beitrag in der militärischen Friedensförderung und ist ebenfalls stark engagiert in der GSVP. In beiden Ländern werden ebenfalls Debatten über die Neutralität, die eigenständige Verteidigungsfähigkeit und demzufolge eine Annäherung an die NATO geführt.

**Das EWR-Mitglied Norwegen.** Anlässlich des Besuchs in Brüssel hatten die Kommissionsmitglieder auch die Gelegenheit, sich mit der Repräsentantin Norwegens bei der NATO auszutauschen. Als Gründungsmitglied ist Norwegen in der NATO seit jeher stark engagiert. Seit Russland jedoch die Ukraine überfallen hat, stellt sich das Land auf eine längere Unsicherheit resp.

<sup>41</sup> NATO Strategic Concept 2022, Pkt. 43

<sup>42</sup> SIPRI, Medienmitteilung vom 22. April 2024 zur den globalen Militärausgaben 2023; <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>; abgerufen am 10.5.2024

Konfrontation ein und erhöht seine Verteidigungsausgaben bereits ab diesem Jahr auf 2 Prozent des BIP. Das Land bekennt sich zur Unterstützung der Ukraine und räumt der NATO in seiner Verteidigungsstrategie eine noch grössere Bedeutung ein. Als EWR-Mitglied ist Norwegen eng in die Rüstungskoope-ration der EU eingebunden: Es beteiligt sich finanziell und profitiert davon («*pay and play*»). Ausserdem engagiert sich das Land für die verantwortungsvolle Nutzung neuer Technologien (Quantum, AI, Biotech ...).

### 3.1.3 Kooperation Schweiz – NATO

Bis heute erfolgt die Zusammenarbeit der Schweiz mit der NATO im Rahmen des Programms *Partnership for Peace PfP*. Die strategischen Ziele der Zusammenarbeit werden seit 2023 im *Individually Tailored Partnership Programme ITPP* festgehalten. Grundlage dafür bildet der bereits erwähnte Zusatzbericht des Bundesrats vom September 2022.

Der politische Dialog ist für beide Seiten gewinnbringend. Die schweizerische **Neutralität wird respektiert**. Jede Kooperation mit der NATO stärkt auch die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz.

Wertvoll für die Schweiz und auch die NATO wäre eine noch engere Zusammenarbeit in den Bereichen **Cyber, hybride Kriegsführung, Innovation und Resilienz** sowie den sicherheitsrelevanten Aspekten im Bereich **Klimawandel**. In vielen dieser Belange spielt die Geografie eine untergeordnete Rolle, und Herausforderungen beginnen unterhalb der herkömmlichen Kriegsschwelle. Diesbezüglich zielführend wäre eine verstärkte Kooperation mit den NATO *Centres for Excellence*.

Seitens der NATO wurde das gute Abschneiden der Schweiz im Bereich der Cyber Defence anlässlich der Übung «Cyber Coalition 23» mit Interesse zur Kenntnis genommen. Auch die Beteiligung der Schweiz an KFOR bleibt angesichts der unsicheren Lage im Westbalkan wichtig. Sie wird als Beitrag zur Stabilität und Sicherheit geschätzt und als wichtiges Signal hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft verstanden.

### 3.1.4 Kooperation Schweiz – EU

Die Schweiz führt seit Ende 2023 einen **strukturierten Dialog** mit der EU im Rahmen ihrer GSVP. Als Grundlage für praktisch alle Kooperationen mit der EU hat die Schweiz, analog zu anderen Nicht-EU-Staaten wie Norwegen, Serbien, Ukraine und USA, mit der *European Defence Agency EDA* ein sog. administratives Arrangement, das die Basis für spezifische EU-Koope-

rationsprogramme darstellt. Sie kann an Forschungsprojekten, Programmen sowie Ausbildungs- und Trainingsaktivitäten teilnehmen. Ein Beitritts-gesuch zur Europäischen Verteidigungsinnovation HEDI ist hängig. Ein **Framework Participation Agreement FPA** als grundsätzliche Regelung für Entsendungen an EU-Missionen ist der EU ein grosses Anliegen.<sup>43</sup>

Für eine Kooperation seitens der Schweiz relevant ist einerseits das seit 2017 laufende Programm **Permanent Structured Cooperation PESCO**, das mittlerweile rund 70 Projekte umfasst. Für die Schweiz von besonderem Interesse wäre darin das Programm *Military Mobility*, das zum Ziel hat, grenzüberschreitende Truppen-transporte durch den Abbau administrativer Hürden zu vereinfachen. Neben den EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich daran auch die USA, Kanada, Grossbritannien (trotz Brexit) und Norwegen. Die Schweiz könnte davon profitieren, um insbesondere die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarländern zu vereinfachen.

Ein anderes Beispiel für eine europäische Bestre-bung ist die **European Sky Shield Initiative ESSI**, die primär Beschaffungsvorhaben für bodengestützte Luftver-teidigungssysteme besser koordinieren soll, um Skaleneffekte und nachfolgende Synergien bei der Ausbildung, der Logistik sowie beim Einsatz der Systeme zu nutzen. Die Schweiz hat im Sommer 2023 zusammen mit Ös-terreich ihre Teilnahme an der *ESSI* beschlossen – mit dem neutralitätsrechtlichen Vorbehalt, sich im Falle eines Konflikts aus der Initiative zurückziehen zu können.

### 3.1.5 Erwartungen an die Schweiz

Aus dem Besuch in Brüssel wird deutlich, dass die **sicherheitspolitische Kooperation mit der Schweiz sowohl seitens der NATO als auch der EU begrüsst** wird. Grund dafür ist auch die allseits spürbare neue Bedro-hungslage, die mehr Bereitschaft und Kooperation in al-len Belangen der Sicherheit und Verteidigung erfordert.

Zentral aus Sicht der NATO ist, dass die **Schweiz keine Sicherheitslücke** darstellt, gerade auch mit Blick auf die in der Schweiz gelegenen, aber für ganz Eu-ropa **kritischen Infrastrukturen** etwa in der Energie oder im Zahlungsverkehr. Spezifische (geografische, techni-sche) Verteidigungsbeiträge werden von der Schweiz nicht erwartet. Wichtig wäre der NATO auch, dass die Schweiz aus Gründen der Abschreckung den Atomwaf-fenverbotsvertrag *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons TPNW* nicht unterzeichnet.

Sowohl die NATO als auch die EU **respektieren die Neutralität** der Schweiz. Ihre gegenwärtigen klaren

<sup>43</sup> Der Bundesrat hat zwischenzeitlich beschlossen, das Abkommen zu unterzeichnen; vgl. Medienmitteilung vom 15.5.2024.

Erwartungen richten sich allerdings auf die Möglichkeit zur Wiederausfuhr von aus der Schweiz bezogenem Kriegsmaterial. Die Reaktionen auf die Entscheidung der Schweiz waren sowohl vonseiten der EU-Mitgliedstaaten als auch der NATO deutlich spürbar und unmissverständlich: Das **Wiederausfuhrverbot wird nicht verstanden und eigentlich auch nicht mehr akzeptiert**. Im Grundsatz gilt: Jede Kooperation ist ein Geben und Nehmen. **Ohne Kooperation keine Verteidigungsfähigkeit, und ohne Verteidigungsfähigkeit keine Kooperation.**

### 3.2 Diskussion

Die Dokumente und Ausführungen machen deutlich, wie sehr sich die Sicherheitslandschaft in Europa konsolidiert und dass der Fokus aufgrund der neuen Bedrohungslage auf der Verteidigung liegt. Da die Schweiz bereits heute mit der NATO und der EU kooperiert, dreht sich die Diskussion in der Kommission in erster Linie um die Frage, ob die gegenwärtigen Formen der Kooperation der Schweiz dem Sicherheitsbedürfnis der Schweiz genügen oder ob sie verstärkt werden sollen und was deren mögliche Auswirkungen auf die Neutralität der Schweiz sind.

#### 3.2.1 Gemeinsame Verteidigung und Abschreckung

Dass eine **Kooperation der Sicherheit aller dient**, wird von einer überwiegenden Mehrheit der Kommission erkannt. Jede Kooperation der Schweiz stärkt die eigene Verteidigungsfähigkeit, und sie dient gleichzeitig der Interoperabilität, die für die Abwehr grösserer Angriffe eine unabdingbare Voraussetzung ist.

Auch diskutiert wurde, inwiefern sich eine Kooperation mit der NATO und mit der EU unterscheiden bzw. ob es einer Kooperation mit beiden Partnern bedarf. Sämtliche Referenten gaben hierauf dieselbe Antwort: **Eine Kooperation mit der NATO und mit der EU schliessen sich gegenseitig nicht aus**, im Gegenteil. Die NATO und die EU arbeiten eng zusammen und sie verfolgen dasselbe Ziel mit komplementären Aufgabenstellungen. Eine grosse Mehrheit der Kommission will deshalb die Kooperation mit beiden Entitäten vorantreiben; einzelne Stimmen sind gegenüber einem Ausbau der Kooperation mit der NATO skeptisch.

Voraussetzung für eine stärkere Kooperation wäre die **Anpassung gewisser rechtlicher Grundlagen**, namentlich in der militärischen Ausbildung. So können etwa heute Milizangehörige der Armee nicht zu Wiederholungskursen im Ausland verpflichtet werden. Dies wäre notwendig, um auch mit Milizformationen regelmässig an gemeinsamen bilateralen und multilateralen Übungen teilzunehmen. Eine derartige Massnahme ist

für die grosse Mehrheit der Kommission vorstellbar, zumal sie das Grundprinzip der Milizarmee nicht in Frage stellt. Eine Mehrheit betont die Bedeutung gemeinsamer Übungen. Um sich auf einen Ernstfall vorzubereiten und die Interoperabilität tatsächlich zu prüfen und zu verbessern, sind sie entscheidend. Ausserdem setzen sie teilweise einen Zertifizierungsprozess voraus, der von anderen Staaten überprüft würde – eine Massnahme, die wiederum der eigenen Verteidigungsfähigkeit zugutekommt.

In Brüssel war auch die Kooperation in den Bereichen **Cyber und Desinformation** ein Thema. So wies etwa die Vertreterin Norwegens darauf hin, dass die Erhöhung der **Resilienz gegen hybride Bedrohungen** ein zentrales Element ihrer Sicherheitsstrategie darstelle, auch in Kooperation mit Expertinnen und Experten der NATO. Sie betonte, dass dies für sämtliche Demokratien unabhängig von ihrer geografischen Lage wichtig sei.

Auch die Schweiz könnte im Rahmen einer Verteidigungskooperation von NATO-Expertinnen und -Experten profitieren, etwa bei Beeinflussungsaktivitäten oder Druckversuchen. Zwar findet zu diesen Themen ein regelmässiger Austausch zwischen der Schweiz und der EU sowie der NATO statt, aber eine **bessere Zusammenarbeit wird seitens der NATO und der EU gewünscht**. Die technologischen Kompetenzen der Schweiz werden ausdrücklich anerkannt. Einzelne Kommissionsmitglieder sehen deshalb, aber auch wegen der Neutralität, die Schweiz als mögliche Vorreiterin in diesen Themen. Sie könnte sich spezifisch mit den Schwachstellen digitaler Informationsökosysteme auseinandersetzen, sich um einen internationalen Ordnungsrahmen für die Kommunikationstechnologie bemühen und damit auch in Kooperation mit der NATO zur Stärkung der Resilienz der Bevölkerung beitragen.

In Brüssel wurde die Frage aufgeworfen, ob sich die **Kooperation angesichts der Vielzahl von Projekten und Initiativen** nicht verzettelt. Tatsächlich ist die Zusammenarbeit auf dem Kontinent durch verschiedene Gremien, unterschiedliche Mitgliedschaften und damit auch verschiedene Vetos der Staaten innerhalb der NATO, der EU, des EWR und anderer Formen der Zusammenarbeit geprägt. Für die Schweiz als weder EU- noch EWR- noch NATO-Mitglied ist die Zusammenarbeit deshalb noch schwieriger. Immerhin sei, so die Vertretung der Schweiz in Brüssel, die Kooperation mit der EU seit dem Vorliegen des neuen Verhandlungsmandats für die Regelung der institutionellen Beziehungen wieder vertrauensvoller.

### 3.2.2 Kooperation und Neutralität

In der Kommission wurde die Kooperation mit der NATO auch unter dem Aspekt von Art. 5, d. h. der Beistandspflicht, diskutiert. Klar ist, dass die **Kooperation mit der NATO auch ohne Beitritt** intensiviert werden kann (vgl. hierzu auch der bereits erwähnte Bericht des Bundesrats *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation* vom Januar 2024<sup>44</sup>). Auch **gemeinsame Verteidigungsübungen** mit der NATO sind neutralitätsrechtlich möglich. In den letzten Jahren zielen praktisch alle Übungen des Verteidigungsbündnisses auf die Verteidigung ab. Je nach Szenarien, mit denen gearbeitet wird, schliessen die Übungen auch die politische Stufe und den Beschluss einer Beistandspflicht gemäss Art. 5 ein (wovon die Schweiz selbstredend ausgeschlossen bleibt). Auch umfassen nicht alle Übungen Truppenbeteiligung, es gibt auch Stabs- und Tabletop-Übungen zu möglichen Szenarien und den Reaktionen darauf. Weiter bietet die Kooperation mit der NATO Trainingsmöglichkeiten, die die Schweiz selbst nicht hat. Unabhängig davon aber ist es angesichts der Bedrohungslage entscheidend, die **gemeinsame Verteidigung nicht nur zu stärken, sondern auch ernsthaft vorzubereiten**, und das heisst: zu üben. Nur so kann sie im Falle eines tatsächlichen Angriffs auch gelingen. Übungen dienen der NATO somit nicht nur dem Erlernen der **Interoperabilität**, sie vermitteln auch die politische Botschaft einer **gemeinsamen und koordinierten Abschreckung resp. Abhaltewirkung**. Anzumerken ist ausserdem, dass die verschiedenen Partnerschaftsformate und -gefässe der NATO etwas in den Hintergrund gerückt sind. Im Fokus steht die gemeinsame Verteidigung.

Aus den Gesprächen mit den Vertretern der NATO wurde klar, dass die Schweiz, wenn sie sich an solchen multilateralen Übungen beteiligt, **ihren Einsatz entsprechend ihrer Rolle als Partner übt** und nicht als Alliiertes. Allerdings muss die Schweiz zu solchen Übungen eingeladen werden. Es liegt im neutralitätspolitischen Ermessen des Bundesrats, die Teilnahme an solchen Übungen zu genehmigen.

Diskutiert wurde auch die Möglichkeit einer **gemeinsamen Luftverteidigung gegen weitreichende ballistische Lenkwaffen**. Denn die Drohung mit Abstandswaffen ist ebenfalls ein Element der hybriden Kriegsführung. Sie wäre für die Schweiz deshalb wertvoll, weil

eine autonome Verteidigung gegen diese Art von Waffen allein weder möglich noch finanziell zumutbar ist. Eine derartige Kooperation setzt hingegen ein revidiertes Neutralitätsverständnis voraus (wie dies im Kapitel zur Neutralität grossmehrheitlich empfohlen wird). Es verdeutlicht aber auch, wo eine autonome Verteidigung unter strikter Wahrung der Neutralität an ihre Grenzen stösst.

Diskutiert wurde schliesslich, **wie sich sowohl die Schweiz als auch die NATO im Falle eines Angriffs auf die Schweiz oder ein NATO-Mitglied verhalten würden**. Denn schon aus geografischen Gründen muss die NATO das schweizerische Territorium in die Verteidigungsplanung mit einbeziehen. Die Schweiz ihrerseits hat bei einem Angriff auf ein europäisches NATO-Land und dessen Anrufen der Beistandspflicht nach Art. 5 im Grunde zwei Optionen: Sie kann sich auf ihre Neutralität berufen oder in Anbetracht des dann eintretenden Umstands, dass sich praktisch alle ihre Nachbarn im Krieg befinden, ihre Neutralität aufgeben und sich an einer Verteidigung Europas beteiligen. Wählt sie die erste Option, entfallen damit jedoch auch sämtliche bilateralen Kooperationsmöglichkeiten, da praktisch alle umliegenden Länder in die NATO-Verteidigung eingebunden sind und die Neutralität die Zusammenarbeit mit einer Konfliktpartei verbietet. Selbst das neutrale Österreich hätte als EU-Mitglied (gemäss Artikels 42.7 des Vertrags EUV) wohl die Pflicht, andere Mitglieder im Falle eines Angriffs zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, ob derartige Entscheide seitens der NATO und der Schweiz bereits im Vorfeld diskutiert und kommuniziert werden müssten oder nicht. Die Kommission sieht zwar die Vorteile einer solchen «Vorabklärung» in der gegenseitigen Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, ist sich aber auch bewusst, dass damit eine gewisse strategische Ambiguität verloren geht.

Anstelle einer offiziellen Klärung könnten hingegen **Vereinbarungen** geprüft werden, die festlegen, welche Partei sich in welchen möglichen Angriffsfällen wie verhält. Solche Vereinbarungen (früher «Punktationen» genannt) spielten in der Geschichte der Schweiz mehrfach eine bedeutende Rolle, sie waren traditioneller Bestandteil der Sicherheitspolitik.<sup>45</sup> Es handelt sich um geheime, nicht bindende Vorverträge (*non-binding*

<sup>44</sup> *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation*. Bericht des Bundesrates vom 31. Januar 2024 in Erfüllung des Postulats 23.3000 SIK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023

<sup>45</sup> Beispielsweise hatte Generalstabschef von Sprecher vor dem Ausbruch des 1. Weltkriegs in Absprache mit dem Bundesrat mit dem k.u.k. Generalstab eine Punktation für den Fall eines italienischen Angriffs auf die Schweiz ausgehandelt (vgl. Historisches Lexikon Schweiz, Erster Weltkrieg; <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008926/2015-05-05/>). 1916/17 folgten ähnliche Punktationen mit Frankreich für den Fall einer deutschen Südumfassung durch die Schweiz. Berühmt sind die Absprachen, die General Guisan (ohne den Bundesrat und seinen Armeestab zu informieren) 1939/40 mit der französischen Armeespitze führte. Diese gingen so weit, dass bereits Artilleriestellungen auf dem Gempfenplateau über Basel für die französische Artillerie ausgemessen wurden.

*agreements*), in denen geregelt wird, was jede Vertragspartei in jedem der angenommenen Fälle zu leisten hat. Heute könnten derartige Vereinbarungen beispielsweise die Bedrohung durch weitreichende Lenkwaffen, einen breit angelegten Cyberkrieg gegen europäische Staaten oder Luftraumverletzungen umfassen. Wichtig wären ausserdem Vereinbarungen mit der NATO, die festhalten, welche Leistungen die Schweiz bei einem Angriff auf ein NATO-Land übernimmt oder welche für Europa wichtigen Infrastrukturen in der Schweiz durch die Armee speziell zu schützen sind. Darin könnte auch der geografische Raum definiert werden, in dem die Verteidigung der Schweiz greifen muss. Bis anhin waren solche Vereinbarungen kein Gegenstand gemeinsamer Gespräche; es ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt offen, ob die NATO dazu bereit wäre.

Insgesamt spricht sich eine grosse Mehrheit der Kommission für eine engere Kooperation mit der NATO aus, inklusive gemeinsamer Ausbildung und Übungen, gemeinsamer Abwehr ballistischer Lenkwaffen, der Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen und allfälliger Abklärungen. Wie im Falle der Neutralität wird auch hier der Wunsch geäussert, der Bundesrat möge seinen Spielraum nutzen und seine sicherheitspolitische Verantwortung wahrnehmen.

Eine Minderheit legt hinsichtlich der Kooperation mit der NATO jedoch Wert auf spezifische Hinweise und Überlegungen:

Zum einen hält sie fest, dass der Sinn einer **Partnerschaft** mit der NATO im Unterschied zu einem Beitritt gerade darin besteht, **nicht an Art. 5 gebunden** zu sein und damit auch nicht in eine Unvereinbarkeit mit der Neutralität manövriert zu werden. Dies gilt für die Wahrnehmung der Neutralität nach innen und nach aussen. Ausserdem bedeutet die Beistandspflicht nach Art. 5 nicht automatisch einen Kriegseintritt jedes Mitglieds.<sup>46</sup>

Zum andern weist die Minderheit darauf hin, dass bei gemeinsamen Übungen auch **psychologische Faktoren** zu bedenken sind. Wichtig wäre deshalb, sich bei gemeinsamen Übungen auf die hybride Kriegsführung resp. einen für die Schweiz relevanten geografischen Raum zu beschränken.

Schliesslich präferiert eine Minderheit im Rahmen einer Verteidigungskooperation eine **Gewichtung** verschiedener Massnahmen. Konkret soll mehr in die Kooperation mit der EU investiert werden und umge-

kehrt selektiver in die Kooperation mit der NATO. Die EU ist breiter ausgerichtet, die NATO hingegen ein Verteidigungsbündnis. Eine Kooperation mit der EU gefährdet die Neutralität nicht. In jedem Fall muss es das Ziel von Kooperationen sein, den Multilateralismus, die Demokratie und das Völkerrecht zu stärken.

### 3.2.3 Grenzen der autonomen Verteidigung

Eine Minderheit betrachtet eine Verteidigungskooperation, die immer noch auf dem Partnerstatus beruht, als Illusion. Sie sehen nicht, welches Land bereit sein sollte, die Schweiz zu verteidigen. Deren Motivation, der kleinen (und reichen) Schweiz, die verhältnismässig wenig für ihre Verteidigung ausgibt, selbstlos zur Hilfe zu eilen, dürfte sich in engen Grenzen halten. Konkret steht damit zur Debatte, ob nicht der **NATO-Beitritt** die einzig konsequente Option wäre, wenn man die Sicherheit der Schweiz ernsthaft garantieren will. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang auch an die Tatsache, dass Russland bisher nur Nicht-NATO-Mitglieder angegriffen hat. Ein NATO-Beitritt wäre für die Schweiz eine echte militärstrategische und politische Alternative zur Neutralität – und in ihren Augen für die umliegenden Länder die einzig wirkliche Garantie, dass die Schweiz einen substanziellen Beitrag an das Bündnis leistet.

Diesen Überlegungen halten die Befürworter einer Verteidigungskooperation entgegen, dass auch eine solche zum Ziel hat – und haben muss –, die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Eine **Kooperation ist kein Ersatz für die eigene Verteidigung**. Das würde von der NATO auch nicht akzeptiert. In jedem Fall muss die Schweiz alles daransetzen, sich soweit möglich selbstständig verteidigen zu können, auch wenn dies angesichts der gegenwärtigen Bedrohungslage eine Herausforderung darstellt. Darin sind sich die Kontrahenten in der Frage des NATO-Beitritts wiederum einig.

Die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz ist eine Frage des politischen Willens, einschliesslich der dafür notwendigen Ressourcen und Prioritätensetzungen. Deshalb ist es auch wichtig, dass der Bundesrat eine **Strategie für die Verteidigung** präsentiert: eine Strategie, wie sich die Schweiz – selbst, unter Einbezug aller relevanten Instrumente, aber auch in Kooperation – schützen kann. Eine derartige Gesamtschau muss auch mit Prioritäten und Ressourcen unterlegt sein.

<sup>46</sup> Gemäss Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrags vereinbaren die Parteien «dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Massnahmen, einschliesslich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.»

### 3.2.4 Kooperation im Rüstungsbereich

Augenfällig sind die sicherheits- und rüstungspolitischen Möglichkeiten, die sich für die Schweiz im Kontext der europäischen Rüstungsanstrengungen ergeben könnten, sowohl seitens der EU wie auch der NATO. Gerade hinsichtlich gemeinsamer Beschaffungen wäre mehr möglich, zumal die Nachfrage auf dem Rüstungsmarkt steigt, es an Produktionskapazitäten jedoch fehlt.

Allerdings sind auch die Hürden hoch. **Als Drittstaat ist die Schweiz aus den genannten Programmen grundsätzlich ausgeschlossen** bzw. für die jeweilige Teilnahme gelten **strenge Kriterien**. Eine **Niederlassung in einem EU-Land** ist eine Grundvoraussetzung. Für die EU muss ein klarer Zusatznutzen erkennbar sein, und die Teilnahme darf seitens der EU nicht zu Abhängigkeiten gegenüber Drittstaaten führen. Eine Teilnahme am *European Defense Fund EDF* darf dessen Zielen des Fonds nicht zuwiderlaufen. Dazu müssen alle relevanten Informationen über die zu verwendenden Infrastrukturen, Einrichtungen, Mittel und Ressourcen bereitgestellt und Bedenken hinsichtlich der Versorgungssicherheit berücksichtigt werden. Im Prinzip kann man von einem eigentlichen «**Rüstungsbinnenmarkt**» (Anm. der Red.) sprechen, den die EU gegenwärtig schafft.

Grundlegende Voraussetzungen wie die Unterzeichnung eines *administrativen Arrangements* sowie eines Informationsschutzabkommens erfüllt die Schweiz bereits. Und sie könnte, wie auch die Vertreterin des EDF seitens der EU beim Besuch in Brüssel betonte, analog Norwegen durchaus aktiv sein. Eine grosse Mehrheit der Kommission sieht es als gegeben an, dass die schweizerische Rüstungsindustrie hieran ein vitales Interesse haben muss (vgl. Kap. Rüstungspolitik). Sie erachtet es denn auch als notwendig, dass die Schweiz eine entsprechende **Initiative ergreift** und auch ein **finanzielles Engagement** in Betracht zieht. Auch hierfür dürfte eine Überprüfung der Wiederausfuhrregelung notwendig sein (vgl. dazu Kap. Neutralitätspolitik und Rüstungspolitik).

### 3.2.5 Militärische Friedensförderung und Diplomatie

Diskutiert werden auch die Bedeutung der militärischen Friedensförderung, von diplomatischen Anstrengungen, auch in der Rüstungskontrolle, sowie das internationale Genf und seinen Zentren.

Die **militärische Friedensförderung** trägt ebenfalls zur internationalen Sicherheit bei, und sie soll gemäss *Aussenpolitischer Strategie 2024–2027* ausgebaut werden. Als neutraler Staat kann sich die Schweiz hier mit grossen Ambitionen positionieren. Grundsätzlich sollen Sicherheits- und Friedenspolitik besser auf-

einander abgestimmt werden. Beispielsweise könnte ein **zweites Kontingent** aufgebaut werden, sobald sich eine entsprechende Gelegenheit bietet. Dazu müsste geprüft werden, ob eine stärkere Beteiligung an bestehenden UNO-Missionen möglich und sinnvoll ist. Auch könnten **Friedensförderungseinsätze und Ausbildungen im Ausland** noch attraktiver gestaltet werden, sowohl für Milizangehörige als auch für Berufspersonal. Wo möglich und sinnvoll, sind Synergien mit der zivilen Friedensförderung zu nutzen und stärken.

Die internationale Kooperation kann auch auf **diplomatischer und juristischer Ebene**, namentlich im Rahmen der UNO und auch der OSZE, verstärkt werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Reform der UNO sowie speziell des UNO-Sicherheitsrats sowie die regionalen Strukturen der UNO und ihre juristischen Grundlagen für militärische Interventionen zu richten.

Auch die **internationale Rüstungskontrolle** gehört dazu, namentlich diejenige von autonomen Waffensystemen sowie generell von *Emerging and Disruptive Technologies EDT* ist zu verstärken. Gerade die künstliche Intelligenz (KI) stellt eine der bedeutendsten technologischen Entwicklungen unserer Zeit dar, die auch sicherheitspolitische Herausforderung stellt. Robotik, KI-gesteuerte Technologien oder auch autonome Waffensysteme können heute in der Kriegsführung eingesetzt werden. Gesichtserkennungstechnologien etwa haben rund um die Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit eine grosse Bedeutung. Die KI hat einen erheblichen Einfluss auf die klassische Kriegsführung, und sie bietet leicht zu bedienende Werkzeuge für die hybride Kriegsführung, sowohl für Staaten als auch für Individuen. Rechtliche Rahmenbedingungen müssen auf nationaler wie internationaler Ebene dringend angegangen werden, um gravierende Sicherheitslücken zu vermeiden. Auch ist in der Schweiz dringend mehr Fachpersonal auszubilden, wofür entsprechende Ressourcen bereitzustellen sind. Aufgrund ihrer technologischen Kompetenzen sowie der Bedeutung Genfs als Standort für globale Gouvernanz kann die Schweiz hier einen erheblichen Beitrag leisten. Sie kann Normen und Standards der KI-Gouvernanz koordinieren und mitprägen.

Ein strittiges Thema bezüglich der Rüstungskontrolle ist in der Kommission die Haltung der Schweiz zum **Atomwaffenverbotsvertrag TPNW**. Als wichtiger Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur gilt der **Nuklearschirm durch die Nato**. Weil auch die Schweiz von diesem Schutzschirm profitiert, wäre es für die Nato-Mitglieder, die diesen Schutz im Unterschied zur Schweiz mitfinanzieren, kaum nachvollziehbar, wenn sich ausgerechnet die Schweiz gegen diesen Schirm aussprechen

würde. Eine Mehrheit kann dieses Argument nachvollziehen und hält es deshalb für richtig, den Atomwaffenverbotsvertrag TPNW nicht zu unterzeichnen. Gerade angesichts der jüngeren nuklearen Drohungen Russlands ist die nukleare Abschreckung wichtiger denn je. Eine Unterzeichnung zum jetzigen Zeitpunkt (die anderen neutralen Staaten Irland und Österreich traten 2020 bei, also vor dem russischen Angriff auf die Ukraine) wäre ein Zeichen der Realitätsverweigerung und eine Abkehr von der westlichen Sicherheitsgemeinschaft.

Eine Minderheit hingegen weist darauf hin, dass es beim TPNW um einen wichtigen ersten Schritt hin zur **Ächtung von Atomwaffen** geht. Eine Unterzeichnung durch die Schweiz wird auch aufgrund ihrer humanitären Tradition erwartet. Rechtlich steht eine NATO-Mitgliedschaft einer TPNW-Unterzeichnung nicht im Weg. Die NATO-Staaten Deutschland, Belgien, Norwegen, Niederlande, Finnland und Schweden nahmen an den bisherigen Konferenzen des TPNW als Beobachter teil, mit einer vorsichtig konstruktiven Haltung. Ausserdem haben die Philippinen, selbst TPNW-Mitglied seit 2021, 2022 den grössten Vertrag über die militärische Zusammenarbeit mit den USA unterzeichnet, unabhängig von ihrer Unterschrift unter die TPNW.

Auch die **Genfer Zentren** können mit ihrer Expertise und ihren Aktivitäten als Mehrwert im Bereich der internationalen Sicherheit positioniert werden. Zu ihnen gehören die *Maison de la Paix* mit dem *Geneva Centre for Security Studies GCSP*, das *Geneva Centre for Security Sector Governance DCAF*, das *Geneva International Centre for Humanitarian Demining GICHD* und das *Centre for Humanitarian Dialogue HD*. Dasselbe gilt für das CSS der ETH Zürich oder die mit der Universität Basel verbundene Friedensstiftung *Swisspeace*. Denkbar wäre etwa die Schaffung eines modernen Simulationszentrums, in dem zusammen mit weiteren Partnern wie der NATO, Nachbarländern, UNO-Organisationen u. a. m. verschiedene Szenarien simuliert werden können, um daraus Erkenntnisse zu ziehen und Vorbereitungen zu treffen. Als mögliche Beispiele seien gross angelegte Cyberangriffe, umfassende Sabotagen kritischer Infrastrukturen oder Angriffe auf Nuklearanlagen in Europa genannt, aber auch Probleme in umliegenden Regionen und Pandemien.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist die **zivile Friedensförderung**. Im Gegensatz zur Sicherheitspolitik, die auf die Abwehr von Bedrohungen und die Verhinderung negativer Ereignisse setzt, hat die Friedensförderung zum Ziel, die Ursachen von möglichen Bedro-

hungen zu minimieren und positive Veränderungen zu fördern, etwa durch Diplomatie, internationale Zusammenarbeit oder Mediation. So gesehen leistet die Friedensförderung einen Beitrag zur Stabilität – selbst in Situationen, in denen es weder zu einem Krieg noch zu einem Frieden kommt, wie etwa in Korea. Wegen der nuklearen Drohung funktioniert dort auch keine Mediation. Umgekehrt können aber auch noch so viele Friedensverträge keinen Frieden garantieren – vgl. Israel–Palästina. Im Kern geht es darum, zwischen Konfliktparteien ein gemeinsames Verständnis dafür zu finden, was Sicherheit bedeutet. Hierfür wiederum spielt die UNO, die auf kollektive Sicherheit setzt, eine wichtige Rolle. Diesem Prinzip und der UNO-Charta entsprechen auch die Werte der Schweiz. Deshalb ist es auch im Interesse der Schweiz, sich im Rahmen der internationalen Friedensförderung für ein gemeinsames Sicherheitsverständnis einzusetzen. Ihre Stärken – **Diplomatie und Dialog** – kann sie dabei ausspielen. Allerdings – so wird eingeworfen – kann auch noch so intensive Friedensförderung Kriegsprofiteure nicht davon abhalten, ihr Geschäft zu befördern.

Schliesslich gilt es, die sicherheitsrelevanten Aspekte der **Klimapolitik** zu beachten. Obwohl die Schweiz einige notwendige Klimaanpassungsmassnahmen umgesetzt und andere anerkannt hat, ist angesichts der zunehmenden Häufigkeit, Intensität und Ausdehnung der durch den Klimawandel verschärften Gefahren in Europa klar, dass mehr Anpassung und bessere Zusammenarbeit über kantonale und internationale Grenzen hinweg erforderlich sind, sowohl bilateral als auch mit der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen. Die Schweiz kann sich mit ihrem Fachwissen in internationalen Gremien einbringen und vom Austausch profitieren, etwa durch einen Vorsitz der *Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security*, die 2020 auf Anregung von 10 Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrats gegründet wurde.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> European Commission. (2023). Joint Communication on the Climate-Security Nexus. EEAS Press. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-climate-security-nexus\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-climate-security-nexus_en)

### 3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Mitglieder der Kommission sind sich im Grundsatz einig darüber, dass die Kooperation mit der NATO, der EU und bilateralen Partnern sinnvoll und für die Sicherheit der Schweiz notwendig ist. Eine grosse Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass eine solche Kooperation aufgrund der neuen Bedrohungslage **über die bisherige Zusammenarbeit hinausgehen** muss. Es gilt, die Kooperation auf die **gemeinsame Verteidigung auszurichten**.

Die Schweiz darf **in Europa keine Sicherheitslücke** darstellen. Die geografische Lage der Schweiz macht die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verteidigung einerseits offensichtlich. Andererseits aber ist sie bezüglich der hybriden Kriegsführung irrelevant. Die Verteidigung muss deshalb **in allen Wirkungsräumen**<sup>48</sup> und über das ganze Bedrohungsspektrum in Kooperation erfolgen können.

Die **Kooperationen mit der NATO und der EU sind komplementär**. Die Neutralität steht einer sicherheitspolitischen Kooperation mit der NATO nicht im Weg. Hingegen stösst die Praxis bei der Waffenwiederausfuhr auf Ablehnung (vgl. dazu auch die Empfehlung im Kap. Neutralität).

Einigkeit besteht darüber, dass auch die **militärische Friedensförderung** zur internationalen Sicherheit beiträgt. Sie soll gemäss Aussenpolitischer Strategie 2024–2027 ausgebaut werden. Die internationale Kooperation soll **auf diplomatischer und juristischer Ebene**, namentlich im Rahmen der UNO, aber auch im Rahmen der OSZE, wo der Schweizer Vorsitz 2014 die *Special Monitoring Mission* im Donbass durchsetzen konnte, weitergeführt werden. Dazu gehören zudem die **internationale Rüstungskontrolle**, ein Rechtsrahmen für die **künstliche Intelligenz (KI)**, sicherheitsrelevante Aspekte der Klimapolitik sowie die zivile Friedensförderung. Aufgrund ihrer technologischen Kompetenzen sowie der Bedeutung Genfs als Standort für globale Gouvernanz kann die Schweiz hier einen erheblichen Beitrag leisten. Eine Minderheit der Kommission spricht sich für die Unterzeichnung des **Atomwaffenverbotsvertrag TPNW** durch die Schweiz aus, weil sie darin einen ersten Schritt hin zur Ächtung der Atomwaffen sieht.

#### Etablierung einer Verteidigungskooperation mit der NATO und der EU

→ Die Kommission empfiehlt mit einer grossen Mehrheit, die **Kooperation mit der NATO und der EU sowie mit den Nachbarländern auf die gemeinsame Verteidigungsfähigkeit auszurichten**. Eine solche Verteidigungskooperation liegt im Interesse aller Partner. Sie soll darauf ausgerichtet sein, **die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken**, und sie soll gewährleisten, dass die Schweiz auf dem Kontinent keine Sicherheitslücke darstellt. Die Schweiz schützt sich damit selbst und leistet damit einen ihrer geografischen und der gegenwärtigen Bedrohungslage angemessenen **Beitrag an die europäische Sicherheit**. Ziel ist, im sich massiv veränderten Sicherheitsumfeld vorbereitet zu sein. Die Verteidigungskooperation mit NATO und EU ergänzen sich analog den komplementären Anstrengungen der beiden Partner für die Sicherheit in Europa: Die NATO fokussiert sich auf die Verteidigung, die EU auf gemeinsame Standards, vereinfachte Prozesse und die Stärkung der Rüstungsindustrie. [17:1-2]

Um die Fähigkeit zur gemeinsamen Verteidigung zu stärken, ist die Kooperation mit Zielen und Prioritäten zu unterlegen sowie politisch zu fundieren. Die Kommission macht deshalb Empfehlungen zu spezifischen Aspekten, auf die sie besonderen Wert legt.



<sup>48</sup> Ein Wirkungsraum ist ein militärisch bzw. physikalisch definierter Raum, in dem bzw. aus dem Wirkung erzielt wird. Unterschieden wird zwischen Weltraum, Luftraum, Boden, maritimem Raum, elektromagnetischem Raum, Cyberraum, Informationsraum.

---

Eine überwiegende Mehrheit [18–19 Mtgl.] empfiehlt:



→ Der steigenden Bedeutung von **Beeinflussung und Desinformation** als Teile der hybriden Kriegsführung namentlich zur Schwächung von Demokratien ist dezidiert zu begegnen. Die Kommission empfiehlt, nach geeigneten Möglichkeiten für die Analyse, die Prävention und die Abwehr solcher Attacks zu suchen und entsprechende Strategien in der Schweiz, aber auch international in dafür geeigneten Gefässen, z. B. zusammen mit den *Centres of Excellence der NATO*, zu initiieren und voranzutreiben. [19:0-1]



→ Die Verteidigungskooperation soll durch die **Kooperation im Bevölkerungsschutz** ergänzt werden (s. dazu Kapitel Instrumente). [18:1-1]

---

Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:



→ Als Voraussetzung für die Teilnahme von Milizformationen an internationalen Ausbildungen und Übungen soll die Schweiz die entsprechenden **rechtlichen Grundlagen anpassen**, namentlich die Aufhebung der Freiwilligkeit für Ausbildungen im Ausland sowie eine Flexibilisierung des Ausbildungsmodells, d. h. der RS- und WK-Dauer. [17:2-1]



→ Da Angriffe aus der Distanz zu den wahrscheinlichsten Szenarien gehören, soll sich die Schweiz im Rahmen dieser Verteidigungskooperation auch an einer **gemeinsamen Abwehr ballistischer Lenkwaffen** beteiligen. Entsprechende Möglichkeiten sind zu prüfen und umzusetzen. [17:1-2]



→ Die Verteidigungskooperation mit der EU soll weitere Bereiche umfassen. Prioritär ist die Teilnahme am Programm **PESCO**, namentlich die Mitwirkung im Projekt **Military Mobility**. Zu intensivieren ist die Kooperation ausserdem in den Bereichen **Cyber, Desinformation** sowie **Weltraum**, mit dem Ziel, die Kapazitäten wechselseitig zum grösstmöglichen Nutzen für die eigene und die europäische Sicherheit einsetzen zu können. [17:1-1]



→ **Rüstungsproduktion und -beschaffungen sind im Interesse der Interoperabilität** mit der NATO und der EU abzustimmen. Die darauf ausgerichteten Programme zur Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie – namentlich PESCO, EDF, EPF, ASAP und EDIRPA – sind zu nutzen und die möglichen Mitwirkungshindernisse der Schweiz aufgrund ihres Status als Drittstaat so gut wie möglich zu beseitigen. Eine derartige Rüstungskooperation liegt sowohl im sicherheits- wie auch wirtschaftspolitischen Interesse der Schweiz. [16:2-2]



→ Die Stärkung der Fähigkeit zur gemeinsamen Verteidigung mit der NATO soll sich an den Grundsätzen und Zielen der **Partnership Interoperability Initiative (PII)** orientieren. Das bereits unterzeichnete *Individually Tailored Partnership Programme ITPP* für die Jahre 2023–2024 ist zu verlängern und auszubauen. Ziel sind regelmässige, politische Konsultationen zu Sicherheitsfragen, auch auf Ministerebene; verbesserter Zugang zu Interoperabilitätsprogrammen und Übungen; Austausch von Informationen, auch über die gewonnenen Erfahrungen sowie eine engere Zusammenarbeit in Krisenzeiten und bei der Vorbereitung von Operationen. [16:2-2]



→ **Gemeinsame Ausbildungen sowie bilaterale und multilaterale Übungen** in den für die Schweiz relevanten Wirkungsräumen sollen ein zentrales Element dieser Verteidigungskooperation sein. Die Kommission weist explizit darauf hin, dass gegenüber sog. Art.-5-Übungen kein spezifischer Vorbehalt gerechtfertigt ist; es geht immer um die Verteidigung. Die Schweiz würde unabhängig davon, ob es sich um Truppen-, Stabs- oder Tabletop-Übungen handelt, darin ihre spezifische Rolle als Partnerstaat einnehmen. [15:4-1]



→ Für die Umsetzung dieser Verteidigungskooperation sind seitens der Schweiz die **Erwartungen an die eigene Verteidigungsfähigkeit** festzuhalten, ein **Katalog mit Gegenleistungen** zuhanden der Kooperationspartner zu erarbeiten, und es sind die dafür notwendigen **personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen**. [15:3-2]

**Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:**

→ Die Kommission empfiehlt ausserdem, sowohl mit der NATO als auch mit ihren Nachbarstaaten im Sinne einer Operationsplanung sog. *Punktationen* (nicht bindende, geheime Absichtserklärungen, Grundsatzvereinbarungen) zu prüfen und wenn möglich abzuschliessen, um in Krisenfällen rasch entscheiden und handeln zu können. [14:4-2]

**Sicherheits- und verteidigungspolitische Positionierung**

→ Eine grosse Mehrheit spricht sich dafür aus, dass das schweizerische **Sanktionsregime** analog der Neutralitätspolitik an den **Sicherheitsinteressen** der Schweiz auszurichten ist. [18:1-2]



→ Eine Mehrheit spricht sich dafür aus, dass die Bestimmungen zur **Waffenwiederausfuhr im KMG** mit den Sicherheitsinteressen der Schweiz und der empfohlenen Verteidigungskooperation in Einklang zu bringen sind. [15:3-2]



→ Eine Mehrheit spricht sich dafür aus, dass die Schweiz den Atomwaffenvertrag **TPNW nicht unterzeichnet**. [14:4-2]

**Eine Minderheit [3–5 Mitgl.] empfiehlt:**

→ Die Schweiz soll **der NATO beitreten**. Die Mitgliedschaft im Verteidigungsbündnis ist die einzig glaubwürdige Sicherheitsgarantie. [4:15-1]

**Militärische Friedensförderung****Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:**

→ Auch die **militärische Friedensförderung** ist **auszubauen** (vgl. auch Aussenpolitische Strategie 2024–2027). Sie ist, wo sinnvoll und möglich, auch für die Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit und der Interoperabilität zu nutzen. [15:3-2]



→ Konkret soll ein **zweites Kontingent** aufgebaut werden, sobald sich eine entsprechende Gelegenheit bietet. Insbesondere soll geprüft werden, ob eine stärkere Beteiligung an bestehenden UNO-Missionen möglich und sinnvoll ist. [15:4-1]

**Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:**

→ Es soll geprüft werden, wie Friedensförderungseinsätze und Ausbildungen im Ausland **noch attraktiver gestaltet** werden können, sowohl für Milizangehörige als auch für Berufspersonal. Wo möglich und sinnvoll, sind Synergien mit der zivilen Friedensförderung zu nutzen und zu stärken. [14:4-2]

**Diplomatie und internationale Positionierung****Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:**

→ Die massgebliche Unterstützung und der **Wiederaufbau der Ukraine** ist als Bestandteil der Schweizer Sicherheitspolitik zu verankern (wobei einzelne Mitglieder anmerken, dass dies Sache der Aussenpolitik sei). [17:2-1]





→ Die internationale Kooperation soll auch **auf diplomatischer und juristischer Ebene**, namentlich im Rahmen der UNO und der OSZE, fortgeführt werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Reform der UNO sowie speziell des UNO-Sicherheitsrats zu richten. In diesen Kontext gehört auch das Engagement in der internationalen Friedensförderung, die kritische Prüfung der regionalen Strukturen der UNO sowie ihre juristischen Grundlagen für militärische Interventionen. [16:3-1]



→ Die Anstrengungen in der **internationalen Rüstungskontrolle**, namentlich derjenigen von autonomen Waffensystemen sowie generell von *Emerging and Disruptive Technologies*, sind zu verstärken. [16:3-1]



→ Die **Genfer Zentren** sind mit ihrer Expertise und ihren Aktivitäten als Mehrwert im Bereich der internationalen Sicherheit noch stärker zu positionieren und zu nutzen. [15:4-1]



→ Neben den Anstrengungen in der UNO ist auch die **Stärkung der OSZE** für die Zeit nach dem Krieg in der Ukraine im Auge zu behalten. [15:4-1]

---

**Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:**



→ Die Schweiz arbeitet in verschiedenen operativen und innovationsbezogenen Aspekten im Zusammenhang mit Klima und Verteidigung eng mit den **Vereinten Nationen** zusammen. Die Schweiz setzt sich einen Platz im Vorsitz der *Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security* zum Ziel. [12:6-1]

## 4 Sicherheitspolitische Instrumente: Armee, Bevölkerungsschutz und weitere Instrumente von Bund und Kantonen

Die neue Sicherheitslage in Europa erfordert auch eine Analyse der sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz, die im gesamten Spektrum von Ereignissen und Bedrohungen zur Verfügung stehen, um rasch und wirkungsvoll reagieren zu können. An einer Sitzung befasste sich die Kommission mit der Armee und dem Bevölkerungsschutz, der nicht nur bei Katastrophen und Notlagen, sondern auch im bewaffneten Konflikt zum Einsatz kommt. Auch die Subsidiarität, d. h. die Unterstützung der Kantone durch den Bund, wurde in der Sitzung diskutiert.

### 4.1 Grundlagendokumente und Referate

Der Bundesrat legte im Januar 2024 einen Bericht zu Verteidigungsfähigkeit und Kooperation vor (s. auch oben Kap. 3.2.2).<sup>49</sup> Der erste Teil des Berichts konzentriert sich in Erfüllung des Postulats 23.3000 der SiK-S vom 12. Januar 2023 auf die Verteidigungsfähigkeit der Armee. Er beschreibt die Doktrin, den Aufbau der Fähigkeiten in den verschiedenen Wirkungsräumen sowie die Logistik, die Sanität, die Armeeorganisation, die Ausbildung, die Systeme, die Infrastruktur und die Bestände. Der Bericht geht ebenfalls auf die Verbesserung der Interoperabilität ein und macht Überlegungen

<sup>49</sup> *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation*. Bericht des Bundesrates vom 31. Januar 2024 in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023

zu einem an die neue Bedrohungslage angepassten Widerstandsoperationskonzept (sog. *Resistance Operating Concept*) mit Überlegungen zu Beeinflussung und Desinformation sowie zur Stärkung der Resilienz. Der Bundesrat betont ausserdem, dass mit der Fokussierung auf die Verteidigungsfähigkeit der Armee kein Leistungsabbau bei der subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden oder der militärischen Friedenssicherung einhergeht. Der Bundesrat stützt sich in seinem Bericht auf die Einschätzungen und Planung der Armee, die sie im August 2023 im Bericht unter dem Titel «*Die Verteidigungsfähigkeit stärken*»<sup>50</sup> dargelegt hat. Beide Berichte lagen den Kommissionsmitgliedern zur Vorbereitung der Sitzung vor.

Die Studienkommission liess sich zusätzlich dazu in kurzen Einführungsreferaten vom Chef der Armee (CdA), Korpskommandant Thomas Süssli, und der Direktorin des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS, Michaela Schärer, in die aktuellen Gegebenheiten und ihre Herausforderungen einführen. Auch wurden drei Mitglieder der Kommission – Regierungsrätin Karin Kayser, Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden; Landesführer Jakob Signer, Vorsteher Justiz-, Polizei- und Militärdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden und Präsident der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr; Oberst Michael Leupold, Kommandant Kantonspolizei Aargau – gebeten, ihre Einschätzung zur Subsidiarität in der Sicherheitsarchitektur der Schweiz darzulegen.

#### 4.1.1 Armee

Der CdA, Korpskommandant Thomas Süssli, beschreibt den Zustand der Armee sehr klar: Auftrag und Ressourcen stehen nicht mehr im Einklang. Es **mangelt an personellem Bestand, Ausrüstung, Trainingsmöglichkeiten und Vorratung**. Die Armee wurde unter dem Titel «*Armee XXI*» nach 2004 schrittweise reduziert, auf Schutzaufgaben ausgerichtet und die Landesverteidigung nur als «Kompetenz» erhalten. Zu viele Wehrpflichtige favorisieren den Zivildienst, auch nach der Rekrutenschule. Es gibt nur noch wenige Kampfverbände, und nur rund ein Drittel ist für die Verteidigung vollständig ausgerüstet. Der Kampf der verbundenen Waffen kann nicht mehr in der Schweiz trainiert werden, ebenso wenig der Kampf im überbauten Gelände. Die Logistik ist nach betriebswirtschaftlichen statt nach militärischen Erfordernissen organisiert, die Munitionsbe-

vorratung orientiert sich an der Ausbildung. Die Durchhaltefähigkeit ist damit schwach.

**Bedrohungslage:** Die Schweizer Armee orientiert sich bei der Entwicklung der Fähigkeiten an **drei Szenarien**: 1) militärische Bedrohung aus Distanz, 2) eskalierender bewaffneter Konflikt, 3) umfassender militärischer Angriff. Gemäss Auftrag des Bundesrates sollen in den nächsten Jahren alle drei Szenarien gleich gewichtet werden. Die Armee muss ihre Verteidigungsfähigkeit darauf ausrichten, dass sie die Schweiz in beschränktem Umfang eigenständig verteidigen kann. Der dafür notwendige Aufwuchs soll kontinuierlich erfolgen: durch die adaptive Weiterentwicklung der Fähigkeiten, durch die Nutzung des technologischen Fortschritts und durch vermehrte internationale Kooperation. Die veralteten Systeme am Boden sollen schrittweise erneuert und vervollständigt werden. Die Luftverteidigung muss auf grosse, mittlere und kurze Reichweite ausgebaut werden – heute verfügt die Schweiz über keine funktionierende Luftverteidigung. Eine Kriegslogistik muss aufgebaut und die Cyberabwehr verstärkt werden.

**Finanzen:** Mit zwei gleichlautenden Motionen, die im Juni 2023 von National- und Ständerat zur schrittweisen Erhöhung des Armeebudgets auf 1 Prozent des BIP bis spätestens 2030<sup>51</sup> überwiesen wurden, wäre der Aufwuchs gemäss der Planung der Armee realisierbar; mit dem vom Bundesrat vorgelegten Voranschlag 2024 und dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP 2025–2027, der den Anstieg auf 1 Prozent des BIP auf 2035 streckt, hingegen erst bedeutend später. Der Chef der Armee respektiert den Entscheid der Politik, sieht seine Pflicht jedoch darin, nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass dies der Bedrohungslage nicht angemessen ist. Die Diskrepanz zwischen der sicherheitspolitischen Dynamik in der Welt und der Verteidigungsplanung in der Schweiz ist damit zu gross.

Dennoch verfügt die Armee über beachtliche Kompetenzen. Dies illustrieren die reibungslose Mobilisierung während der Covid-Pandemie, die guten Leistungen in der Cyberabwehr sowie überhaupt die hohe Leistungsbereitschaft der Armeeangehörigen.

Aus Sicht des CdA braucht die Schweiz eine umfassende Verteidigung, d. h. eine **übergeordnete Sicherheits- und Verteidigungsstrategie**, die auch die **Souveränität im Informations- und Cyberraum** garantiert, und sie braucht die dafür notwendigen finanziellen Mittel.

<sup>50</sup> Schweizer Armee, Gruppe Verteidigung: *Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs*; 08.2023

<sup>51</sup> Motion Werner Salzmann 23.3843: *Erhöhung der Armeeaussgaben unter Einhaltung des Finanzhaushaltgesetzes* vom 15. Juni 2023

### 4.1.2 Bevölkerungsschutz

Die Direktorin des BABS, Michaela Schärer, lieferte einen umfassenden Überblick über die Aufgaben und das System des schweizerischen Bevölkerungsschutzes. Das Verbundsystem von Koordination durch den Bund, operativen Mitteln auf Ebene der Kantone sowie klaren Strukturen und einer einheitlichen Entscheidungsfindung ist ein integraler Teil einer umfassenden Verteidigung. Das BABS betreibt ein umfassendes gefahrenorientiertes Risikomanagement und legt periodisch die «Nationale Risikoanalyse» vor – zuletzt 2021 mit der Aufforderung, sich nach vielen Jahren erstmals auch wieder auf einen bewaffneten Konflikt vorzubereiten. Dieser Hinweis war in erster Linie an die Koordination des Zivilschutzes gerichtet, der ausschliesslich kantonal organisiert ist. Das BABS seinerseits ist zuständig für die Einsatzvorbereitung, die Notfallplanung, die Einsatzbereitschaft mittels Rekrutierung und Ausbildung der Instrukto:innen bzw. von Spezialisten sowie teilweise für die Infrastruktur und das Material.

Zu den zentralen Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes gehören – analog zur Armee – in erster Linie die **Bestände**. Die derzeit in Prüfung befindliche Zusammenlegung von Zivilschutz und Zivildienst soll Abhilfe schaffen. Auch sind die Leistungsprofile unklar und werden zurzeit überprüft. In **Übungen** wird trainiert, u. a. im Rahmen der Grossnotfallübung GNU unter Einbezug von AKWs; die Erkenntnisse werden systematisch verarbeitet. Bei den **Schutzbauten** ist der Bund für die übergeordnete Steuerung zuständig; die Kantone verantworten die Werterhaltung, teilweise mit finanzieller Beteiligung des Bundes. Die Bauten dienen den Führungsorganen sowie der Bevölkerung und bieten Schutz vor konventionellen Angriffen, vor B-/C- und teilweise auch A-Waffen. Bei ihnen bietet sich das grösste Digitalisierungspotenzial. Die **Einsätze** erfolgen primär kantonal. Bei nationalen Ereignissen oder wenn eine grosse Anzahl von Kantonen betroffen ist, kann die Koordination durch die Nationale Alarmzentrale erfolgen, für die der Bund zuständig ist. Die Koordination erfolgt durch die Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung NEOC, für die der Bund zuständig ist. Ebenfalls in der Verantwortung des Bundes liegt das Labor Spiez, das wissenschaftlich-technische Arbeit im ABC-Schutz leistet, inkl. Einsatzorganisation und Schutzmaterial. Die **internationale Zusammenarbeit** des Bevölkerungsschutzes erfolgt durch Bund und Kantone auf den jeweiligen drei Ebenen: mit den Nachbarstaaten und der EU, mit der UNO, NATO, OECD, IAEA, WHO und weite-

ren internationalen Organisationen. Zuständig ist das BABS auch, zusammen mit den Kantonen, für den **Kulturgüterschutz**.

Das **Krisenmanagement** wurde nach der Covid-Pandemie einer Prüfung unterzogen und revidiert. Als Hauptproblem erwiesen sich der mangelnde Einbezug der Kantone, unklare Anlaufstellen und Informationskanäle, eine zu wenig klare Trennung zwischen strategischen und operativen Organen sowie die Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, wonach die Entscheidungsträger für die Kosten aufkommen.<sup>52</sup> Aufgrund der entsprechenden Lehren wurde das Krisenmanagement klarer strukturiert, die Verfahren wurden beschleunigt und die Früherkennung unter Einbezug der Kantone und verschiedener Wissensträger gestärkt. Das Krisenmanagement sieht neu einen politisch-strategischen Krisenstab vor, der auf Antrag eines Departements oder der Generalsekretärenkonferenz eingesetzt wird; ein ebenfalls einzusetzender operativer Krisenstab bereitet die Entscheide des politisch-strategischen Krisenstabes vor und verfolgt deren Umsetzung; ein permanenter Kernstab unterstützt beide Stäbe mit Dienstleistungen wie Antizipation, Methodik, Lage- und Ressourcenmanagement sowie Administration. Die neue Krisenorganisation wurde im Zusammenhang mit der Strommangellage, dem Krieg in der Ukraine und den Datenabflüssen bereits erfolgreich getestet. Die Rechtsgrundlage wird derzeit mit einer Verordnung geschaffen.

Fazit: Auch der Bevölkerungsschutz wurde in früheren Jahren aufgrund der rückläufigen Bedrohungslage vernachlässigt. Wichtig ist der Wiederaufbau von Fähigkeit im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten. Es gilt, die Resilienz zu stärken, etwa durch den Schutz kritischer Infrastrukturen, Profil und Leistungen zu schärfen und den Einsatz zu üben. Wichtig wäre auch der Beitritt zum **EU-Katastrophenschutzmechanismus** (*European Union Civil Protection Mechanism EUCPM*), der die Reaktion auf Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen auf EU-Ebene koordiniert. Zusätzlich zu den 27 EU-Ländern nehmen auch Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien, die Türkei und die Ukraine daran teil.

### 4.1.3 Subsidiarität: die Sicht der Kantone

Beim Bevölkerungsschutz wiesen die beiden kantonalen Sicherheitsverantwortlichen – **Regierungsrätin Karin Kayser**, Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, und **Landesfährnrich Jakob Sig-**

<sup>52</sup> Bericht des Bundesrats vom 15. Dez. 2023: *Föderalismus im Krisentest: Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen in Erfüllung des Postulats 20.4522 Cottier vom 16.12.2020*

ner, Vorsteher des Justiz-, Polizei- und Militärdepartements des Kantons Appenzell Innerrhoden und Präsident der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr – auf eine Reihe zentraler Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund hin.

Die **Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und der Armee** hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verschoben. Zwar ist die Unterstützung der zivilen Bevölkerung in Katastrophen und Krisen gemäss Verfassung eine der Aufgaben der Armee; sie wurde in der Vergangenheit jedoch zunehmend extensiv ausgelegt. Das Resultat ist ein gut funktionierendes Zusammenspiel zwischen den Kantonen und der Armee, das insbesondere den Kantonen willkommen war, da sie immer mehr Aufgaben an die Armee delegieren konnten und ihre eigenen Kompetenzen und Ressourcen lediglich in Ergänzung zur Armee planteten. Da sich die Armee jedoch heute wieder auf die Verteidigung ausrichten muss, sind die Kantone gefordert, ihre eigenen Fähigkeiten wieder aufzubauen. Ausserdem ist die zivil-militärische Zusammenarbeit im Kriegsfall nicht klar. Es gibt mehrere Anlaufstellen; die Kantone fordern einen *Single Point of Contact*.

Die **Zusammenarbeit Kantone – Zivilschutz** ist komplexer, da es sich um eine Verbundaufgabe handelt, in der das BABS primär koordiniert und unterstützt, aber nicht führt. Zahlreiche Themen harren seit Jahren einer Lösung, so etwa das Datenverbundsystem SDV, das Lagerverbundsystem, das Projekt Werterhaltung Polycom 2030, die mobile breitbandige Sicherheitskommunikation MSK. Aktuell sind die Sirenen, die Schutzbauten und der Koordinierte Sanitätsdienst Gegenstand von Diskussionen. Die Bewältigung von akuten Grossereignissen ist eingespielt; für längere Krisen (vgl. Covid-Pandemie) hingegen fehlt eine entsprechende Organisation. Es bestehen zahlreiche Austauschplattformen; die Schaffung weiterer ist nicht notwendig. Erforderlich ist hingegen die Definition der wichtigen Leistungen und Zuständigkeiten: kantonale Grundleistungen, nach Gefährdung relevante originäre Leistungen sowie interkantonale oder auch nationale Leistungen. Insgesamt braucht es bessere interkantonale Absprachen und eine stärkere Harmonisierung der Massnahmen. Auch das neu aufgesetzte Krisenmanagement des Bundes wird sich aus Sicht der Kantone in Übungen noch beweisen müssen.

Ein Problem ist die **Alimentierung des Zivilschutzes**. Durch immer mehr Abgänge in den Zivildienst rin-

gen Armee und Zivilschutz um einen zusehends kleineren Pool von Personen. Ausserdem ist auch der Zivilschutz vermehrt auf die Verteidigung auszurichten. Es besteht ein klarer Handlungsbedarf.

Die Referenten betonen – wie der CdA – die Notwendigkeit einer **umfassenden Sicherheits- und Verteidigungsstrategie** (vgl. auch Motion Rechsteiner sowie Postulat der SiK-S<sup>53</sup>), die die Zusammenarbeit von militärischer und ziviler Verteidigung klärt, die Resilienz der Wirtschaft und der Verwaltung fördert und die Verhaltensweisen der Bevölkerung mit einbezieht.

**Oberst Michael Leupold**, Kommandant Kantonspolizei Aargau, sieht bei der **inneren Sicherheit** grosse Herausforderungen. Die Arbeitsteilung von Bund und Kantonen – der Bund ist zuständig für die äussere Sicherheit, die Kantone für die innere – ist ein Problem. Zwar ist die innere Sicherheit eine Verbundaufgabe, aber innere und äussere Sicherheit lassen sich faktisch immer weniger trennen (Beispiele: organisierte Kriminalität, unkontrollierte Migration, Cyberkriminalität).

Die Umsetzung des **Koordinationsgebots** scheidet bereits beim interkantonalen Datenaustausch. Es wird zusätzlich erschwert durch die Entscheide der kantonalen Parlamente und grosse Unterschiede in der Leistungsfähigkeit. Die Zusammenarbeit funktioniert am besten im Kleinen, fallbezogen und personenabhängig; der Koordinationsaufwand ist jedoch hoch. Gemäss Militärgesetz kann die Armee zivile Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, beim Schutz von Personen oder kritischen Infrastrukturen, bei der Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder Aufgaben, die die Kantone mangels geeigneter Ressourcen nicht bewältigen können, sowie bei Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung unterstützen. Zur Frage, welche Aufgaben konkret darunterfallen, gibt es allerdings keine einheitliche Meinung. Zahlreiche Spezialaufgaben können nur noch national bewältigt werden, so etwa die mobile breitbandige Sicherheitskommunikation MSK, die Fernmeldeüberwachung und der Cyberraum. Bei letzterem bedarf es sogar der internationalen Zusammenarbeit.

Der Dynamik, Komplexität und Weiträumigkeit der Bedrohungen steht eine kleinräumige, komplizierte föderale Struktur gegenüber, die den Faktor Zeit immer kritischer macht. Die Schweiz aber ist in Bezug auf die Kriminalität **ein einziger Raum**.

<sup>53</sup> Motion Thomas Rechsteiner 22.3726: «Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung» vom 16.6.2022; Postulat 23.300 der SiK-S «Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz» vom 12.1.2023

## 4.2 Diskussion

Die Gesamtheit der Unterlagen und Referate haben deutlich gemacht, in welchem Masse nicht nur die Armee, sondern auch der Bevölkerungsschutz in den vergangenen Jahrzehnten zurückgefahren wurde. Zentrale Fähigkeiten und Bestände müssen wiederhergestellt werden, was erhebliche Investitionen beim Bund und bei den Kantonen erfordert. Die Diskussion in der Kommission drehte sich in erster Linie darum, was dies konkret bedeutet und erfordert.

Eine erste Diskussion löste der Begriff «Gesamtverteidigung» aus, den zwar verschiedene Referenten benutzt hatten, allerdings unter Hinweis darauf, dass er ungern gehört werde, da veraltet<sup>54</sup>. Im Grundsatz aber waren sich die Anwesenden einig darüber, dass der **Ansatz einer umfassenden Verteidigung** nach wie vor richtig ist, es jedoch einen neuen Begriff und neue Ansätze braucht. In diesem Zusammenhang werden auch Widerstandsoperationskonzepte diskutiert.<sup>55</sup> Angesichts der Bedrohung durch die hybride Kriegsführung ist diese Grundidee wieder aufzunehmen. Verteidigung kann sich nicht auf das Militärische beschränken. Sie muss das Zivile und das Private umfassen, also neben der Armee auch den Bevölkerungsschutz mit dem Zivilschutz, die Unternehmen und die Bevölkerung. Letztlich geht auch das neu geschaffene SEPOS auf die Idee der besseren Koordination von zivilen und militärischen Mitteln zurück.

Im Rahmen einer Gesamtverteidigung spielt auch die **Krisenkommunikation** eine wichtige Rolle. Ob die Präferenz dabei allerdings nach wie vor dem Radio zu geben sei, wurde von verschiedener Seite infrage gestellt.

### 4.2.1 Fähigkeiten der Armee

In der Diskussion über die Armee wurden im Wesentlichen die Erkenntnisse und Empfehlungen im Zusammenhang mit der bereits diskutierten Verteidigungskooperation bestätigt und aus praktischer Perspektive bekräftigt.

Erneut betont wurde die Notwendigkeit **gemeinsamer Übungen** für die Interoperabilität mit den ausländischen Partnern. Als Beispiel wurde etwa der Westbal-

kan angeführt: Sollte sich die dortige Sicherheitslage markant verschlechtern, hat dies direkte Auswirkungen auf die Schweiz. Eine adäquate Vorbereitung bedarf auch internationaler Übungen anhand verschiedener Szenarien.

Die Sicherung der **kritischen Infrastrukturen** ist nicht in allen Belangen gewährleistet. Für den Schutz im Cyberraum sind die Betreiber selbst zuständig, für die Abwehr umfangreicher physischer Angriffe die Armee. Die Resilienz der Informatiksysteme ist zu stärken. Ein Beispiel liefert der Bericht der Finanzkontrolle zur IKT-Resilienz kritischer Infrastrukturen.<sup>56</sup>

Mit der Beschaffung der Systeme F-35A und «Patriot» wird die **Luftverteidigung** wesentlich verbessert. Für den **Schutz des Luftraums** leistet die Luftwaffe bereits heute regelmässige Einsätze, sowohl planbare wie jene für das WEF, aber auch akute bei Verletzung des Luftraums. Im Bereich der **Cyberabwehr** baut die Armee ihre Fähigkeiten entschieden auf. Dennoch bleibt der Bereich eine Herausforderung, weil sich die Technologie kontinuierlich weiterentwickelt und jedes vernetzte System angreifbar ist. Noch nicht gewährleistet, aber von enormer Wichtigkeit ist die **Souveränität im Informationsraum**. Die Kommission betont denn auch einstimmig die Notwendigkeit, Beeinflussungsinformationen rechtzeitig erkennen und abwehren zu können.

Auf entsprechende Nachfragen konnte der CdA ausführen, dass die **Prioritäten im Aufwuchs** aus der Bedrohungslage abgeleitet sind und sich auch auf Beobachtungen in der Ukraine stützen. So sind etwa **Bodentruppen** nach wie vor notwendig, aber um sie einzusetzen, braucht es den Schutz aus der Luft. **Drohnen**, die in der Kriegsführung eine wichtige Rolle spielen, könnten in der Schweiz produziert werden. Die notwendige Technologie ist vorhanden (vgl. Postulat Dittli<sup>57</sup>); die Finanzierung steht allerdings noch aus. Ebenso bestätigte der Armeechef, dass die vorgeschlagene **Rüstungsbeschaffung** mit den seitens der Armee dargelegten Finanzen zu leisten sei; auch deren Lieferbarkeit sei gegeben. Allerdings führe jede Verzögerung des Entscheids zu höheren Kosten und späteren Lieferungen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des **Weltraums** ist auch diese Dimension zu beachten. Der Auftrag der Armee

<sup>54</sup> Im Zuge des Kalten Kriegs setzte sich die Schweiz mit neuen Konzepten und dem Ausbau der militärischen Landesverteidigung auseinander. Resultat war eine gesamtheitliche strategische Konzeption, die die Armee, Luftschutztruppen, aber auch den Zivilschutz, den Staatsschutz und die wirtschaftliche Landesversorgung umfasste. Sie wurde als «Gesamtverteidigung» bezeichnet und von einem Stab und einer «Zentralstelle für Gesamtverteidigung» koordiniert. Vgl. Historisches Lexikon der Schweiz, Artikel «Landesverteidigung»; Marco Jorio, Hans Stadler.

<sup>55</sup> Das Konzept ROC zeigt Massnahmen, die ein Staat ergreifen könne, um sich in einem Konflikt gegen einen teilweisen oder vollständigen Verlust seiner nationalen Integrität vorzubereiten. ROC wird heute in der Ukraine angewendet. Im internationalen Diskurs zum ROC gilt die Schweiz im Übrigen als einer der Pioniere. Als heutiges Vorbild gilt Estland bzw. die estnische Verteidigungsliga, die mit 16 000 Freiwilligen und gesetzlichem Auftrag dem Verteidigungsministerium unterstellt ist.

<sup>56</sup> IKT-Resilienz kritischer Infrastrukturen – Umsetzung des Minimalstandards bei Steuerungsanlagen der Eisenbahn; Bundesamt für Verkehr, Lausanne-Echallens-Bercher-Bahn, Freiburgische Verkehrsbetriebe, Zentralbahn und Rhätische Bahn; Prüfauftrag: 20389; Juni 2021

<sup>57</sup> Postulat Dittli 23.3209: *Beschaffung von Drohnen für den militärischen Einsatz* vom 16.3.2023.

beschränkt sich derzeit auf Bildaufklärung (sog. *Image Intelligence*). Wichtig sind indessen auch die Ortung und die Kommunikation.

Diskutiert wurden auch die Ergebnisse der soeben erschienenen ETH-Studie *Sicherheit 2024*, gemäss der sich über 90 Prozent der Bevölkerung eine «sehr gut ausgebildete» und «vollständig ausgerüstete» Armee wünschen. Betreffend **Finanzierung** sind 45 Prozent der Bevölkerung der Meinung, die Armee sei gerade richtig finanziert, aber nur 20 Prozent halten die Ausgaben für die Landesverteidigung für zu niedrig. Letzteres ist zwar im Längsschnitt der Studie ein historisch hoher Wert, kontrastiert aber dennoch mit den Ansprüchen an die Armee.<sup>58</sup>

#### 4.2.2 Bevölkerungsschutz

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass auch im Bevölkerungsschutz **Lehren aus dem Krieg in der Ukraine** zu ziehen seien. Dies betreffe den Zivilschutz, die Schutzbauten, die Kommunikation und vieles mehr.

Diskutiert wurde weiter, ob die Bevölkerung in genügendem Masse vorbereitet sei. Mehrheitlich herrscht der Eindruck, dass die **Bedrohungslage wenig bewusst** ist. Zwar ist viel Information vorhanden und auch zugänglich, aber abgerufen wird sie offenbar kaum. Auch ist unklar, ob Sirenen und Alarmierungen überhaupt ernst genommen würden. Bei Notlagen, dies zeigte auch die Pandemie, gelangt die Bevölkerung sehr schnell an den Staat. Das BABS geht vom Grundgedanken aus, dass Haushalte im Notfall während der ersten 48 Stunden ohne staatlich unterstützte Versorgung auszukommen haben.

Die Tatsache, dass sich das BABS zwar bisher auf die wahrscheinlichsten Szenarien konzentrierte, wozu auch die Pandemie gehörte, die Schweiz aber trotzdem schlecht vorbereitet war, liess bei einigen Mitgliedern Zweifel an der gegenwärtigen Vorsorgefähigkeit laut werden. Eine bessere **personelle und finanzielle Ausstattung des Bevölkerungsschutzes, klare Führungsstrukturen** und auch **Übungen** seien notwendig, um sich auch auf die gefährlichste Lageentwicklung vorzubereiten.

Wie bereits im Kapitel zur internationalen Kooperation wurde erneut deutlich, wie wichtig die **Zusammenarbeit über die Landesgrenzen** hinaus ist. Als Möglichkeit wird die Teilnahme am EU-Katastrophen-

schutzmechanismus (*Union Civil Protection Mechanism, EUCPM*) diskutiert. Eine solche ist für die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat gegen eine jährliche Gebühr möglichst. Gemäss einer Evaluation des CSS könnte sie die Kapazitäten des Schweizer Bevölkerungsschutzes sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene erheblich steigern. Die Schweiz hätte damit auch Zugang zu den gepoolten und zertifizierten Einsatzkapazitäten des EUCPM sowie zur strategischen Reserve *rescEU*, die spezifisch für die Waldbrandbekämpfung geschaffen wurde.<sup>59</sup> (Die Vertretung der Schweiz in Brüssel wies darauf hin, dass die EU an der Teilnahme der Schweiz interessiert ist; Anm. d. Red.). Wie bei der Armee ist jedoch auch beim Bevölkerungsschutz das Milizsystem bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Herausforderung. Es sind zu wenige Personen in zu vielen Organisationen verteilt.

#### 4.2.3 Bestandsproblematik

Aus den Präsentationen wurde klar, dass Armee und Zivilschutz vor derselben Bestandsproblematik stehen. Ausserdem besteht die Gefahr, dass sich die **Organisationen gegenseitig konkurrenzieren**, zumal immer mehr Dienstpflichtige in den Zivildienst abwandern. Die Zusammenarbeit mit dem Zivildienst ist zwar gut, aber gleichzeitig schwierig, weil es im Zivildienst an Führung und Strukturen fehlt. Die Kommission ist sich einig, dass das Bestandsproblem dringend zu lösen ist. Eine ungenügende personelle Alimentierung der Armee stellt das grösste Hindernis auf dem Weg zu einer kriegsgegenügenden Armee dar – noch vor der ungenügenden Finanzierung der Armee oder Engpässen und Verzögerungen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern. Der Blick in die Ukraine zeigt, dass die Rekrutierung einer genügenden Anzahl von kampftauglichen Soldaten ebenfalls das grösste Problem der ukrainischen Streitkräfte bildet. Diskutiert wurden u. a. die verschiedenen Modelle, die bereits ausgearbeitet wurden.<sup>60</sup> Zwei Modelle davon, die «Sicherheitsdienstpflicht» und die «bedarfsorientierte Dienstpflicht» werden derzeit im VBS weiterausgearbeitet; der Bundesrat wird sich per Ende 2024 dazu äussern.

Zwar kennt die Schweiz immer noch eine allgemeine Wehrpflicht, wobei die Frauen, die Auslandschweizer und die Doppelbürger (sofern sie nachweisen können, dass sie ihre Dienstpflicht im Ausland leisten) davon ausgeschlossen sind. Die Leistung von Militär-

<sup>58</sup> Tibor Szvircsev Tresch et al.: *Sicherheit 2024*; CSS/MILAK, 2024

<sup>59</sup> Christine Eriksen (2022): *Den Bevölkerungsschutz fit für den Klimawandel machen*. CSS Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik.

<sup>60</sup> vgl. hierzu auch Bericht des Bundesrats: *Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems* vom 4. März 2022; BBI 2022 665.

dienst ist eine staatsbürgerliche Pflicht und historisch das Korrelat für die Teilhabe an den demokratischen Gestaltungsrechten des Gemeinwesens. Das Milizprinzip sorgt dafür, dass die Schweizer Armee kein Staat im Staat sein kann, sondern aus Bürgern in Uniform besteht, die nur dann zum Einsatz kommen, wenn ihre Freiheit und ihre Lebensgrundlage bedroht sind. Dennoch spiegelt die Armee nicht mehr die Gesamtgesellschaft wieder – aus vier Gründen, die sich auch in Bestandsproblematik niederschlagen: Erstens sind die Frauen trotz rechtlicher Gleichstellung in allen Bereichen nach wie vor von der Wehrpflicht ausgenommen; zweitens bestehen die wehrfähigen Alterskohorten zu mindestens einem Drittel aus Männern ohne schweizerische Staatsbürgerschaft; drittens wird die Wehrpflicht nicht mehr konsequent genug durchgesetzt, indem die Dispensation aus Gründen der Untauglichkeit und die Umgehungsmöglichkeiten für Doppelbürger und Naturalisierte zu zahlreich sind; viertens besteht faktisch die jederzeitige Möglichkeit zum Wechsel in den Zivildienst. In allen vier Bereichen sind Korrekturen möglich. Die demografische Entwicklung verschärft diese Problematik noch zusätzlich.

Die Beteiligung der **Frauen** an der Alimentierung der Armee ist eine demografische Notwendigkeit und ein gleichstellungspolitisches Gebot. Wie in anderen Bereichen ist auch in der Sicherheit nicht zu begründen, weshalb auf die Qualitäten und Kompetenzen der Hälfte des gesellschaftlichen Pools einfach verzichtet wird. Dass die Integration der Frauen in die Armee – auch bei den Kampf- und Kampfunterstützungstruppen – völlig problemlos ist, zeigt das Beispiel der Schweizer Polizei: In den meisten kantonalen Polizeikorps beträgt der Frauenanteil bei der Frontpolizei inzwischen rund 30 Prozent, ohne dass irgendwelche nennenswerten Probleme aufgetreten wären: Es ist eher das Gegenteil der Fall, nämlich dass die Schweizer Polizei ganz wesentlich vom inzwischen ohnehin unverzichtbaren Beitrag der Frauen profitiert hat. Eine glaubwürdige Beteiligung der Frauen an der Armee ist nur mit der Ausdehnung der allgemeinen Wehrpflicht in der heute für die Männer bestehenden Form auf die Frauen möglich.

Eines der vom Bundesrat vorgestellten Modelle sieht eine **allgemeine Dienstpflicht** vor, die auch **Frauen** umfasst. Der Einbezug der Frauen kann nach dem **Norweger Modell** erfolgen, das die Dienstleistenden nach Bedarf und Qualität auswählt. Es wird für die Schweiz in adaptierter Form als **«bedarfsorientierte Dienstpflicht»** vorgeschlagen und derzeit ebenfalls genauer ausgearbeitet. Noch offen ist etwa die Form der Anreize, die da-

mit zu verbinden sind; im Vordergrund stehen finanzielle und/oder Bildungsanreize. In Norwegen erhalten die Verpflichteten spezifische, auf den gesamten Lebenszyklus abgestimmte Weiterbildungs-, Arbeitsplatz- und Unterstützungsgarantien im öffentlichen Sektor.<sup>61</sup> Angesichts der diskutierten Bestandsprobleme könnten für die Schweiz entsprechende Angebote und Garantien für den Sicherheitsbereich interessant sein.

Auch bei **Doppelbürgern** und **Einbürgerungswilligen** ist anzusetzen. Doppelbürger mit Wohnsitz in der Schweiz sollen ihren Militärdienst in der Schweiz leisten müssen. Es muss ausgeschlossen sein, dass sich diese Schweizer über eine Rechtsregel ihres ursprünglichen Herkunftslandes, dessen Staatsbürgerschaft sie nach unserem sehr grosszügigen Naturalisierungsrecht nach wie vor besitzen dürfen, der schweizerischen Militärdienstpflicht – also einer zentralen Bürgerpflicht – entziehen können. Das Höchstalter für die Absolvierung der Rekrutenschule von heute 25 Jahren ist zwingend auf 35 Jahre anzuheben, um zu verhindern, dass einbürgerungswillige Ausländer einfach mit dem entsprechenden Gesuch zuwarten, bis ihre Militärdienstpflicht entfallen ist.

Schliesslich hat der **Zivildienst** heute keinerlei sicherheitspolitische Bedeutung mehr. Zivildienstleistende werden weder entsprechend ausgebildet, noch sind sie während oder nach der Zivildienstleistung nach dem Miliz- oder Reserveprinzip aktivier- und einsetzbar. Zudem besteht heute faktisch Wahlfreiheit zwischen dem Militär- und dem Zivildienst, was einerseits der Verfassungslage widerspricht und andererseits die notwendige Alimentierung der Armee gefährdet. Die heutige Möglichkeit, jederzeit aus dem Militärdienst in den Zivildienst zu wechseln, verschärft die Bestandsproblematik zusätzlich.

Der Zivildienst sollte grundlegend restrukturiert, ins VBS überführt und mit Aufgaben im Rahmen der Gesamtverteidigung betraut werden. Denkbar ist eine **Zusammenlegung mit dem Zivilschutz**, was auch erlauben würde, die Verwaltungsstrukturen eines Bundesamtes einzusparen. Zudem ist der Zivildienst wieder auf einen reinen Ersatzdienst aus Gewissensgründen zurückzuführen, und eine **Gewissensprüfung** ist wieder vorzusehen. Wer den zivilen Ersatzdienst wählt, soll im Zivilschutz oder der zivilen Friedensförderung eingesetzt werden. Der Entscheid, ob eine Person Militärdienst leisten muss oder zum zivilen Ersatzdienst zugelassen wird, soll nur einmal anlässlich der Rekrutierung gefällt werden; ein nachträglicher Wechsel aus der Armee in den Zivildienst muss ausgeschlossen sein.

<sup>61</sup> vgl. Bericht *Future Acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2022–2029*, April 2022

Ein anderes vom Bund vorgeschlagenes Dienstpflichtmodell ist die sog. «Sicherheitsdienstpflicht». Hierfür ist eine Zusammenlegung von Zivildienst und Zivilschutz vorgesehen, innerhalb derselben die Armee bei der Rekrutierung einen Vorrang hat. Das Modell verpflichtet Frauen jedoch nach wie vor nicht. Allerdings kann es rascher eingeführt werden, weil es hierfür keiner Verfassungsänderung bedarf.

Ebenfalls angesprochen wurde die Möglichkeit eines **verpflichtenden Gemeinschaftsdiensts**. Diese Idee wurde zuhanden des Bundesrats als «*Bürgerdienstpflicht*» in den Varianten «*mit*»/«*ohne Wahlfreiheit*» ebenfalls ausgearbeitet. Die Service-Citoyen-Initiative lehnt sich eng an diese Idee an, bezieht Frauen ebenfalls mit ein und lässt – wie auch beim Zivilschutz – in der Schweiz niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls zu. Die Aufgabenbereiche würden die heutigen Aufgaben von Armee, Zivilschutz und Zivildienst umfassen, aber auch Leistungen für Gesundheit und Betreuung, Natur und Umwelt. Allerdings dürfte diese Dienstpflichtvariante kaum dazu beitragen, die Bestandsproblematik der Armee zu entschärfen. Der Bundesrat beschloss jedoch, diese Variante nicht weiterzuverfolgen. Er lehnt auch die Service-Citoyen-Initiative ab; die Parlamentsdebatte dazu steht noch aus.

#### 4.2.4 Gesellschaftliche Resilienz und Wehrwille

Hybride Bedrohungen sind gekennzeichnet durch die Nutzung einer Vielzahl von Mitteln und Methoden, einschliesslich konventioneller militärischer Aktionen, unkonventioneller Kriegsführung, Cyberangriffe, Desinformation, wirtschaftlichen Drucks und diplomatischer Aktivitäten. Sie zielen in einer ersten Phase darauf ab, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Systeme durch die Förderung von internen Konflikten, der Schwächung staatlicher Autorität und der Erzeugung von Unsicherheit und Angst in der Bevölkerung zu destabilisieren. Die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz gegenüber **hybriden Bedrohungen sowie Notlagen** und Katastrophen ist deshalb «*the first line of defense*». Ihre Ziele sind die Sensibilisierung und die Vorbereitung der Bevölkerung für bestehende und zukünftige Risiken; die Verbesserung der Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber Desinformationen, Mangellagen und anderen ausserordentlichen Situationen; die Erhöhung der Durchhaltefähigkeit der Bevölkerung während Mangellagen und bei Katastrophen strategischen Ausmasses (inkl. kriegerische Ereignisse) sowie die Steigerung der Regenerationsfähigkeit im Nachgang zu Notfall-, Krisen- und Katastrophensituationen.

Die Stärkung von Resilienz gegenüber hybriden und anderen Bedrohungen ist eine **gesamtstaatliche und -gesellschaftliche Daueraufgabe**, die im Zusammenspiel von allen Staatsebenen sowie der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien zu erfolgen hat. Dabei müssen **Risiko- und Krisenmanagement** aufeinander abgestimmt sein. Im Vordergrund steht die Stärkung der individuellen und gesellschaftlichen Kompetenzen und Fähigkeiten mit dem Ziel, die Sensibilität und die Widerstandsfähigkeit gegenüber hybriden Bedrohungen insbesondere im Bereich Cyber und Desinformation zu erhöhen. Zu stärken ist auch die Eigenverantwortung bezüglich privater Vorsorge für Grundversorgung («Notvorrat»), Selbstschutz und Selbsthilfe. Eine robuste Versorgung mit kritischen Gütern und Dienstleistungen auch in Krisenzeiten mit Nahrung, Wasser und medizinischer Versorgung (vgl. auch Kap. 6 zur wirtschaftlichen Landesversorgung) ist ebenfalls zu gewährleisten. Auch die Sicherheit, etwa durch einen leistungsfähigen Bevölkerungsschutz, gehört zu den kritischen Dienstleistungen. Zu den kritischen Infrastrukturen, die zu sichern sind, gehören neben Energie, Verkehr und Kommunikation weiter das Gesundheitswesen und die Logistik. Mittels **Übungen** soll die Zusammenarbeit über alle Staatsebenen und über alle Akteure in der Antizipation, Erkennung und Bewältigung von Krisen, welche die Lebensgrundlagen der Bevölkerung und deren Vertrauen in die Staatsführung bedrohen, verbessert und für den Krisenfall sichergestellt werden.

Schliesslich gilt es, der Gesellschaft auch wieder bewusst zu machen, dass nur dauerhaft in Freiheit und Frieden leben kann, wer auch dazu bereit ist, sich und sein Land zu verteidigen. Der Krieg in der Ukraine zeigt, was wehrlosen Opfern zwischenstaatlicher Aggression droht. In einer postheroischen Gesellschaft ist die Bereitschaft, die Schweiz und ihre Errungenschaften gegen einen Aggressor zu verteidigen – also zu kämpfen, zu töten und zu sterben – alles andere als selbstverständlich. Entschlossenheit und Opferbereitschaft stehen in starkem Gegensatz zur Einstellung und Lebensweise weiter Kreise der Schweizer Bevölkerung. Es sind daher Massnahmen erforderlich, die neben der gesellschaftlichen Resilienz auch den Wehrwillen stärken.

Nicht zuletzt hat die zunehmende Häufigkeit von klimabedingten Umwelt- und humanitären Katastrophen Auswirkungen auf die Einsatzhäufigkeit, den Umfang sowie die erforderliche Reaktionsfähigkeit des Schweizer Bevölkerungsschutzes. In diesem Bereich bedarf es deshalb auch einer Anpassung und Verbesserung von Ressourcen und Fähigkeiten.

#### 4.2.5 Hybrider Krieg

Gemäss Direktor des NDB (s. oben Kap. 1.3.2) befindet sich die Schweiz bereits in einem hybriden Krieg. Desinformationen, Cyberangriffe, Wirtschaftsspionage und instrumentalisierte Migration fordern die Schweiz täglich heraus. Zahlreiche dieser Angriffe können klar zugeordnet werden.

In der heutigen Bedrohungssituation haben Analyse und Antizipation eine grosse Bedeutung. Ebenso wichtig ist es, dass politische Entscheidungsträger, namentlich der Bundesrat, regelmässig über solche Informationen in Kenntnis gesetzt werden und über Instrumente verfügen, mit denen sie reagieren und entsprechende Massnahmen auslösen können.

Aus Sicht zahlreicher Experten befindet sich die Welt bereits in einer Vorkriegsphase. Gerade hochentwickelte Industrienationen wie die Schweiz sind äusserst verletzlich. Auf sich allein gestellt, kann der Schweiz bereits unterhalb der Kriegsschwelle enormer Schaden zugefügt werden. Der Bundesrat und die Sicherheitsorgane sind damit vor grosse Herausforderungen gestellt. Obwohl sich das Land auf einen drohenden Krieg vorbereiten sollte, sind der Regierung in verschiedenster Hinsicht, vor allem hinsichtlich dringend notwendiger Kooperationen in den betroffenen Bereichen, die Hände gebunden. Die Kommission empfiehlt daher mit einer grossen Mehrheit, zu prüfen, ob die Massnahmen, die dem Bundesrat in einer derartigen Situation zur Verfügung stehen, ausreichend sind oder erweitert werden müssen.

#### 4.2.6 Subsidiarität

Dass die **nationale Polizeidatenbank** noch nicht umgesetzt ist, stiess bei der Kommission auf Unverständnis, ebenso die Tatsache, dass die öffentliche Diskussion darüber vom Datenschutz beherrscht wird. Auch die dazu im Oktober 2023 überwiesene Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats<sup>62</sup> scheint seitens des Bundes nicht mit der nötigen Dringlichkeit bearbeitet zu werden. Die Kantone würden ihrerseits das Projekt zwar vorantreiben, der Bund ziehe hingegen nicht mit. Auch brauche es dafür keine Änderung des Bundesgesetzes.

Bezüglich einer klareren **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen** war sich die Kommission bewusst, dass es dabei vor allem auch um finanzielle und personelle Ressourcen geht. Die Entwicklung läuft derzeit in zwei Richtungen: Die Armee konzentriert sich auf die Verteidigung sowie auf die Unterstützung der Kan-

tone in dafür vorgesehenen Fällen, während die Kantone mehr Unterstützung durch den Bund fordern. Als Beispiel wurde die Beantragung der Bundesunterstützung für den Schutz von Botschaften genannt, die klar nicht in den Aufgabenbereich der Armee gehört. Ebenso wenig ist eine Unterstützung der Kantone in den Bereichen Cybersicherheit oder im Bevölkerungsschutz vorgesehen.

Für die Kantone ist klar, dass sie ihre Verantwortung wahrnehmen müssen. Allerdings gibt es Aufgaben, die sie allein nicht bewältigen können, namentlich grosse Konferenzen, gewisse Bereiche in der Cyberabwehr, Terrorismus oder auch in der Luft. Hier kann der **Bund Unterstützung leisten**, etwa durch den Sicherheitsverbund Schweiz SVS oder die Armee. Es wäre falsch, diese Aufgaben zweimal zu finanzieren. Auch das Fedpol, die Bundesanwaltschaft, der Nachrichtendienst des Bundes sowie neuerdings das Kommando Cyber unterstützen die Kantone.

Daran schloss sich allerdings die Frage an, ob besser ausgerüstete **Kantone auch bereit wären, Kompetenzen abzugeben**. Den Kantonen ginge es nicht um die Sicherung von Pfründen, sondern um spezifische Leistungen, die es im aktuellen sicherheitspolitischen Umfeld braucht. **Vom Bund verantwortet** werden sollten die Datenhaltung und der Datenaustausch, strategische Leitlinien, etwa für den Bereich Schwermriminalität, aber auch Leitlinien für den Bereich Kooperation, sprich die Definition von originären Bereichen plus Schnittstellen, wozu etwa die Überwachung des Grenzraums gehört.

Die zunehmende Häufigkeit von klimabedingten Umwelt- und humanitären Katastrophen hat Auswirkungen auf die Einsatzhäufigkeit, den Umfang sowie die erforderliche Reaktionsfähigkeit des Schweizer Bevölkerungsschutzes. In diesem Bereich bedarf es deshalb auch einer Anpassung und Verbesserung von Ressourcen und Fähigkeiten.

Eine überwiegende Mehrheit der Kommission ist sich einig, dass die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen und die Grundsätze der Zusammenarbeit angesichts der gegenwärtigen Sicherheitslage dringend zu klären sind.

<sup>62</sup> Motion 23.4311 *Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches*, SiK-N vom 10.10.2023

### 4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Gesamtverteidigung

- Die Kommission empfiehlt mit überwiegender Mehrheit, eine auf die heutige Bedrohungslage ausgerichtete **umfassende Verteidigungskonzeption** zu erstellen, die eine Abhaltewirkung in allen Wirkungsräumen und über das ganze Bedrohungsspektrum zu entfalten vermag. Diese muss die Aufgaben und das Zusammenspiel militärischer und ziviler Verteidigung klären, die Resilienz von Wirtschaft und Verwaltung fördern und die Bevölkerung vorbereiten. Ziel ist eine integrale Führungsfähigkeit über die äussere und die innere Sicherheit, über alle Stufen des Föderalismus, in der Zusammenarbeit mit der Armee und ausländischen Partnern. In diese Konzeption sind auch **Strategien gegen die hybride Kriegsführung inkl. Beeinflussung und Desinformation** mit einzubeziehen. [19:1-1]
- Um das Funktionieren dieser Gesamtverteidigung sicherzustellen, spricht sich eine grosse Mehrheit für die Durchführung entsprechender **Übungen** aus: Volltruppenübungen sowie Verbundübungen von zivilen und militärischen Organen über alle föderalen Ebenen. [15:3-2]

#### Armee

Eine überwiegende resp. grosse Mehrheit [> 15 Mitgl.] empfiehlt:

- Die **Armee muss wieder auf ihre Verteidigungsfähigkeit ausgerichtet** werden, damit sie ihren Verfassungsauftrag wahrnehmen kann. Der im Bericht *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation* des Bundesrats vom 31. Januar 2024 vorgelegten Strategie ist zu folgen. Die Armee muss den Kampf der verbundenen Waffen beherrschen und einen konventionellen Angriff im Verbund abwehren können. Auch die Organisationsstruktur der Armee ist auf den Verteidigungsauftrag auszurichten. [18:2]
- Die **gesellschaftliche Resilienz** und die **mentale Verteidigungsbereitschaft** müssen gestärkt werden. Im Vordergrund stehen Ausbildung, Bewusstmachung und Übungen zur Stärkung der individuellen und gesellschaftlichen Sensibilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber hybriden Bedrohungen und bewaffneten Angriffen. [17:1-1]
- Die zunehmende Verschärfung der Sicherheitslage macht die materielle Erneuerung der Armee noch dringlicher. Der von der Armee vorgelegten Planung ist zu folgen und deren Finanzierung ist zu sichern. Das Budget für die Armee ist **bis 2030 auf 1 Prozent des BIP** zu erhöhen. [15:4-1]
- Um den Sollbestand der Armee zu erhöhen, sollen **Doppelbürger mit Wohnsitz** in der Schweiz zum Militärdienst in der Schweiz verpflichtet werden. [15:3-1]

Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:

- Die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit ist auf die Bedrohungslage und die technischen Möglichkeiten auszurichten. Innerhalb der von der Armee vorgeschlagenen Strategie für den Aufwuchs ist die **bodengestützte Luftverteidigung**, besonders gegen weitreichende Lenkwaffen, gegenüber den übrigen Fähigkeiten zu priorisieren. [14:3-3]
- Die inländische **Drohnenproduktion** soll vorangetrieben und auf die militärischen Bedürfnisse ausgerichtet werden. [14:3-3]
- **Zivildienst und Zivilschutz** sollen zusammengelegt werden. Ob Militär- oder Zivildienst geleistet wird, wird anlässlich der Rekrutierung endgültig entschieden. Die Gewissensprüfung (oder eine vergleichbare Klärung) ist wieder einzuführen. [14:4-1]
- Die **Wehrpflicht** ist im Sinne der Wehrgerechtigkeit wieder konsequent durchzusetzen. [14:2-3]



→ Der **Sollbestand der Armee** ist ebenfalls an die Anforderungen der Bedrohungslage anzupassen. Mittelfristig ist eine deutliche Erhöhung erforderlich. [12:8]



→ Das **Höchstalter** für die Absolvierung der Rekrutenschule ist auf 35 Jahre zu erhöhen. [11:6-2]



→ Um den Aufwuchs der Armee zu ermöglichen, ist **im Militärgesetz der Sollbestand** festzulegen. Die bisherige Fixierung von Soll- und Effektivbestand sind mit einer Milizarmee und den damit verbundenen demografischen Abhängigkeiten nicht mehr zielführend. [12:5-3]

---

Die Hälfte der Kommission [10 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die **Armee** trägt mit ambitionierten Zielen dazu bei, ihre **Emissionen** zu senken. [10:7-2]

---

Eine bedeutende Minderheit [6–9 Mitgl.] empfiehlt:



→ **Alle Schweizerinnen und Schweizer** sollen wehrpflichtig sein und Militärdienst leisten. [7:9-3]



→ Die Schweiz erstellt eine **«Strategie Klimawandel und Verteidigung»** in Anlehnung an die in der EU verbindlichen Strategien der Mitgliedstaaten. [8:10-1]

---

Eine Minderheit [3–5 Mitgl.] empfiehlt:



→ Wer für einen zivilen Dienst vorgesehen ist, kann auch im Bereich der **zivilen Friedensförderung** eingesetzt werden. [5:11-3]

## Anpassung der Dienstpflicht

Zur Erhöhung der Bestände empfehlen ...

→ ... [8 Mitgl.] die Einführung der **Sicherheitsdienstpflicht**. Die Zusammenlegung von Zivilschutz und Zivildienst ermöglicht eine bessere Alimentierung von Armee und Bevölkerungsschutz. Ausserdem soll die faktische Wahlfreiheit zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst aufgehoben werden und der Orientierungstag für Frauen für obligatorisch erklärt werden.

→ ... [5 Mitgl.] die Einführung der **allgemeinen Wehrpflicht**, d. h. die Wehrpflicht **für beide Geschlechter**. (Vom VBS wird dieses Modell als **«bedarfsorientierte Dienstpflicht»** vorgeschlagen.) Eine solche Anpassung der Wehrpflicht an die gesellschaftliche Gegenwart ermöglicht die Ausschöpfung des gesamten Potenzials. Das Norweger Modell (allgemeine Dienstpflicht, Auswahl nach Qualität und Bedarf) stellt dafür ein geeignetes Vorbild dar. Im Rahmen der weiteren Ausarbeitung sind insbesondere **Anreize**, die dem Sicherheitsbereich der Schweiz dienen, zu prüfen.

→ ... [5 Mitgl.] die Einrichtung eines **verpflichtenden Gemeinschaftsdiensts**. Dieser soll vorsehen, dass alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz, aber auch in der Schweiz niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer einen Dienst zugunsten der Allgemeinheit und der Umwelt leisten, als Militärdienst oder in Form eines im Gesetz vorgesehenen gleichwertigen Milizdienstes. Der Sollbestand der Kriseninterventionsdienste, namentlich der Armee und des Bevölkerungsschutzes, sind dabei zu garantieren. Das Milizsystem der Schweiz wird damit gesichert und gestärkt. (N.b. Dieses Modell, vom VBS als **«Bürgerdienstpflicht mit/ohne Wahlfreiheit»** vorgeschlagen, wird vom Bundesrat nicht weiterverfolgt.)

## Bevölkerungsschutz und Zivilschutz

Die Kommission empfiehlt einstimmig resp. mit überwiegender Mehrheit [> 18 Mitgl.]:

- Der **Bevölkerungsschutz ist zu stärken** und entsprechend zu alimentieren. Auch ist er **auf die Sicherheitslage auszurichten**. Die seit langem beschlossenen, aber nicht zu Ende geführten Projekte, namentlich im Bereich der Kommunikation (MSK, Polycom), sind zu forcieren. Die erforderlichen Massnahmen sind durch die Kantone und den Bund zu finanzieren. [20:0] 
- Besondere Beachtung ist der **Beeinflussung und Desinformation** zu schenken. Dazu sind Systeme und Stellen für die Beobachtung und Warnung sowie Abwehr zu entwickeln und einzurichten. [20:0] 
- Um die internationale Zusammenarbeit, gerade auch jene mit Nachbarländern, zu verbessern, wird der **Beitritt zum European Union Civil Protection Mechanism EUCPM** empfohlen. [19:1] 
- Der **Schutz der kritischen Infrastrukturen** ist zu verbessern. Die direkte Zuständigkeit der jeweiligen Betreiber ist richtig; der Bund muss jedoch die Möglichkeit erhalten, diese regelmässig zu überprüfen und wenn notwendig Anweisungen zu geben. [18:1-1] 
- Die **Resilienz der Bevölkerung** ist zu stärken und **für die zunehmende Bedrohungslage zu sensibilisieren**, etwa durch Veröffentlichung der strategischen Bedrohungsanalysen in einfacher und verständlicher Form, eine bessere Vermarktung der «Alertswiss»-App, die Einführung des *Cell Broadcast Systems*, Informationen betr. Notvorrat etc. Auch der **Nachrichtendienst** und die **Armee** sollen die Bedrohungslage durch Russland und weitere Autokratien sowie durch die von diesen geführten hybriden Angriffen klar benennen und offen ansprechen. [18:1-1] 
- Der **Zivilschutz** soll sich auch auf seine **Aufgabe im Kriegsfall** vorbereiten. Die Fähigkeiten in den zentralen Schutzaufgaben (Alarmierung, grossflächige Evakuationen, Betreuung, Bergung, Rettung und Versorgung) sind wieder herzustellen und unter Einbezug der Bevölkerung zu **üben**. Der Bund soll die Koordination der Zivilschutzorganisationen aktiv vorantreiben. [18:2] 

## Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Die Kommission empfiehlt einstimmig resp. mit überwiegender Mehrheit [> 18 Mitgl.]:

- Die **Fähigkeiten der Kantone und ihre Zusammenarbeit** untereinander sind zu stärken und effektiver auszugestalten, auch mit dem Ziel, die Armee von subsidiären Einsätzen zu entlasten. [20:0] 
- Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im **Krisenmanagement** ist zu verbessern und zu üben. [20:0] 
- Die Kommission empfiehlt, angesichts der Bedrohungslage die **sicherheitsrelevanten Instrumente von Bund, Kantonen und Gemeinden rasch zu klären und aufeinander abzustimmen**. Dabei sind die jeweiligen Bedürfnisse und Verantwortungsbereiche zu berücksichtigen. Äussere und innere Sicherheit sind dabei gleichermassen einzubeziehen (z.B. Schwerekriminalität, Grenzschutz). [19:1] 
- Die **polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz** ist zu verbessern. Der Bund soll die Koordination unter den Kantonen vorantreiben und festlegen, welche Spezialversorgungsaufgaben er übernimmt. [19:1] 

---

#### Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die bereits seit langem geforderte **nationale Polizeidatenbank** ist als vordringlich einzustufen und ihre Einrichtung vorzunehmen. Die dafür erforderlichen Gesetze sind auf Bundesstufe anzupassen. Dabei sollen die Anforderungen an die **Sicherheit der Bevölkerung** mit jenen an den Datenschutz sorgfältig abgewogen werden. Physische und Cyberkriminalität machen nicht an Kantonsgrenzen halt; die Schweiz muss darauf entsprechend reagieren können. [16:1-3]

---

#### Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die Etablierung eines **Reservepools von Zivilschutzleistenden** durch den Bund, der durch die Kantone alimentiert wird und im Fall einer grossräumigen, nationalen Krise zum Einsatz kommen kann, ist zu prüfen. [12:7-1]



→ Die **zivil-militärische Zusammenarbeit** im Bereich der **klimabedingten Umwelt- und humanitären Katastrophen** ist zu verstärken und zu verbessern. [11:5-3]

---

#### Eine bedeutende Minderheit [6–9 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die Wiedereinführung von **leichten kantonalen Truppen** (Kantonsregimente, bestehend aus Reservisten), die für die Bedürfnisse der Kantone eingesetzt werden können, ist zu prüfen. Die Ausgestaltung derselben soll den Kantonen überlassen werden. [8:11-1]

### Empfehlungen zu weiteren Instrumenten

Aufgrund der zu Beginn ihrer Arbeit geschilderten Bedrohungen und Gefahren macht die Studienkommission eine Reihe von Empfehlungen zu weiteren Instrumenten, die sie für sicherheitspolitisch relevant hält.

---

#### Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die **Rechtsgrundlagen des NDB** sollen an die aktuellen Anforderungen angepasst werden. Konkret sollen die gegenwärtigen Hürden beim Verfolgen von Beeinflussungsaktivitäten eliminiert werden. [17:1-1]



→ Das **Abwehrdispositiv gegen verbotenen Nachrichtendienst** soll erhöht werden. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Ausweisung russischer und chinesischer Spione (analog den Bestrebungen in der EU) forciert und kommunikativ begleitet werden soll. [17:1-1]



→ Der **Cybersicherheit** ist auf allen Stufen des Bundes und der Kantone die nötige Aufmerksamkeit zu schenken, auch mit den notwendigen Vorgaben an Private. Die entsprechenden Vorkehrungen sind **nicht delegierbar**. [17:2]



→ Die **sicherheitspolitische Analyse und Antizipation** sollen gestärkt werden, namentlich durch ein **regelmässiges Briefing des Bundesrats**. Es soll geprüft werden, ob die **Massnahmen**, die dem Bundesrat in einer **Phase mit zunehmenden Spannungen** zur Verfügung stehen, ausreichend sind oder erweitert werden müssen. [16:3]



→ Die vom Bund im Rahmen der Presseförderung subventionierten und konzessionierten Medien sind auf geeignete Weise dazu zu verpflichten, **Vorkehrungen gegen Desinformation und Beeinflussungsaktionen** zu treffen. [15:4]

## 5 Rüstungspolitik

Rüstungspolitik ist ein zentrales Element der Sicherheitspolitik. Sie gewährleistet die notwendigen industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten, um den Betrieb sowie die Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der Systeme der Armee sicherzustellen. Die in der Schweiz ansässige Rüstungsindustrie leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Die sicherheitspolitische Lage fordert auch die Rüstungspolitik heraus. Für die Rüstungsindustrie sind die geopolitischen Spannungen und die damit einhergehende Aufrüstung zwar eine wirtschaftliche Opportunität. Gleichzeitig aber ist die Schweiz international wegen ihres Wiederausfuhrverbots unter Druck geraten.

### 5.1 Grundlegendokumente und Referate

Vorab zur Sitzung wurde den Kommissionsmitgliedern der Jahresbericht 2023 zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS zur Verfügung gestellt.<sup>63</sup> Auch liess sich die Kommission von Rüstungschef Urs Loher und von Matthias Zoller, dem Generalsekretär der Swiss ASD (Aeronautics, Security and Defence), briefen.

**Rüstungschef Urs Loher** stellt fest, dass die Vernachlässigung der Armee in den vergangenen Jahrzehnten auch in der Rüstungsindustrie spürbar ist. Ihr **Wiederaufbau** ist notwendig. Die Rüstungsindustrie muss mit der technologischen Entwicklung Schritt halten können, in die internationalen Lieferketten eingebunden sein und über eigene Kapazitäten verfügen. Dazu setzt der Rüstungschef auf Beschaffungen in der Schweiz, den Aufbau industrieller Fähigkeiten durch Offset- und Kompensationsgeschäfte; die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen, die Nutzung der RUAG als Kompetenzzentrum, den Ausbau von Wissenschaft und Technologie bei armasuisse sowie die internationale Rüstungskooperation und die Einbindung der schweizerischen Hochschullandschaft.

**Matthias Zoller, Swiss ASD**, präsentiert vier **Kategorien** von in der Schweiz ansässigen Rüstungsindustrien: Firmen, die komplette Systeme produzieren (mehrheitlich in ausländischem Besitz); Unternehmen, die Teilsysteme produzieren; reine Zulieferer; sowie die RUAG als bundeseigener Technologiepartner der Armee. Der Umsatz beträgt CHF 3,2 Mrd. für die eigentliche Rüstungsindustrie, und CHF 25 Mrd. für die Dual-Use-Industrie. Kein Land in Europa (ausser annä-

herungsweise Frankreich und die Türkei) ist fähig, den eigenen Bedarf allein zu produzieren.

Aus Sicht beider Referenten ist der **Export** für die Branche überlebenswichtig. Kunden sind ausländische Staaten. Aufgrund des geltenden Wiederausfuhrverbots gilt die Schweiz neu in europäischen Ländern als unzuverlässiger Partner; der Export ist eingebrochen; internationale Konzerne haben die Schweiz bereits verlassen resp. Produktionen in die EU verlagert. Wechselseitige Versicherungen werden damit unmöglich; die Schweiz wird einseitig abhängig.

Ebenfalls bleibt die **Einbettung in internationale Lieferketten** notwendig, weil die Bevorratung in der Schweiz nur bedingt möglich resp. mit hohen Kosten verbunden ist. Das Wissen um die Endverarbeitung ist in der Schweiz zu halten und weiterzuentwickeln. Es sind gegenseitige Abhängigkeiten zu schaffen und auf langfristige Lieferverträge statt kurzfristige Beschaffungen zu setzen. Offsetgeschäfte müssen gezielter gewählt werden.

Schliesslich kämpft die Rüstungsindustrie gegen **abnehmende Akzeptanz**: einerseits bei Banken und Versicherungen aufgrund von ESG-Kriterien, andererseits an den Hochschulen: Forschungsprojekte im Sicherheitsbereich werden generell gemieden.

### 5.2 Diskussion

Ein erstes Thema in der Diskussion ist der generelle **Zustand der schweizerischen Rüstungsindustrie**. Bei der Munition wäre es wichtig, wenigstens die Produktion in der Schweiz zu behalten. (Anm. d. Red.: Die Rede ist von der ehemaligen RUAG Ammotec, die inzwischen unter dem Namen *SwissP Defence* der italienischen Beretta Holding mit Sitz in Luxemburg gehört.) Drohnen können in der Schweiz produziert werden; für die militärische Nutzung ist die Planung im Gange; dazu bedarf es aber neuer Gelder für Start-ups. Bezüglich Beschaffungen ist der Spielraum aufgrund der geltenden WTO-Regeln begrenzt. Allerdings sollte dieser grösser werden, wobei Vergaben aus Kosten- und Systemgründen dennoch transparent bleiben müssen.

Ein weiteres wichtiges Thema in der Diskussion ist die Frage nach dem **Verhältnis zwischen Eigenständigkeit und Kooperation**. Eine kritische Masse von Abnehmern wird es in der Schweiz ohnehin nie geben. Eine

<sup>63</sup> Armasuisse: Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS; Jahresbericht 2023

Mehrheit ist der Meinung, dass es sowohl eigene Produktion wie auch eine gute Einbindung in internationale Lieferketten braucht. Zum einen geht es darum, vorhandene Stärken zu nutzen und auszubauen. Zum anderen gilt es, bei Baugruppen und Ersatzteilen eine Stufe weiter unten anzusetzen. Es müssen die Komponenten in der Schweiz gelagert werden, beispielsweise Chips, die später aufgerüstet werden können. Und es braucht eine Industrie, die diese Bearbeitungen und Aufrüstungen vornehmen kann. Die alte Strategie, Systeme für 40 Jahre zu bevorraten, ist heute weder möglich noch sinnvoll. Die Systeme sind komplexer geworden. Letztlich beruht die schweizerische Rüstungsindustrie auf drei Pfeilern: dem Export, dem Schweizer Markt und der Kooperation. Keiner dieser Pfeiler darf wegfallen. Auch die **Kooperation mit der Spitzenforschung** in der Schweiz ist wichtig. Allerdings braucht es hierzu Mittel. Je nach Geldgeber besteht die Gefahr des Missbrauchs: durch Wissenschafts- und Rüstungsspionage, durch Anwendung in anderen Bereichen (Dual-Use) oder durch militärische Beeinflussung der Forschung.

**Forschung und Entwicklung** sollten ausserdem das Ziel verfolgen, das Militär effizienter und weniger abhängig von fossilen Brennstoffen zu machen. Eine verbesserte Energieeffizienz und Nachhaltigkeit verringert den CO<sub>2</sub>-Fussabdruck, senkt die Kosten, vereinfacht die Logistik und fördert die Unabhängigkeit im Einsatzkontext. Sie trägt damit auch zur Sicherheit und zur Bewegungsfreiheit der Streitkräfte bei.

Diskutiert wird auch die Bedeutung des **europäischen Rüstungsmarkts** (s. auch oben Kap. 3.1.2). Zum einen helfen die Länder der Ukraine nach Kräften aus; zum anderen bauen alle ihre eigenen Bestände und Produktionskapazitäten wieder auf. Da jedoch alle Länder auf Kooperation angewiesen sind, wurden die grossen EU-Programme lanciert. Eine Mehrheit findet, dass auch die Schweiz diesbezüglich mit der EU kooperieren muss. Es muss jede Opportunität genutzt werden. Den schwierigen Zugang als Drittstaat zu den EU-Programmen gilt es zu überwinden, etwa über Verträge mit einzelnen Ländern, die Eingliederung von KMU in die Lieferketten oder eine hohe Präsenz in Brüssel. Eventuell bedarf es auch eines weiteren Marktzugangsabkommens mit der EU. Technologien in die Schweiz zu holen, ist schwierig, da ausländische Firmen nur dann dazu bereit sind, wenn sie die Produkte auch wieder importieren und weiter exportieren können.

Intensiv diskutiert werden die **Exportpolitik** und das **Wiederausfuhrverbot** von Rüstungsgütern. Dabei wird auch darauf hingewiesen, dass der Export entgegen der öffentlichen Wahrnehmung aufgrund der De-

batten um das Wiederausfuhrverbot in die EU zugenommen hat. Die Themen Export und Wiederausfuhr sind deshalb virulent, weil sie die Schweiz in mehrere **Dilemmata** stürzt:

Was den Export der Waffen angeht, spricht sich eine Mehrheit – analog zu eingangs geführter Diskussion über die Revision der Neutralitätspolitik – dafür aus, sich weiterhin an die Länder gemäss Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung zu halten. Es handelt sich dabei um 25 demokratisch verfasste, gleichgesinnte Länder, die mit Ausnahme von Argentinien, Australien, Japan und Neuseeland Mitglieder der EU und/oder der NATO sind.

Schwieriger ist die Diskussion betr. Wiederausfuhrverbot. Das Neutralitätsrecht verbietet die Waffenausfuhr nicht; es verlangt lediglich die Gleichbehandlung der Kriegsparteien. Die Wiederausfuhr hingegen ist nur im Kriegsmaterialgesetz geregelt. Das Dilemma, dass sich die Schweiz mit ihrer derzeitigen Wiederausfuhrregelung nicht nur selbst nicht klar zu den westlichen, demokratischen Werten und den Grundsätzen der UNO-Charta bekennen kann, sondern auch andere, gleichgesinnte Staaten daran hindert, Demokratien zu unterstützen, selbst wenn sie vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch machen, ist derzeit mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine offenkundig. Dieses Dilemma wird sich zusätzlich verschärfen, sollte Russland seinen Angriff auf europäische NATO-Staaten ausweiten. Die Schweiz muss sich dann nämlich entscheiden, ob sie auch keine Waffen mehr an jene EU- und NATO-Länder liefert, die entweder direkt von Russland angegriffen sind oder die den angegriffenen NATO-Staaten zu Hilfe eilen. Es wären allesamt Länder, die in Anhang 2 der Kriegsmaterialordnung aufgeführt sind und in die die Schweiz exportiert.

Die Wiederausfuhr von Gleichgesinnten (konkret: die Länder gemäss Anhang 2) an Gleichgesinnte zu erlauben, wenn diese – wie im Fall der Ukraine – vom Verteidigungsrecht gemäss UNO-Charta Gebrauch machen, wäre somit ein neutralitätspolitischer Entscheid. Ein solcher Entscheid könnte sich auch nur auf den europäischen Kontinent beziehen, weil dessen Stabilität auch die Sicherheit der Schweiz betrifft.

Im Rahmen der Empfehlungen spricht sich eine Mehrheit der Kommission dafür aus, das Wiederausfuhrverbot für die Länder gemäss Anhang 2 aufzuheben. Unbeantwortet bleibt damit jedoch die Frage, ob dieser Grundsatz auch gilt, wenn diese Länder in Konflikte oder Kriege involviert sind. Die parlamentarischen Kommissionsmitglieder weisen an dieser Stelle darauf hin, dass diese Diskussion im Parlament intensiv geführt

wird und dass sich die UNO-Charta bisher als wenig ziel führendes Kriterium erwiesen hat.

Eine Minderheit schlägt vor, statt nur einer Lockerung der Exportregeln an Staaten mit gleichen Werten eine generelle Exportbeschränkung auf die Länder gemäss Anhang 2 ins Auge zu fassen.

Auch die Reputation ist ein Thema, da Rüstungsexporte immer wieder heftige innenpolitische Debatten auslösen und auch dem Ansehen der Schweiz im Ausland schaden, weil diese ihrer Friedensförderung, ihrer Menschenrechtspolitik, ihren Abrüstungsbemühungen und den dafür unterzeichneten internationalen Verträgen sowie ihrer Verpflichtung gegenüber den Prinzipien der Nachhaltigkeit widersprechen. Ausserdem tauchen Schweizer Waffen immer wieder in Kriegsgebieten auf. Auch das Ziel 16 für «Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen» der UNO-Agenda für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt eine drastische Reduktion des internationalen Waffenhandels, um Konflikten vorzubeugen und friedliche Gesellschaften zu fördern. Schliesslich erbringe die Rüstungsindustrie in der schweizerischen Volkswirtschaft einen vernachlässigbaren Beitrag. Eine Minderheit plädiert deshalb entweder für einen gänzlichen Verzicht auf einer exportorientierten schweizerische Rüstungsindustrie oder eine Beschränkung derselben auf das für die Armee Notwendigste. Der Export soll auf Staaten mit demokratischer Rechtsordnung, die

weder in einen Krieg noch in einen Bürgerkrieg verwickelt sind, beschränkt werden.

Die Frage, ob die Rüstungsindustrie privat oder staatlich gesteuert sein solle, beschäftigte die Kommission ebenfalls. Zwar kann die Rüstungsindustrie einem bestimmten Informationsschutz unterworfen werden, die dazugehörige Forschung jedoch ist öffentlich und die Forschungsteams sind international. Es stellt sich daher auch die Frage, ob die RUAG nicht doch wieder in ein Bundesamt überführt werden sollte, und ob der angedachte Verkauf von *Beyond Gravity*, der Raumfahrt-Division der RUAG, ins Ausland tatsächlich die richtige Entscheidung sei. Die SiKN hat dazu eine entsprechende Motion überwiesen.<sup>64</sup> Allerdings ist nicht entscheidend, wem das Unternehmen gehört, sondern wie frei es am Markt agieren kann. Die RUAG muss auch als Zugang zu anderen Industrien genutzt werden. Auch ein Verbleib der Raumfahrt-Division in der Schweiz wäre wünschenswert.

Schliesslich können Robotik, KI-gesteuerte Technologien und autonome Waffensysteme auch in der Kriegsführung eingesetzt werden. Rechtliche Rahmenbedingungen müssen auch in der Schweiz angegangen werden, und es ist dringend mehr Fachpersonal auszubilden, wofür entsprechende Ressourcen bereitzustellen sind.

### 5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die schweizerische Rüstungspolitik hat für die Sicherheit der Schweiz eine hohe Bedeutung und sie ist ein wichtiger Bestandteil der Verteidigungsfähigkeit. Angesichts der Bedrohungslage hinken ihre Kapazitäten den Notwendigkeiten hinterher. Es gilt, die Produktions- und technologischen Kapazitäten sowie die Einbindung in Rüstungsk Kooperationen mit dem Ausland zu stärken. Um das Vertrauen in die schweizerische Rüstungsindustrie wiederherzustellen, ist der Export, auf den die Industrie aufgrund des kleinen Markts angewiesen ist, den neuen geopolitischen Entwicklungen anzupassen. Sie ist über eine Revision der Kriegsmaterialverordnung neu auszurichten. Im Fokus sollen demokratische Staaten innerhalb und ausserhalb der EU und NATO stehen.

## Rüstungsexporte und Wiederausfuhren

Die Kommission empfiehlt mit grosser Mehrheit [> 15–17 Mitgl.]:



→ Der **Rüstungsexport** soll an die geopolitischen Entwicklungen angepasst und durch eine **Revision der Kriegsmaterialverordnung** neu ausgerichtet werden. Der Fokus für den Export sowie die Forschungs-, Technologie- und Produktionskooperation ist auf Staaten mit einer demokratischen Rechtsordnung auszurichten. [16:4]



→ Das **Wiederausfuhrverbot** ist für Länder gemäss **Anhang 2** der Kriegsmaterialverordnung aufzuheben. [16:1-3]

Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:



→ **Rüstungsexporte** auf die Länder gemäss **Anhang 2** der Kriegsmaterialverordnung sowie auf **EU- und NATO**-Staaten, ergänzt um jene, die auch aus deren Sicht als **Gleichgesinnte** gelten, zu beschränken. [14 Mitgl.]



→ **Wiederausfuhren** auf die Länder gemäss **Anhang 2** der Kriegsmaterialverordnung sowie auf **EU- und NATO**-Staaten, ergänzt um jene, die auch aus deren Sicht als **Gleichgesinnte** gelten, zu beschränken. [12 Mitgl.]

Eine Minderheit [3–5 Mitgl.] empfiehlt:



→ **Rüstungsexporte und Wiederausfuhren** auf die Länder gemäss Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung [3 Mitgl.] resp. auf EU- und NATO-Staaten [2 Mitgl.] zu beschränken.

## Rüstungspolitik

Eine überwiegende Mehrheit [18–19 Mitgl.] empfiehlt:



→ Es sollen dringend mehr **Spezialisten** im Bereich Künstliche Intelligenz (KI) ausgebildet werden. Dafür sind die nötigen Ressourcen bereitzustellen. [18:1]

Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die schweizerische Rüstungsindustrie soll **gestärkt und auf die neue Bedrohungslage ausgerichtet** werden. [15:5]



→ Die **Offset-Politik** ist strategisch auf die Stärkung der Rüstungsindustrie auszurichten. Zentral ist die Innovation (Entwicklung und Transfer). Die Ziele sind von Armee, armasuisse und der Industrie gemeinsam festzulegen. [15:3-2]



→ Die **Logistik** der Armee muss wieder kriegstauglich werden. [15:3-2]



→ Die **RUAG** ist als Kompetenz- und Systemintegrationszentrum zu positionieren. Sie soll als bundeseigener Betrieb bei der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) eine Schlüsselrolle einnehmen. Sie soll sicherstellen, dass die Schweiz über kritische Ausrüstungen, Ersatzteile und Instandhaltungsleistungen verfügt. Der Aufbau sicherheitsrelevanter Technologien und Produktionspotenziale soll **zusammen mit der privaten Schweizer Rüstungsindustrie** erfolgen. Die STIB ist auf den gesamten Sicherheitsverbund auszurichten. Dabei sind wettbewerbspolitische Aspekte im Interesse des Landes zu beachten. [14:5-1]



→ Die Innovation in der Rüstungsindustrie im Land soll durch geeignete Rahmenbedingungen gestärkt werden. [13:5-2]

- Neben dem Engagement auf internationaler Ebene sollen auch für die Schweiz **Rechtsgrundlagen für den Einsatz von KI, Robotik und autonomen Waffensystemen** geschaffen werden. [13:5-1]
- Bei der Rüstungsbeschaffung ist der Standort Schweiz als Evaluationskriterium zu gewichten. **Schweizer Unternehmen** sind zu priorisieren. [13:6-1]
- Sicherheitspolitische Aspekte sollen auch in der **Eigentümerstrategie** für die in der Schweiz ansässige Rüstungsindustrie berücksichtigt werden. [13:7]
- Bei der Rüstungsbeschaffung und -produktion ist ein guter Mix von **Quantität und Qualität** anzustreben. Dabei ist vermehrt auf **COTS (Commercial off-the-shelf)** und **MOTS (Military off-the-shelf)** zu setzen. [13:2-5]
- Der **Zugang zu den EU- und NATO-Rüstungsprogrammen** ist sicherzustellen. Aufbauend auf dem bereits bestehenden administrativen Arrangement und dem unterzeichneten Informationsschutzabkommen sollte dies durch ein **bilaterales Abkommen** (zusätzlich zu bisherigen Marktzugangsabkommen) angestrebt werden. [11 Mitgl.]
- Die **landeseigene Munitionsproduktion** ist voranzutreiben. [11:7-1]
- Eine **Benachteiligung der Rüstungsindustrie** ist **zu unterlassen**. Gesetze und Soft Law sind daraufhin zu überprüfen, ob sie die Akzeptanz der Rüstungsindustrie in der Gesellschaft schädigen und/oder negative finanzielle Folgen haben können. [11:7-1]
- Für **Start-ups** im Rüstungsbereich sind geeignete rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen. [11:7-1]
- Die Rüstungsbeschaffung ist entlang der Fähigkeitsplanung zu **priorisieren**. [11:1-8]

---

**Eine bedeutende Minderheit [6–9 Mitgl.] empfiehlt:**

- Der **Zugang zu den EU- und NATO-Rüstungsprogrammen** ist wo möglich sicherzustellen. Aufbauend auf dem bereits bestehenden administrativen Arrangement und dem unterzeichneten Informationsschutzabkommen sollte ein **Einkauf** in die Kooperationsprogramme angestrebt werden. [6 Mitgl.]
- Auf Exporte und Wiederausfuhren in Länder, die in **Konflikte oder Kriege** verwickelt sind, ist zu verzichten. [8:8-4]
- Auf Exporte und Wiederausfuhren in Länder, die **Menschenrechte** schwerwiegend verletzen, ist zu verzichten. [8:8-4]

---

**Eine Minderheit [3–5 Mitgl.] empfiehlt:**

- Auf eine **exportorientierte Rüstungsindustrie** ist zu verzichten. [5:15]
- Die Rüstungsindustrie ist auf **das für die Armee Notwendigste** zu beschränken. [4:13-3]
- Aus neutralitätsrechtlichen Gründen sind sämtliche Destinatäre **gleich zu behandeln** und demselben Wiederausfuhrverbot zu unterstellen. [4:14-2]



## 6 Wirtschaftliche Landesversorgung

Die wirtschaftlichen Verwundbarkeiten und Abhängigkeiten wurden im Zuge der Covid-Pandemie schonungslos aufgezeigt. Seither sind die Lieferketten in Umstrukturierung begriffen. Versuche, die Industrie zurück in die Schweiz resp. nach Europa zu holen, haben sich jedoch als schwierig erwiesen. Die wirtschaftliche Landesversorgung hat aus Corona die Lehren gezogen, muss ihre Massnahmen jedoch angesichts der neuen Sicherheitslage abermals überprüfen.

### 6.1 Grundlagendokument und Referat

Als Grundlagendokument erhielt die Studienkommission den Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017–2020.<sup>65</sup> Auch liess sie sich von Peter Gehler, Mitglied der Studienkommission und Mitglied Vorstandsausschuss Economiesuisse, in das Thema einführen.

Peter Gehler, wies zunächst darauf hin, dass gemäss Verfassung der Bund «die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen (...) für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag» sicherzustellen und vorsorgliche Massnahmen zu treffen hat.

Resilienz einer Volkswirtschaft bedeutet, dass Einbrüche rasch wieder aufgefangen werden können. **Selbstversorgung wäre eine Illusion**; sie war gerade auch in der Landwirtschaft und bezüglich Ernährung in den letzten 100 Jahren nie der Fall. Auch Rückverlagerungen haben sich als Illusion erwiesen. Die grösste Bedrohung für die wirtschaftliche Landesversorgung der Schweiz ist daher der zunehmende **Protektionismus**. Der Aussenhandel macht 71 Prozent des BIP aus. Die wichtigsten Handelspartner sind Deutschland, gefolgt von Frankreich und Italien; ausserhalb Europas die USA sowie zunehmend China. Funktionierende Transportwege sind dafür von zentraler Bedeutung.

Die Erkenntnis aus der Covid-Pandemie ist klar: Die Schweiz kann ihre Resilienz nur durch ein **funktio-**  
**nierendes Aussenhandelssystem** stärken. Massnahmen sind auf multilateraler Ebene die Weiterentwicklung des Marktzugangs und die Stärkung von Handelsregeln, raschere Zertifizierungs- und Marktzulassungsprozesse und eine intensivere Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit. Es sind regionale Kumulationen anzu-

streben und Produktionskapazitäten international zu koordinieren. Angebot und Nachfrage kritischer Güter müssen für Wirtschaft und Politik transparent sein. Wichtig sind bilaterale Verträge und die Harmonisierung von Konformitätsbestimmungen. Insbesondere KMU müssen dabei unterstützt werden, Freihandelsabkommen besser für sich zu nutzen. Handelsabläufe müssen digitalisiert werden, die Prinzipien der Kreislaufwirtschaft können noch besser umgesetzt werden. Schliesslich muss die Schweiz von eigenen protektionistischen Massnahmen absehen. Neue Rechtsgrundlagen braucht es aus Sicht des Referenten nicht.

Die Eidg. Finanzkontrolle kommt bei der Prüfung der Lehren aus der Covid- und der Ukraine Krise über unterbrochene Lieferketten zum Schluss, dass auch diplomatische und wirtschaftliche Aussennetze für die Informationsbeschaffung über die Art und das Ausmass von globalen Lieferkettenproblemen und für deren Behebung von grosser Wichtigkeit sind. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass die Schweiz das gesamte Potenzial ihres Aussennetzes in Krisenzeiten ausschöpft. Die EFK empfiehlt den verstärkten Einbezug der in die Schweizer Aussenvertretungen integrierten Swiss Business Hubs durch das BWL.<sup>66</sup> Diversifizierten Lieferketten kommen eine besondere Bedeutung zu.

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung ist zuständig für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst begegnen kann. Dazu verfügt das BWL über eine Milizorganisation, die aus rund 250 Expertinnen und Experten aus der Privatwirtschaft und verschiedenen Verwaltungszweigen besteht. Diese stellen dem BWL ihr Fachwissen und ihre Erfahrung zur Verfügung. Es bestehen sechs Fachbereiche: Energie, Ernährung, Heilmittel, Logistik, IKT und Industrie. Als Land mit wenig Ressourcen und hoher Importabhängigkeit hat die Schweiz ein **Pflichtlagersystem** entwickelt. Die Pflichtlagerhaltung basiert, wie die gesamte wirtschaftliche Landesversorgung, auf der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft: Der Bund bestimmt, welche lebenswichtigen Güter an Lager gehalten werden müssen und auch in welchen Mengen. Aktuell gibt es fünf Pflichtlagerorganisationen in den Bereichen Ernährung, Energie, Heil-

<sup>65</sup> Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL: *Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017-2020*.

<sup>66</sup> Prüfung der Lehren aus der COVID- und Ukraine Krise über unterbrochene Lieferketten

mittel und Industrie. Kann die Wirtschaft die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern aufgrund eines Engpasses nicht mehr decken, können Vorräte auf Anordnung des Bundes freigegeben werden. Die Pflichtlager sind ein zentrales Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Der Bund überprüft derzeit, ob es zusätzliche Instrumente braucht, weitere Güter hinzugefügt werden sollen und ob die Milizorganisation den Bund in schweren Mangellagen bei Beschaffungsaufträgen unterstützen kann. Der Bericht dazu soll Ende 2024 vorliegen. Ein Ländervergleich für die Bereiche Energie und Ernährung liegt bereits vor.

Die Studienkommission begrüsst angesichts der Bedrohungslage die grundsätzliche Überprüfung der Vorratshaltung und der internationalen Lieferketten und misst Herausforderungen in diesen Bereichen hohe Priorität bei.

## 6.2 Diskussion

Für eine grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist klar, dass die wirtschaftliche Landesversorgung von einem funktionierenden Aussenhandel abhängt. Dabei wird jedoch in Erinnerung an die Covid-Pandemie auch angemerkt, dass auch Handelsverträge in Krisenzeiten nicht immer eingehalten werden. Allerdings traten die Schwierigkeiten vor allem in den ersten Wochen auf; danach griffen die bilateralen Verträge wieder.

Die Diskussion dreht sich daher in erster Linie um die Frage, was die Voraussetzungen für einen funktionierenden Aussenhandel sind.

Erwähnt werden hierbei zunächst sichere Handelsrouten, weshalb argumentiert wird, dass die Schweiz internationale Missionen zur Sicherung maritimer Handelswege ebenfalls unterstützen muss.

Genannt wird auch, dass es ergänzend zu Aussenhandelsverträgen wichtig sei, sicherheitsrelevante Risiken im Rahmen der **Aussenwirtschaftspolitik** stärker zu priorisieren und eine Übersicht über Abhängigkeiten und versorgungskritische Güter zu haben. Entsprechende Massnahmen sollen jedoch für Unternehmen aufwandneutral erfolgen. Dazu gehören auch Überlegungen, was ein allfälliger Zerfall der Weltwirtschaft in Blöcke für die Schweiz bedeutet. Auch industriepolitische Vorstösse sind unter diesem Aspekt zu prüfen, selbst wenn die Schweiz grundsätzlich keine Industriepolitik betreibt.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass auch die **Energie** als Teil der Landesversorgung anzusehen ist und ihr die entsprechende Bedeutung in der Sicher-

heitspolitik zukommen soll. Ausserdem sei die Landesversorgung nicht nur für versorgungskritische, sondern auch für **strategische Güter** sicherzustellen, namentlich kritische Rohstoffe und seltene Erden, zumal die Schweiz ein wichtiger Standort von Bergbau- und Rohstoffhandelsfirmen ist.

Eine Mehrheit ist sich einig darüber, dass auf die **Reduktion von einseitigen Abhängigkeiten** der Schweiz vom Ausland, namentlich von autokratischen Staaten, hinarbeiten ist. Dazu soll die Abhängigkeit von fossilen Energien reduziert werden. Die Abhängigkeit von Rohstoffen und Technologien, die für die Telekommunikation und die Energieversorgung gebraucht werden, ist ebenfalls ein Sicherheitsrisiko. Da sie sich oft in den Händen autokratischer Regimes befinden, soll auch hier die Abhängigkeit reduziert werden. Das damit einhergehende Erpressungspotenzial ist zu gross. Eine steigende Unabhängigkeit stärkt nicht nur die Resilienz, sondern auch die inländische Wertschöpfung und reduziert den Handel mit Staaten, die Menschenrechte schwerwiegend verletzen. Auch die Forcierung der Kreislaufwirtschaft senkt die Auswirkungen der Materialnutzung auf das Klima und die Biodiversität und verbessert den Umgang mit Chemikalien.

Aus strategischen und sicherheitspolitischen Gründen ist jedoch zu beachten, dass fossile Energien an Lager gehalten werden können, weshalb sie nicht vernachlässigt werden sollen. Ebenfalls ist generell eine Technologieoffenheit zu bewahren, da in Krisenfällen jede Selbstversorgung von Vorteil ist.

Schliesslich wird betont, dass sowohl die wirtschaftliche Landesversorgung als auch die Wirtschaft als Akteur in das Krisenmanagement eingebunden werden müssen. Für interventionistische Eingriffe – bis hin zur Umstellung auf Kriegswirtschaft – braucht es ein klares Verständnis der Auswirkungen auf die wirtschaftliche Landesversorgung. Eine enge Koordination mit der Wirtschaft ist daher frühzeitig, also bereits im Kontext der hybriden Kriegsführung, notwendig. Sicherzustellen ist dabei, dass Unternehmen über Spionage, die Umgehung von Sanktionen und destabilisierende Informationskampagnen nicht als «Waffe» von den Gegnern missbraucht werden. Entsprechende Vorkehrungen und Organisationsstrukturen müssen in die Arbeiten des Sicherheitsverbands, der die Aktivitäten von Bund und Kantonen koordiniert, integriert werden.

### 6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Für die Mitglieder der Kommission ist klar, dass die Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung des **Einbezugs des Aussenhandels** bedarf. Zwischenstaatliche Verträge, wozu auch ein funktionierender Zugang zum EU-Binnenmarkt gehört, und eine funktionierende WTO spielen deshalb für die wirtschaftliche Landesversorgung eine grosse Rolle. Auch die Energiesicherheit ist als Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung zu betrachten. Im Gegenzug sind Abhängigkeiten vom Ausland, insbesondere von Autokratien, zu verringern.

---

#### Die Kommission empfiehlt einstimmig [20 Mitgl.]:



→ Die **Energie** ist als Teil der Landesversorgung zu betrachten und in die sicherheitspolitische Strategie einzubeziehen. [20:0]

---

#### Eine überwiegende Mehrheit [18–19 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die **bilateralen Verträge mit der EU** sind auch als Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung zu betrachten und zu kommunizieren. Auf deren Sicherstellung ist mit allen Mitteln hinzuwirken. [19:1]



→ Die wirtschaftliche Landesversorgung und relevante Akteure der Wirtschaft sind in das **strategische Krisenmanagement** einzubinden. Zur Stärkung der Resilienz sind Notfallszenarien und Konzepte auszuarbeiten. [19:1]



→ Produktliste, Bestand und Zustand der **gesetzlichen Pflichtlager** sind zu überprüfen und wo nötig anzupassen. [18:0-2]



→ Die **Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen** ist auch in diesem Bereich zu gewährleisten. Insbesondere ist sicherzustellen, wer im Krisenfall die Führung übernimmt. [18:1-1]

---

#### Eine grosse Mehrheit [15–17 Mitgl.] empfiehlt:



→ Die wirtschaftliche Landesversorgung ist auch als Teil der **Aussenwirtschaftspolitik** des Bundes zu betrachten. Geeignete Massnahmen (etwa Berichterstattungspflichten, Datenerhebungen) sollen einen **Überblick über kritische und strategische Güter** gewährleisten, aber aufwandsneutral erfolgen. [17:0-3]



→ Im Rahmen der **Wirtschaftspolitik** sind Marktzulassungsprozesse zu beschleunigen und Konformitätsbestimmungen zu harmonisieren. [17:2-1]



→ Für die **Sensibilisierung der Bevölkerung** sind Kampagnen für den Notvorrat wieder einzuführen. [17:2-1]



→ Massnahmen im Inland zur **Stärkung der Kreislaufwirtschaft** und zur **Diversifizierung der Lieferketten** sind zu prüfen. [17:3]



→ Die **Versorgung mit kritischen und strategischen Gütern ist über Kooperationen mit anderen Ländern** sicherzustellen, v. a. über die Weiterentwicklung des Marktzugangs, die Sicherung der Handelswege und die Stärkung der WTO. [16:1-3]



→ **Industriepolitische Vorstösse** und allfällige Beteiligungen sind auch unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit zu prüfen. [16:1-3]



→ Die Schweiz soll auch ihre **Abhängigkeit von fossilen Energien reduzieren**, um das damit einhergehende Sicherheitsrisiko zu verringern. [16:3-1]

---

Eine Mehrheit [11–14 Mitgl.] empfiehlt:

→ Wo möglich soll die Schweiz ihre **Abhängigkeit von autokratischen Staaten reduzieren**. Dies gilt insbesondere für Rohstoffe und Halbfabrikate sowie Technologien, die für kritische Infrastrukturen (Telekommunikation, Energie) notwendig sind. [14:6]



# Anhang

## Personelle Zusammensetzung der Studienkommission Sicherheitspolitik

### Vorsitz

- Valentin Vogt, bis Ende Juni 2023 Präsident des Arbeitgeberverbandes

### Für die Erstellung des Berichtes zuständig und Mitglied der Kommission

- Katja Gentinetta, politische Philosophin und Publizistin

### Vertretungen der Fraktionen im Parlament (alphabetisch)

- Thierry Burkart, Ständerat
- Pierre-Alain Fridez, Nationalrat (bis 4.7.2024)
- Ida Glanzmann, Nationalrätin
- Thomas Hurter, Nationalrat
- François Pointet, Nationalrat
- Marionna Schlatter, Nationalrätin

### Weitere Expertinnen und Experten (alphabetisch)

- Joachim Adler, Chef Verteidigungspolitik und nationale Koordination, Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS
- Samantha Besson, Professorin für internationales Recht und Handelsrecht
- Elisa Cadelli, Präsidentin foraus
- Christian Catrina, ehemaliger Chef Sicherheitspolitik, VBS (bis 8.11.2023)
- Peter Gehler, Vorstandsmitglied economiesuisse
- Laurent Goetschel, Professor für Politikwissenschaft
- Wolfgang Ischinger, ehemaliger Staatssekretär und Botschafter, Deutschland
- Marco Jorio, Historiker
- Karin Kayser-Frutschi, Co-Präsidentin Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
- Dominik Knill, Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft
- Michael Leupold, Kommandant der Kantonspolizei Aargau
- Daniel Möckli, Chef Policy Planning EDA (bis 31.3.2024);  
Jonas Grätz-Hoffmann, Chef Policy Planning a. i. (ab 1.4.2024)
- Philippe Rebord, ehemaliger Chef der Armee
- Jakob Signer, Präsident Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr

### Liste der externen Referentinnen und Referenten (alphabetisch)

- Myriam Dunn Cavelti, Stellvertretende Leiterin für Forschung und Lehre, CSS ETH
- Urs Loher, Rüstungschef
- Adrian Perrig, Professor am Departement Informatik, ETH
- Michaela Schärer, Direktorin BABS
- Korpskommandant Thomas Süssli, CdA
- Manuel Suter, Stellvertretender Direktor BACS
- Sven Wildner, Group CFO Omya
- Matthias Zoller, Generalsekretär Swiss ASD
- Vertreter des NDB

**Impressum**

Premedia: Zentrum digitale Medien der Armee DMA, 80.303 d

Bericht der

Studien-

Kommision

Sicherheits-

politik

08.505.80