



Bern, 31. Januar 2024

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom
12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli
vom 14. März 2023

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Zu erfüllende Postulate.....	3
	<i>Teil I: Postulat SiK-S 23.3000</i>	4
3	Ausrichtung der Armee auf die Verteidigung.....	4
4	Kurz- bis mittelfristige Massnahmen.....	16
5	Finanzielle Planungssicherheit.....	18
6	Weiterführende verteidigungspolitische Überlegungen.....	18
	<i>Teil II: Postulat Dittli 23.3131</i>	21
7	Internationale Zusammenarbeit und Neutralität.....	21
8	Heutige Zusammenarbeit und Entwicklungspotenzial im Verteidigungsbereich.....	22
9	Erwartungen der Nato an die Schweiz.....	27
10	Chancen und Grenzen der Kooperation.....	29
11	Finanzen.....	30
	<i>Teil III: Konsequenzen der Postulate 23.3000 und 23.3131</i>	31
12	Rechtlicher Handlungsbedarf.....	31
13	Schlussfolgerungen.....	33

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

1 Einleitung

Die Sicherheitspolitik der Schweiz wird seit der Annexion der Krim 2014 auf eine sich verschlechternde Lageentwicklung ausgerichtet: Der Sicherheitspolitische Bericht (Sipol B) 2016 wies auf die gestiegene Gefahr von schweren Krisenfällen auf einer Ost-West-Bruchlinie quer durch den europäischen Kontinent hin, im Sipol B 2021 wurde konkret auf die Gefahr einer militärischen Eskalation an der Grenze zu Russland hingewiesen. Das VBS legte ab 2017 die Planungen zur Erneuerung der Fähigkeiten und Mittel vor: 2017 mit dem Bericht zur Luftverteidigung der Zukunft, 2019 zur Zukunft der Bodentruppen und 2021 für den Cyberraum.

Gleichwohl ist der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 eine sicherheitspolitische Zäsur. Ihre Bedeutung und erste Folgerungen für die Sicherheitspolitik der Schweiz sind im Zusatzbericht zum Sipol B vom September 2022 dargestellt. Der Bundesrat hielt darin fest, dass er die bisherige sicherheitspolitische Ausrichtung grundsätzlich als richtig beurteilt. Mit Blick auf die markant verschlechterte Sicherheitslage soll jedoch die Modernisierung der Fähigkeiten und Mittel der Armee vorangetrieben werden, um die Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Überdies soll die Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bisher auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet werden.

Auf der Grundlage dieser Berichte hat die Armee im August 2023 ihre Planungen vorgelegt, wie die genannten sicherheitspolitischen Vorgaben zu erreichen wären. Mit dem Dokument "Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie der Armee für den Aufwuchs" wurde auch der im Parlament verschiedentlich geäusserten Forderung nachgekommen, die aus Sicht der Armee erforderlichen Massnahmen und die damit verbundenen Kosten aufzuzeigen, um ihre Aufgaben auch im künftigen Konfliktumfeld erfüllen zu können. Die Inhalte liegen auf der Linie der sicherheitspolitischen Berichte und Grundlagenberichte.

Die Postulate 23.3000, "Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz", und 23.3131, "Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich verstärken, ohne dem Bündnis beizutreten!", nehmen die zwei wesentlichen Handlungsfelder des Zusatzberichts zum Sipol B auf. Weil die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit und die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit voneinander abhängen und sich gegenseitig begünstigen, werden die beiden Postulate gemeinsam in einem Bericht beantwortet.

Der vorliegende Bericht legt dar, wie die eingeschlagene Ausrichtung der militärischen Fähigkeitsentwicklung umgesetzt werden kann und welcher rechtliche Anpassungsbedarf sich daraus ergibt. Er funktioniert somit als Bindeglied zwischen dem Zusatzbericht zum Sipol B und der Armeebotschaft 2024 einerseits sowie dem per 2026 zu revidierenden Militärgesetz andererseits, die beide den eidgenössischen Räten 2024 unterbreitet werden.

2 Zu erfüllende Postulate

Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates: 23.3000

Der Ständerat hat am 1. Mai 2023 das Kommissionspostulat 23.3000, "Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz", angenommen. Darin wird der Bundesrat beauftragt, so rasch wie möglich, aber spätestens bis August 2023, in einem Bericht darzulegen, wie die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz angesichts der Rückkehr von bewaffneten Konflikten wie dem Ukrainekrieg gestärkt werden kann. Insbesondere sind folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie sieht eine zukünftige, wieder auf den Kernauftrag der Verteidigung ausgerichtete Armee bezüglich Militärdoktrin, Fähigkeiten, Strukturen, Ausbildung, Systeme, Personal, Immobilien und Betriebskosten aus?
2. Mit welchen kurz- bis mittelfristigen Massnahmen plant der Bundesrat die Verteidigungsfähigkeit der Armee zu erhöhen?

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

3. Wie kann der Armee in Anbetracht der finanziellen Situation des Bundes sowie dem Umfang der in den nächsten Jahren ausserdienstzustellenden Systeme finanzielle Planungssicherheit gewährt werden?
4. Untergeordnet unter dem sicherheitspolitischen Bericht fehlt der Schweiz eine Sicherheits- und Verteidigungsstrategie. Diese soll unter anderem aufzeigen, wie neben der Armee das Widerstandsoperationskonzept (Resistance Operating Concept - ROC) der Schweiz im Verteidigungsfall erhalten (psychologische Massnahmen, Medienberichterstattung, Cyberraum etc.) und die Resilienz der Schweiz gestärkt werden kann.

Postulat Dittli: 23.3131

Der Ständerat hat am 12. Juni 2023 das Postulat 23.3131 "Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich verstärken, ohne dem Bündnis beizutreten!", von Ständerat Josef Dittli angenommen. Danach wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie – ohne Bündnisbeitritt und unter Wahrung des Neutralitätsrechts – eine vertiefte, institutionalisierte Kooperation im Verteidigungsbereich mit der Nato erreicht werden kann. Der Bericht soll hierzu verschiedene Möglichkeiten aufzeigen, sowie Antworten geben, welche Beiträge die Schweiz in eine solche Kooperation einbringen kann und welches die möglichen Forderungen und Erwartungen der NATO gegenüber der Schweiz sind. Auch soll dargelegt werden, welches die vorausgesetzten militärischen Fähigkeiten für die verschiedenen möglichen Projektteilnahmen sind (inkl. Abschätzung der damit verbundenen Kosten). Der allfällige gesetzgeberische Handlungsbedarf ist aufzuzeigen.

Der Bundesrat stellte bei der Annahme des Postulats in Aussicht, dieses gleichzeitig mit dem Postulat 23.3000 über die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz zu beantworten. Die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit und die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit sind voneinander abhängig und unterstützen sich gegenseitig.

Teil I: Postulat SiK-S 23.3000

3 Ausrichtung der Armee auf die Verteidigung

Die sicherheitspolitischen Grundlagen für die mittel- bis längerfristige Weiterentwicklung der Armee liegen mit dem Sipol B 2021 und dem Zusatzbericht aus dem Jahr 2022 vor. Die Armee hat in den letzten Jahren Grundlagen für ihre künftige Ausgestaltung erarbeitet und ständig weiterentwickelt. Der Krieg gegen die Ukraine hat die Stossrichtungen der vorhandenen Planungen grundsätzlich bestätigt. Er hat aber auch vor Augen geführt, dass sich die Zeitverhältnisse geändert haben – die Dringlichkeit ist gestiegen.

Anfang 2024 wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten erstmals eine Armeebotschaft unterbreiten, welche die Fähigkeitsentwicklung in einem Zeithorizont von zwölf Jahren beschreibt und auch die geplanten Investitionsausgaben aufführt.¹ Die Armeebotschaft enthält vom Sipol B und dem Zusatzbericht abgeleitete Szenarien für Bedrohungen und beurteilt diese nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadenausmass. Daraus werden Varianten für das künftige Fähigkeitsprofil der Armee mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten abgeleitet und zum Entscheid unterbreitet. Dem Parlament wird hierzu ein Bundesbeschluss mit den Eckwerten dieser Ausrichtung vorgelegt. Ferner werden der vierjährige Zahlungsrahmen, das jährlichen Rüstungs- und Immobilienprogramm sowie erstmals ein vierjähriger Armeematerialkredit beantragt, mit dem die Planungssicherheit verbessert werden soll.

Im Mittelpunkt des Postulats 23.3000 steht zwar die Frage, wie die Armee ihre Verteidigungsfähigkeit stärken kann. Mit der Fokussierung auf die Armeeaufgabe Verteidigung geht kein

¹ Beschluss des Bundesrates vom 4. Juni 2021: [Bundesrat stärkt Einbezug des Parlamentes in die längerfristige Ausrichtung der Armee \(admin.ch\)](#).

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Leistungsabbau bei der subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden oder der militärischen Friedensförderung einher. Im Gegenteil, die beiden anderen Armeeaufgaben profitieren von der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, indem eine gestärkte Armee die anderen sicherheitspolitischen Instrumente wirksamer ergänzen und deren Durchhaltefähigkeit in einer Krise erhöhen kann. Die militärische Friedensförderung ist zudem ein zentraler Bestandteil in der Absicht des Bundesrats die internationale Zusammenarbeit zu intensivieren. Dadurch kann die Armee von Erfahrungen und Standards anderer Streitkräfte profitieren und gleichzeitig mit ihren Fähigkeiten einen Beitrag zur Sicherheit in Europa leisten. Der Bundesrat hat daher schon vor rund drei Jahren seinen Willen bekundet, die militärische Friedensförderung weiterzuentwickeln.² Seither werden die acht Empfehlungen, die seinerzeit in einem Expertenbericht des VBS an den Bundesrat unterbreitet wurden, sukzessive umgesetzt.

3.1 Doktrin

Die Armee dient der Kriegsverhinderung und der Erhaltung des Friedens. Sie erfüllt diesen Auftrag mittels ihrer Verteidigungsfähigkeit, die stetig weiterzuentwickeln ist, und indem sie Beiträge im Rahmen der internationalen militärischen Friedensförderung erbringt. Die Armee leistet schon allein durch ihre Existenz, ihre Bereitschaft und ihre Ausrüstung einen präventiven Beitrag zu Sicherheit, Frieden und Stabilität.

Ausgangspunkt der künftigen Ausrichtung der Armee ist – ausgehend von den politischen Vorgaben – die Doktrin. Sie definiert, wie die Armee ihre Aufgaben grundsätzlich angeht. Daraus lässt sich ableiten, welche Fähigkeiten sie dazu benötigt, wie sie organisiert sein muss, welche Ausbildung und welche Ausrüstung dazu erforderlich ist.

Den zentralen Bezugspunkt für die Doktrin bildet die Verteidigung. Mit Blick auf die Vielzahl an potenziellen Bedrohungen muss dieser Auftrag zur Verteidigung heute aber breiter aufgefasst werden als in der Vergangenheit. Das heisst, verteidigen bedeutet nicht mehr bloss, einen bewaffneten Angriff abzuwehren, den staatliche Streitkräfte von ausserhalb des Landes führen. Vielmehr haben verschiedene Entwicklungen dazu geführt, dass die Unterscheidung zwischen Bedrohungen von ausser- und innerhalb des Landes sowie zwischen bewaffneten staatlichen Angriffen und Anschlägen nichtstaatlicher Akteure heute weniger klar ist als früher. Dies hat auch Auswirkungen darauf, wie die Armee eingesetzt werden muss, um entsprechenden Bedrohungen mit Aussicht auf Erfolg entgegenzutreten. Verteidigung bedeutet in einem solchen Umfeld, dass militärische Verbände im selben Raum gleichzeitig helfen, schützen und kämpfen können müssen.

Ein Aggressor könnte seine Ziele nicht nur mit einem umfassenden bewaffneten Angriff zu erreichen suchen. Denkbar wäre auch, dass er das Land durch eine hybride Konfliktführung sukzessive destabilisieren und die Behörden in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken will. Auch in einem solchen Fall würden voraussichtlich ausserhalb der Landesgrenzen aufmarschierte Streitkräfte eine Drohkulisse aufbauen und dazu beitragen, dass nichtkonventionelle Kräfte im Landesinnern verdeckt operieren können.

Würde die Gewalt weiter eskalieren, so könnte ein Armeeeinsatz zur Verteidigung des Landes nahtlos aus einem subsidiären Sicherungseinsatz hervorgehen. Ob die Armee zur Abwehr einer hybriden Konfliktführung subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden oder aber originär zur Verteidigung eingesetzt wird, ist ein politischer Entscheid. Wesentlich ist das Ausmass der Bedrohung: Liegen Intensität und Ausdehnung einer Bedrohung in dem Umfang vor, dass die territoriale Integrität, die gesamte Bevölkerung oder die Ausübung der Staatsgewalt bedroht

² Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 25. November 2020 das VBS beauftragt, die Stossrichtung und die acht Empfehlungen des Expertenberichts zur Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung vom 9. November 2020 weiterzuverfolgen.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

sind, und lässt sie sich nur mit militärischen Mitteln abwehren, kann die Armee im Aktivdienst zur Verteidigung eingesetzt werden.

Ob die Schweiz in einen Krieg verwickelt wird, dürfte auch von ihrer Fähigkeit abhängen, ihr Territorium zu verteidigen. Dazu muss die Armee fähig sein, einen Gegner von einem bewaffneten Angriff abzuhalten, und zwar in allen Wirkungsräumen, d. h. am Boden, in der Luft, im Cyberraum, im elektromagnetischen Raum und im Informationsraum. Dies beinhaltet auch, gegnerisches Angriffspotenzial auf grössere Distanz ausschalten zu können. Einem potenziellen Aggressor muss unmissverständlich aufgezeigt werden, dass die Armee einem bewaffneten Angriff entschlossen und wirksam entgegentreten würde. Ob die Verteidigungsfähigkeit glaubwürdig ist, liegt letztlich immer im Ermessen eines potenziellen Gegners.

Wenn es nicht gelingt, einen Gegner von der Eskalation abzuhalten, könnte er sich zu einem bewaffneten Angriff entschliessen. Militärische Operationen umfassen aufeinander abgestimmte, vernetzte militärische Kräfte, die gleichzeitig möglichst in allen Wirkungsräumen agieren. Die Armee muss einen solchen Angriff zumindest während einer beschränkten Zeit eigenständig abwehren können. Ziel ist es, eine rasche Entscheidung herbeizuführen, so dass die eigene Bevölkerung und die Infrastruktur möglichst wenig in Mitleidenschaft gezogen werden.

Wird die Schweiz bewaffnet angegriffen, fallen die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen weg. Der Schweiz steht es dann frei, sich gemeinsam mit ihren Nachbarn zu verteidigen oder mit einem Bündnis wie der Nato zusammenzuarbeiten. Eine solche Kooperation ist allerdings nur möglich, wenn auch die Schweizer Armee substanzielle Leistungen erbringen kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass kein Partner mit der Schweiz eine Kooperation eingehen wird, wenn er die gesamte Last alleine zu tragen hätte.

3.2 Fähigkeiten

Die Armee muss heute einer Vielzahl möglicher Bedrohungen entgegentreten können. Ein Aggressor wird in erster Linie versuchen, auf Verwundbarkeiten einzuwirken und Fähigkeitslücken auszunutzen. Je weniger Lücken bestehen, desto beschränkter sind die gegnerischen Handlungsmöglichkeiten. Daher wäre es nicht zweckmässig, den Fokus militärischer Fähigkeiten nur auf einen Teil der potenziellen Bedrohungen auszurichten. Hinzu kommt, dass die Armee mit einem breiten, ausgewogenen Fähigkeitsprofil die anderen sicherheitspolitischen Instrumente wirksamer ergänzen und deren Durchhaltefähigkeit erhöhen kann. Und schliesslich wird auch die Handlungsfreiheit erhöht, sollten die politischen Behörden beschliessen, dass die Armee in einem Einsatz mit anderen Streitkräften kooperieren muss.

Die Armee benötigt somit Fähigkeiten in allen Wirkungsräumen. Zudem braucht sie Fähigkeiten im Bereich der Führung, um die beabsichtigten Wirkungen zu koordinieren. Und schliesslich muss durch die Logistik sichergestellt werden, dass die Truppen während eines Einsatzes dauerhaft mit Verbrauchsgütern versorgt werden und ihr Material auch unter Dauerbelastung einsatzfähig bleibt.

Nachfolgend werden die angestrebten Fähigkeiten in den Bereichen Führung und Nachrichtendienst, entlang der Wirkungsräume Boden, Luft, Cyberraum, elektromagnetischer Raum, Weltraum und Informationsraum sowie in den Bereichen Logistik und Sanität kurz zusammengefasst.

3.2.1 Führung und Nachrichtendienst

Ein Wissens- und Entscheidungsvorsprung ist in Konflikten ein entscheidender Erfolgsfaktor. Hierzu müssen Informationen möglichst rasch beschafft, zu Lagebildern verdichtet und zu Entscheiden führen, die verzugslos an die eigenen Verbände verbreitet werden können, so dass diese rasch und präzise wirken können. Um den durchgängigen Informationsaustausch zu verbessern, müssen die dazu nötigen Informations- und Telekommunikationssysteme –

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

in Einklang mit dem technologischen Fortschritt – laufend erneuert und ergänzt werden. Voraussetzung für den Betrieb der neuen Systeme ist, dass genügend Rechen- und Übertragungskapazität zur Verfügung steht.

Um die Leistungsfähigkeit im Bereich des Nachrichtendienstes zu erhöhen, braucht es nebst grösseren Auswertekapazitäten mehr und leistungsfähigere Sensoren in allen Wirkungsräumen, unter anderem Drohnen aller Grössen und eine verbesserte Signalaufklärung im elektromagnetischen Raum. Darüber hinaus sollen vermehrt Sensordaten von Satelliten genutzt werden.

Beim Datenaustausch und bei den Führungsprozessen ist Interoperabilität zentral. Standards stellen sicher, dass die Armee mit anderen Partnern zusammenarbeiten kann und, dass militärische Systeme innerhalb der Armee zusammen funktionieren können. In den umliegenden Ländern der Schweiz werden diese Standards überwiegend im Rahmen der Nato definiert.

3.2.2 Fähigkeiten am Boden

Verteidigung bleibt die Kernkompetenz der Bodentruppen. Angesichts der stetigen Vergrösserung der Siedlungsfläche müssen sie sich künftig stärker auf Einsätze in überbautem Gelände ausrichten und dabei in der Lage sein, gleichzeitig und im selben Einsatzraum zu kämpfen, zu schützen und zu helfen oder zumindest rasch von einer Aufgabe zu einer anderen zu wechseln. Diese Form der Verteidigung stellt hohe Anforderungen an Führung, Ausbildung und Material. Die Bodentruppen sollen mit leichteren, mobileren und vielseitig einsetzbaren Systemen ausgerüstet und dadurch besser auf das zunehmend überbaute Einsatzumfeld ausgerichtet werden. Um Geländeverlust zu verhindern oder Gelände zurückzugewinnen, ist auch in Zukunft nach wie vor eine Kombination aus Kampfpanzern, Schützenpanzern, Panzersappeurinnen und sappeuren sowie indirektem Feuer erforderlich.

Wichtig zur Führung des Gefechts der verbundenen Waffen ist die Fähigkeit, Schlüsselziele mit indirektem Feuer auf unterschiedliche Distanzen präzise zu bekämpfen. Durch moderne Munition lässt sich sowohl die Reichweite als auch die Präzision erhöhen. Mit Drohnen können die Feuerleitung und die Wirkungsaufklärung wesentlich verbessert werden. Und die Digitalisierung erlaubt es, die Zeitspanne zwischen dem Erkennen eines Ziels und dessen zielgenauer Bekämpfung massiv zu verkürzen.

Aktuell werden Möglichkeiten geprüft, um Schlüsselziele auch auf grössere Distanz mit weitreichendem Feuer bekämpfen zu können. Dazu eignen sich beispielsweise bewaffnete Drohnen, Luft-Boden-Lenk Waffen, *Loitering Munition*³ oder Raketenartillerie. Weitreichendes Feuer hat eine erhebliche Abhaltewirkung, weil es den Gegner direkt gefährdet. Es dient nicht zuletzt dazu, gegenüber einem potenziellen Gegner zu signalisieren, dass ein Angriff auf die Schweiz mit hohen Kosten und Risiken verbunden wäre.

3.2.3 Fähigkeiten in und aus der Luft

Der Schutz des Luftraums ist ein Schlüsselement der Verteidigungsfähigkeit. Mit der Beschaffung von 36 Kampfflugzeugen F-35A sowie fünf Feereinheiten des Systems zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite "Patriot" inkl. den dazugehörigen Lenk Waffen werden nicht einfach bestehende Systeme ersetzt, sondern die Fähigkeiten zur Luftverteidigung wesentlich erweitert. Mit den neuen Mitteln lassen sich sowohl Flugzeuge, Drohnen und Marschflugkörper als auch Kurzstreckenraketen im oberen Luftraum bekämpfen. Die neuen Mittel ermöglichen die Führung von vernetzten, wirkungsraumübergreifenden Operationen erheblich. Ein durchhaltefähiger Schutz des Luftraums gegen einen starken

³ Ferngesteuerte Präzisionsmunition, die während längerer Zeit über einem Zielgebiet kreisen kann.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Gegner ist allerdings nur in Kooperation möglich, und im unteren Luftraum bestehen nach wie vor Fähigkeitslücken. Hier geht es darum, neben tieffliegenden Kampfflugzeugen und Kampfhelikoptern auch Marschflugkörper und Lenkwaffen im Endanflug sowie Drohnen zu bekämpfen und damit Schlüsselziele, insbesondere kritische zivile und militärische Infrastrukturen, und die eigenen Bodentruppen zu schützen.

Die Luftwaffe verfügt heute neben den Lufttransport-Standorten noch über drei Jet-Flugplätze: Payerne, Meiringen und Emmen. Diese Konzentration an wenigen Orten macht die Mittel der Luftwaffe verwundbar für weitreichende Waffensysteme. Mit der Fähigkeit zur raschen Dezentralisierung und Verteilung der Mittel im ganzen Land sollen solche Risiken künftig minimiert werden.

3.2.4 Fähigkeiten im Cyber- und elektromagnetischen Raum

Aktionen im Cyberraum gehören heute nicht nur zu jedem Konfliktbild, sie sind alltäglich geworden. Die Technologien und Systeme entwickeln sich mit einer enormen Geschwindigkeit. Das neu konstituierte Kommando Cyber in der Gruppe Verteidigung soll in Zukunft den Wissens- und Entscheidungsvorsprung über alle Lagen und in allen Wirkungsräumen anstreben. Weiter soll es durch gezielte Aktionen im Cyber- und im elektromagnetischen Raum die gegnerische Führungsfähigkeit beeinträchtigen können.

Im Fähigkeitsaufbau im Cyber- und elektromagnetischen Raum geht es hauptsächlich darum, die notwendigen Fachkräfte und Expertise zu gewinnen, zu binden und weiterzubilden. Um die Wirkung im Cyber- und elektromagnetischen Raum zu verbessern, sind neben der Bereitstellung ausreichender Rechenkapazitäten insbesondere Massnahmen zum Schutz der eigenen Informations- und Telekommunikationssysteme erforderlich. Dadurch kann die Resilienz der eigenen Systeme und die Abwehr von Cyberangriffen auf militärische Infrastrukturen verbessert werden. Die weitere Fähigkeitsentwicklung sieht vor, zusätzliche Fähigkeiten im Bereich der elektronischen Kriegführung aufzubauen, namentlich zur Aufklärung und Störung von Signalübertragungen unterschiedlicher Art.

3.2.5 Fähigkeiten im Weltraum

Die Nutzung des Weltraums wird sowohl für zivile als auch für militärische Anwendungen immer wichtiger. Heute sind nahezu alle komplexeren militärischen Systeme für Positionierung, Zeitsynchronisation, Kommunikation, Aufklärung oder Wettervorhersage von Satelliten und ihren Diensten abhängig. Sie werden fortlaufend und in hohem Tempo technologisch weiterentwickelt, etwa im Bereich der Digitalisierung verschiedenster Komponenten oder der Miniaturisierung. Dies eröffnet viele neue Möglichkeiten, auch – weil die Preise sinken – für kleinere Länder wie die Schweiz.

Die Armee soll die Fähigkeit erlangen, die Genauigkeit und Verfügbarkeit von Geopositionierungssignalen besser zu gewährleisten. Dies ist aus militärischer Sicht von Bedeutung, weil solche Signale von verschiedenen militärischen Systemen und Präzisionswaffen in immer grösserem Umfang genutzt werden. Angezeigt sind auch Massnahmen, um sich der gegnerischen Satellitenaufklärung entziehen zu können.

Ein Grundlagenbericht zu diesem Thema ist in Erarbeitung, analog zu den bestehenden Berichten zur Zukunft der Luftverteidigung und der Bodentruppen sowie der Gesamtkonzeption Cyber.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

3.2.6 Fähigkeiten im Informationsraum

Mit der zunehmenden Verfügbarkeit von Informationen steigt die Bedeutung des Informationsraums in militärischen Einsätzen erheblich. Information lässt sich gezielt einsetzen, um die Moral der Truppe und das Verhalten eines Gegners zu beeinflussen, beispielsweise ihn von einer Aktion abzuhalten, zu täuschen, abzulenken oder in die Irre zu führen. Aktionen, die der Beeinflussung gegnerischer Streitkräfte dienen, müssen über alle Führungsstufen hinweg und in allen Wirkungsräumen aufeinander abgestimmt werden. Mit einem hohen Mass an Synchronisation und Koordination sollen angestrebte Wirkungen im Informationsraum erzeugt und nicht beabsichtigte Wirkungen vermieden werden.

3.2.7 Fähigkeiten in der Logistik und der Sanität

Damit die Armee ihre Aufgabe auch in einem Konflikt oder Krieg erfüllen kann, ist eine leistungs- und durchhaltefähige Logistik zentral. Die militärische Ausrüstung muss dauernd unterhalten werden, so dass sie der Truppe bei einem Aufgebot einsatzbereit und rasch abgegeben werden kann. Darüber hinaus muss die Truppe über längere Zeit mit Nachschubgütern wie Betriebsstoff und vor allem Munition versorgt werden. Dies braucht eine durchgehende Logistikkette, bestehend aus der (internationalen) Industrie und zivilen Leistungserbringern bis hin zur militärischen Logistik. Dem Schutz von Einrichtungen der militärischen Logistik kommt aufgrund der kleinen Ausdehnung der Schweiz eine besondere Bedeutung zu, denn die Logistikinfrastrukturen sind hierzulande nicht nur durch weitreichende Waffensysteme bedroht, sondern liegen rasch in Reichweite von Artilleriefeuer. Zudem lässt sich die Logistik durch Sabotage und mit Cyberangriffen beeinträchtigen, so dass der Angriff auf die Logistik wahrscheinlich bereits zu Beginn eines Konfliktes ein vorrangiges Ziel wäre.

Inskünftig geht es zum einen darum, den Schutz von Logistikeinrichtungen zu verbessern, indem beispielsweise Ausrüstung wieder stärker dezentral eingelagert wird, auch in unterirdischen Anlagen. Zum anderen muss die logistische Durchhaltefähigkeit erhöht werden, namentlich durch eine wesentlich umfangreichere Bevorratung von Munition, Betriebsstoffen und Ersatzteilen. Die entsprechende Konzeption befindet sich in Erarbeitung.

Die Truppensanität ist in Armeeeinsätzen bedeutend. Der Grundsatz, wonach – abhängig von der Lage und der Verletzungsart – für den Patienten immer der schnellste Weg in die am besten geeignete sanitätsdienstliche Einrichtung zu wählen ist, bleibt unverändert. Die Versorgung der Truppe kann heute aber nur minimal gewährleistet werden, da grosse materielle und personelle Lücken bestehen. Die sanitätsdienstliche Versorgung wird deshalb auch weiterhin stark auf Leistungen des zivilen Gesundheits- und Veterinärwesens angewiesen sein.

3.3 Armeeorganisation

Die Entwicklung der Fähigkeiten, angepasst an die veränderte Sicherheitslage in Europa, hat Auswirkungen auf die Strukturen und Organisation der Armee. Die neue Doktrin macht es erforderlich, insbesondere die Organisation der Bodentruppen anzupassen. Die nachfolgenden organisatorischen Ausführungen konzentrieren sich daher schwergewichtig auf die Bodentruppen.

Die Einsatzverbände der Bodentruppen sollen mittel- bis längerfristig in Form verschiedener Krätekategorien weiterentwickelt werden:

- Schwere Kräfte: Sie sind die Hauptkampfelemente der Bodentruppen, ähnlich den heutigen verstärkten Panzer- bzw. mechanisierten Bataillonen. Sie müssen in der Lage sein, gegnerische Kräfte zu vernichten, Räume zu verteidigen und Gelände zurückzugewinnen, Achsen zu sperren und gegnerische Kräfte zu verzögern.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

- Mittlere Kräfte: Sie übernehmen analoge Aufgaben wie die heutigen Infanteriebataillone, d. h., sie übernehmen im Zusammenwirken mit den schweren Kräften gestaltende Aufgaben (z. B. vorzeitige Inbesitznahme von Geländeteilen, Offenhalten, Sperren, Flankenschutz), aber auch entscheidende Aufgaben (z. B. Angriff in die Tiefe des überbauten Geländes).
- Leichte Kräfte: Sie dienen dazu, im Falle von erhöhten Spannungen oder in einem bewaffneten Konflikt landesweit Präsenz zu zeigen, Nachrichten zu beschaffen, präventiv gegnerische Aktionen zu verhindern und damit das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

Im Folgenden wird skizziert, wie die Führungsstruktur der Bodentruppen organisatorisch weiterentwickelt werden soll. Welche konkreten Verbände schliesslich umzubauen, neu zu schaffen und allenfalls aufzulösen sind, wird sich erst später entscheiden lassen. Die dazu erforderlichen Anpassungen der entsprechenden Verordnungen werden den zuständigen politischen Instanzen zu gegebener Zeit im Rahmen der ordentlichen Revisionen beantragt, nachdem anhand von Truppenversuchen weitere Erkenntnisse gewonnen wurden.

Die Verteidigung am Boden soll künftig innerhalb von sogenannten Schwergewichtszonen geführt werden. Dazu sollen dem Kommando Operationen zwei schwere Divisionen unterstellt werden; dies anstelle des heutigen Heeres mit drei mechanisierten Brigaden. Die beiden neu gebildeten schweren Divisionen sollen in der Lage sein, jeweils räumlich begrenzt eigenständig das Gefecht der verbundenen Waffen zu führen und dabei auch Bedrohungen im unteren Luftraum (z. B. Drohnen, Kampfhelikopter, tieffliegende Kampfflugzeuge) abzuwehren.

Für die Erfüllung der ortsgebundenen Aufgaben wie Überwachungs-, Schutz- und Sicherungsaufgaben sollen künftig nicht nur Rettungsverbände und Infanteriebataillone zur Verfügung stehen, sondern auch die neu zu bildenden leichten Kräfte und weitere territoriale Kräfte zur Unterstützung. Die mit der WEA eingeführte, regionale Verankerung der Truppenkörper soll beibehalten und noch konsequenter umgesetzt werden. Vor allem die neu zu bildenden leichten Kräfte sollen schwergewichtig lokal ausgerichtet werden. Sie machen sich dadurch im Rahmen der Ausbildung mit den Besonderheiten ihres Einsatzraums vertraut und pflegen Kontakte mit zivilen Ansprechpartnern, mit denen sie in Einsätzen eng zusammenarbeiten.

Schliesslich sollen die Flugplatzkommandos der Luftwaffe organisatorisch so ausgestaltet werden, dass die Kampfflugzeuge sowie die Lufttransport- und Luftaufklärungsmittel künftig auch ab dezentralisierten Standorten eingesetzt werden können.

3.4 Ausbildung

In der Ausbildung werden drei Neuerungen verfolgt. Erstens soll sowohl die Grundausbildung in den Rekruten- und Kadernschulen als auch das Training in den Wiederholungskursen konsequent auf die Verteidigungsfähigkeit ausgerichtet werden. Gleichzeitig soll die Ausbildung den Ansprüchen der Angehörigen der Armee, die von ihrer zivilen Ausbildung an kompetenzorientierten Unterricht gewöhnt sind, noch besser genügen. So sollen zweitens die Ausbildungsdienste flexibilisiert und beispielsweise selbständiges Lernen gefördert werden. Drittens soll die Armee die Interoperabilität verbessern, indem sie vermehrt an Übungen mit anderen Streitkräften teilnimmt und in der Ausbildung internationale Standards anwendet, wo Schnittstellen zu möglichen Kooperationspartnern bestehen.

3.4.1 Ausrichtung der Ausbildung auf die Verteidigung

Die Führung von vernetzten Operationen, die in verschiedenen Wirkungsräumen stattfinden, stellt hohe Ansprüche an die Ausbildung von Truppe und Kader. Dies umso mehr, als laufend neue Technologien in die Armee integriert werden. Damit die Verbände ihre komplexen

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Aufgaben erfüllen können, ist vor allem die Ausbildung der Kader wichtig. Offiziere und Unteroffiziere sollen bereits in einer frühen Phase ihrer Ausbildung darin geschult werden, ein modernes Gefecht der verbundenen Waffen zu führen, in dem auch auf der taktischen Stufe unterschiedlichste Wirkmittel, d. h. neben klassischen Waffensystemen auch Mittel der elektronischen Kriegführung, des Cyber-Raums, des Weltraums und des Informationsraums, im Verbund zur Anwendung gelangen.

Für einen Teil dieser Ausbildung können Simulatoren eingesetzt werden, namentlich für die Verbandsausbildung. Die Schweizer Armee verfügt über langjährige Erfahrung mit Simulatoren, etwa für das Fahr- und Schiesstraining, aber auch im Bereich der taktischen Führungsausbildung. Moderne Simulationsmethoden (z. B. *Virtual* und *Augmented Reality*) erlauben es nicht nur, die Ausbildungseffizienz vor allem in der Verbandsausbildung zu erhöhen. Sie entsprechen auch den Lerngewohnheiten der jungen Generation, was sich positiv auf die Motivation auswirkt.

Simulationen ersetzen aber keine Volltruppenübungen. In der Schweiz fehlt heute ein Übungsplatz, der einem weitläufigeren städtischen Gebiet entspricht, wie es für das schweizerische Mittelland charakteristisch ist. Dort müssten Verbände bis Stufe Truppenkörper den Kampf im überbauten Gelände üben können. Bei den bestehenden Ortskampfanlagen handelt es sich um Dörfer mit wenigen Strassenzügen und Häusern, also ohne die für urbanes Gelände typischen Wohnblocks, Hochhäuser, Fabrikanlagen, Kanalisationen usw. Des Weiteren besteht in der Schweiz keine Möglichkeit, den kombinierten Einsatz von Feuer und Bewegung mechanisierter Kampfverbände der Stufe Bataillone oder gar darüber zu trainieren.

Die Armee prüft zurzeit, ob Schweizer Truppen auf der Basis von bilateralen Rahmenausbildungsabkommen Übungsplätze im benachbarten Ausland nutzen könnten. Praktisch alle Nachbarländer verfügen über entsprechende Ausbildungsinfrastrukturen. Die Schweizer Armee trainierte bereits Mitte der 1990er-Jahre gemeinsam mit dem österreichischen Bundesheer auf dem in Niederösterreich gelegenen Truppenübungsplatz Allentsteig, um Erfahrungen beim Einsatz der mechanisierten Infanterie zu gewinnen. Als Gegenleistung zur Nutzung von Ausbildungsinfrastrukturen könnte die Armee ihre eigene Ausbildungsinfrastruktur ausländischen Partnern anbieten. Schon heute trainieren verschiedene europäische Streitkräfte auf Simulatoren, beispielsweise auf dem Helikoptersimulator in Emmen oder auf den Simulatoren des Ausbildungszentrums in Thun.

Unter den geltenden gesetzlichen Bestimmungen können Armeeeingehörige für Wiederholungskurse im Ausland nicht verpflichtet werden (siehe Ziff. 12.3 zum rechtlichen Handlungsbedarf). Die Verschiebung von Truppen und Material ins Ausland ist überdies mit relativ grossem Aufwand verbunden und die Kapazitäten von Übungsplätzen, welche die Schweizer Armee nutzen könnte, sind begrenzt. Deshalb wäre es zweckmässig, dass mittel- bis längerfristig auch Möglichkeiten geschaffen würden, damit Kampfverbände zumindest bis Stufe Bataillon Einsätze in überbautem Gelände auf einem einheimischen Übungsplatz trainieren könnten. Ebenfalls anzustreben ist zudem ein Übungsplatz im Inland, auf dem sich das Gefecht der verbundenen Waffen im scharfen Schuss schulen lässt; und dies mit grösseren Verbänden, als es heute möglich ist.

3.4.2 Modularisierung der Grundausbildung

Die Verbandsschulung von Kampftruppen ist höchst anspruchsvoll und erfordert viel Zeit. Andere Funktionen dagegen lassen sich innerhalb kürzerer Zeit ausbilden. Dies legt nahe, die Grundausbildungs- und Fortbildungsdienste nach Dauer und Rhythmus differenzierter und modularisierter auszugestalten, je nachdem, welche Ausbildungsziele zu erreichen sind.

Vor allem im Unterstützungsbereich gibt es verschiedene Funktionen, für deren Ausbildung eine kürzere Rekrutenschule ausreichend wäre. Solche Armeeeingehörige, die keine oder höchstens eine beschränkte Verbandsleistung erbringen, müssten nicht jedes Jahr einen

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

dreiwöchigen Wiederholungskurs absolvieren, um ihre Grundbereitschaft zu erhalten. Vielmehr könnten sie ihre Dienstage flexibler, tageweise und abgestimmt auf den Bedarf der Armee absolvieren.

Eine weitere Möglichkeit, die Militärdienstleistung flexibler auszugestalten, ist die Modularisierung der Grundausbildung, wie sie bereits heute bei verschiedenen Funktionen angewendet wird, beispielsweise bei Einheitssanitäterinnen und -sanitätern. Die entsprechenden Armeeangehörigen absolvieren den ersten Teil der Rekrutenschule in der zugeteilten Truppe (z. B. bei der Infanterie oder Artillerie), besuchen anschliessend einen mehrwöchigen Kurs, wo sie für ihre künftige Spezialistenfunktion ausgebildet werden, und kehren anschliessend für den letzten Teil der Rekrutenschule wieder in ihre Stammschule zurück. Diese modularisierte Dienstleistung soll fortgeführt und auf weitere Funktionen ausgeweitet werden. Geprüft werden auch fachliche Ausbildungen vor der Rekrutenschule, die an die Ausbildungsdienstpflicht angerechnet würden.

Um die angestrebte Flexibilisierung des Ausbildungs- und Dienstleistungsmodells zu erreichen, soll im Militärgesetz künftig eine Obergrenze für die Dauer der Rekrutenschule festgelegt und für die Leistung der restlichen Dienstage Flexibilität gewährt werden (siehe auch Ziff. 12.3). Dies würde mehr Spielraum schaffen, um bedarfsgerechte Dienstleistungen einzuführen, die besser auf die jeweiligen Funktionen zugeschnitten wären.

3.4.3 Verbesserung der Interoperabilität

Die internationale Kooperation in der militärischen Ausbildung soll in den nächsten Jahren weiter ausgebaut und intensiviert werden. Dabei geht es vor allem darum, die Interoperabilität in der höheren Kaderaus- und bei spezialisierten Verbänden zu verbessern und dadurch die Verteidigungsfähigkeit generell zu stärken.

Bereits heute besuchen Schweizer Armeeangehörige jedes Jahr zahlreiche Ausbildungskurse im Ausland. Im Gegenzug bietet die Armee in der Schweiz Ausbildungen für ausländische Teilnehmende an, etwa im Bereich der Gebirgsausbildung, der Führungsausbildung für höhere Unteroffiziere, des Kriegsvölkerrechts, der zivil-militärischen Zusammenarbeit, der humanitären Minenräumung oder des Kommunikationstrainings.

Im Einklang mit dem Zusatzbericht zum Sipol B 2021 soll diese bi- und multilaterale Ausbildungskooperation ausgebaut werden. Geprüft werden soll insbesondere, ob auch Bodentruppen künftig vermehrt an Übungen von Partnerländern oder der Nato teilnehmen könnten, wie dies mit Verbänden der Luftwaffe und der Spezialkräfte schon heute stattfindet. Gemeinsame Übungen dienen nicht nur dazu, die Interoperabilität zu verbessern, sondern die Armee könnte dabei auch Einsatzverfahren erproben, von Einsatzerfahrungen profitieren und ihr Leistungsvermögen mit anderen Streitkräften vergleichen.

Die Interoperabilität lässt sich nicht nur durch gemeinsame Übungen verbessern, sondern auch durch eine stärkere Ausrichtung der eigenen Einsatzverfahren und Führungsprozesse an internationalen Standards. Die drei Amtssprachen der Schweiz bleiben jedoch die Führungssprachen der Armee.

3.5 Systeme

Grosse Rüstungsbeschaffungen dauern erfahrungsgemäss zwischen sieben und zwölf Jahren. Ausser Dienst gestellte Systeme zu ersetzen und damit die Armee mit einem Zeithorizont von zwanzig Jahren gesamthaft zu erneuern, wäre nicht zielführend. Wenn sich ein Konflikt konkret abzeichnet, ist es zu spät, um Beschaffungen einzuleiten. Deshalb ist es nötig, die erforderlichen Erneuerungen in überschaubaren Schritten umzusetzen und die Armee dabei jederzeit als funktionierendes Gesamtsystem zu erhalten. Anstatt wie in der Vergangenheit ganze

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Systemflotten zu ersetzen, soll künftig lediglich ein Teil der Armee schrittweise und adaptiv an die Erfordernisse des Umfelds angepasst modernisiert werden.

Diese adaptive Weiterentwicklung drängt sich insbesondere bei den Bodentruppen auf, weil hier für die vollständige Ausrüstung aller Verbände eine grosse Anzahl neuer Systeme erforderlich ist. Bei der Luftwaffe ist dagegen eine Teilausrüstung oder eine Tranchierung von Beschaffungen in der Regel nicht sinnvoll, da jeweils nur geringe Stückzahlen beschafft werden.

Bei den Bodentruppen soll in Zukunft jeweils ein Drittel der Truppenkörper eines bestimmten Typs mit neuen Systemen ausgerüstet werden. Dies erlaubt es, neue Fähigkeiten rascher als bisher aufzubauen bzw. bestehende Fähigkeiten auf einem soliden Technologiestand zu erhalten. Gleichzeitig sollen mit den neuen Systemen jeweils Logistikgüter in genügender Menge beschafft werden, um die Einsatzfähigkeit der Systeme auch in der Verteidigung sicherstellen zu können.

Dadurch werden zwar gleichartige Systeme unterschiedlicher Generationen nebeneinander genutzt, gleichzeitig werden aber keine neuen Ausrüstungslücken geschaffen. Eine solche Situation ist für die Armee nicht neu. Im Kalten Krieg, als es ebenfalls darum ging, die Verteidigungsfähigkeit sukzessive zu stärken, war das Nebeneinander gleichartiger Mittel unterschiedlicher Generationen gelebte Realität.

Als erster Schritt der angestrebten Modernisierung soll bis spätestens 2031 ein Drittel der Bodensysteme modernisiert werden. Damit sollen Fähigkeiten weiterentwickelt werden, die für die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit von besonderer Bedeutung sind. Konkret geht es bei den Bodentruppen darum, erstens die Fähigkeiten zu erhalten, um mit mobilen, geschützten und vernetzten Mitteln das Gefecht zu führen, zweitens die heute bestehende Fähigkeit zu erweitern, Schlüsselziele mit indirektem Feuer zu bekämpfen, und drittens Fähigkeiten wiederzuerlangen, um gepanzerte Ziele auf grössere Distanz mobil und präzise zu bekämpfen.

Ausserdem sollen Fähigkeiten aufgebaut werden, um Bedrohungen im unteren Luftraum abwehren zu können. Im Vordergrund steht dabei der Schutz der eigenen Bodenverbände gegen Luftangriffe mit Kampfhelikoptern, tieffliegenden Kampfflugzeugen und Drohnen. Zudem braucht es Fähigkeiten zur Bekämpfung von Zielen im mittleren Luftraum, um zivile und militärische Infrastruktur gegen Angriffe mit Marschflugkörpern zu schützen. Erneuert werden sollen überdies die Fähigkeiten zum taktischen Lufttransport und zur Überwachung des Luftraums. Eine Voraussetzung, um diese Mittel vernetzt einsetzen zu können, ist die Digitalisierung und ein Fähigkeitsaufbau im Bereich Cyber. Dieser Aufbau umfasst zentrale Fähigkeiten auf Stufe Armee in den Bereichen Eigenschutz, Antizipation, Autonomie und Grundfähigkeiten auf dem Gebiet der Data Science sowie dezentrale Fähigkeiten in den Bereichen IKT-Infrastruktur bei der Truppe und Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz.

In der Armeebotschaft 2024 wird der Bundesrat die geplanten Investitionsausgaben konkret aufführen. Diese Botschaft wird dem Parlament eine zweckmässige Grundlage für Entscheidungen für die materielle Weiterentwicklung der Armee bieten.

3.6 Bestände

Für die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit ist eine personell ausreichend alimentierte Armee wesentlich.

Mit der WEA wurde der Sollbestand der Armee auf 100 000 Militärdienstpflichtige festgelegt; der Effektivbestand auf höchstens 140 000 Militärdienstpflichtige.⁴ Bei gleichbleibenden Rekrutierungs- und Abgangswerten wird es nicht möglich sein, diesen Effektivbestand

⁴ Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 22. November 2023 eine Änderung der AO in die Vernehmlassung geschickt, welche es ihm erlauben würde, den gesetzlich vorgegebenen maximalen Bestand während fünf Jahren zu überschreiten.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

langfristig zu erhalten. Im Durchschnitt verlassen jedes Jahr etwa 11 000 Militärdienstpflichtige die Armee, bevor sie ihre Militärdienstpflicht vollständig erfüllt haben. Davon wechseln rund 60 Prozent in den Zivildienst, und rund 30 Prozent werden aus medizinischen Gründen entlassen. Die übrigen rund 10 Prozent sind Abgänge aus diversen Gründen, wie z. B. aufgrund der Aufgabe des Schweizer Bürgerrechts oder des Ausschlusses aus der Armee infolge einer qualifizierten Straftat.

Um die personelle Alimentierung zu stabilisieren, hat die Armee verschiedene Massnahmen in den Bereichen Kommunikation, Rekrutierung, Bindung und Beratung ergriffen. Weitere sind geplant und im Bericht des Bundesrats zur Umsetzung der WEA beschrieben.⁵ In der Hauptsache geht es darum, den sich verändernden Ansprüchen der Armeeingehörigen besser Rechnung zu tragen.

Gleichwohl wird es langfristig sehr schwierig sein, die Probleme der personellen Alimentierung allein mit armeeinternen Massnahmen zu lösen. Hinzu kommt, dass Massnahmen, die der Armee nützen, oftmals gleichzeitig die Personalsituation im Zivilschutz verschlechtern. Die beiden Systeme sind eng miteinander verbunden; denn im Zivilschutz werden Militärdienstuntaugliche eingeteilt. Der zweite Teil des Berichts des Bundesrats über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz⁶ enthält daher Überlegungen zu grundlegenden, langfristigen Anpassungen des Dienstpflichtsystems. Das VBS ist beauftragt, auf Grundlage dieses Berichts zusammen mit dem WBF zwei Varianten vertieft zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2024 Ergebnisse und gegebenenfalls Anträge zu unterbreiten.

Mit Blick auf die Bedrohungslage wird bisweilen die Forderung erhoben, den Armeebestand zu erhöhen, damit die Armee den Verteidigungsauftrag besser erfüllen könne. Eine relativ kostengünstige Möglichkeit wäre die Bildung der oben beschriebenen leichten Kräfte (siehe Ziff. 3.3). Solche Kräfte haben einen geringeren jährlichen Ausbildungsbedarf; sie könnten folglich kürzere Wiederholungskurse absolvieren und im Gegenzug länger in der Armee eingeteilt bleiben, bis sie ihre Dienstage absolviert haben. Dadurch würde der Effektivbestand der Armee erhöht, ohne dass die Anzahl Dienstage für die Armeeingehörigen steigt.

Allerdings sind zuerst Alimentierungsprobleme für den gegenwärtigen Armeebestand zu lösen, bevor eine Bestandserhöhung, die eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingen würde, überhaupt ins Auge gefasst werden kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bundesrat gemäss Artikel 13 des Militärgesetzes die Möglichkeit hat, die Altersgrenze der Militärdienstpflicht im Falle eines Aktiv- oder Assistenzdienstes um bis zu fünf Jahre zu erhöhen, wodurch zwischen 30 000 und 60 000 zusätzliche Armeeingehörige aufgeboten werden könnten. Der Bundesrat hat damit ausreichend Handlungsfreiheit, den Armeebestand bei Bedarf zur Gewährleistung der personellen Durchhaltefähigkeit auch kurzfristig zu erhöhen, ohne dass dazu Gesetze oder parlamentarische Verordnungen angepasst werden müssten, was längere Zeit in Anspruch nähme. Allerdings ist eine Erhöhung des Armeebestands nur dann sinnvoll, wenn die dazu notwendige minimale Ausrüstung vorgehalten werden kann.

3.7 Infrastruktur

Die militärische Infrastruktur wurde seit Mitte der 1990er-Jahre sukzessive und in erheblichem Umfang reduziert. Gleichzeitig wurde sie auf wahrscheinliche Einsätze ausgerichtet, also auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie auf subsidiäre Einsätze. Kampf-, Führungs- und Logistikinfrastrukturen, wie Sperrstellungen und unterirdische Anlagen, wurden in den vergangenen drei Jahrzehnten zu einem grossen Teil aufgegeben, veräussert und

⁵ Siehe: Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee. Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 2. Juni 2023, S. 20–26.

⁶ Alimentierung von Armee und Zivilschutz. Bericht des Bundesrates vom 4. März 2022. Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

teilweise zurückgebaut. Die militärische Berufsorganisation, welche die Bereitschaft der Infrastruktur sicherstellte, das Festungswachtkorps, wurde 2003 aufgehoben.

Die Armee misst seit der Jahrtausendwende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen grosses Gewicht bei. Unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze wird heute ein grosser Teil der Ausrüstung der Verbände zentralisiert in Schmalganglagern der fünf Logistikcenter eingelagert. Dort lässt sie sich einfacher und damit auch kostengünstiger bewirtschaften als in dezentralen, geschützten Anlagen. Durch die zentralisierte oberirdische Einlagerung ist sie allerdings auch möglichen gegnerischen Einwirkungen direkt ausgesetzt, beispielsweise Sabotageaktionen oder dem Beschuss mit direktem oder indirektem Feuer.

Die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit wirkt sich auf das Immobilienportfolio der Armee aus. Das bisherige Stationierungskonzept sah vor, den Kernbestand der Armee-Immobilien mit einem Wiederbeschaffungswert von insgesamt 24 Milliarden Franken im Jahr 2014 sukzessive um rund ein Drittel auf 15,5 Milliarden Franken zu verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Zahl der Immobilien in den letzten Jahren stark reduziert. Die Zielvorgabe für den Abbau wurde später auf 20 Milliarden Franken angepasst. Die Reduktion wird aufgrund der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit nicht weiter fortgeführt.

Ein weiterer Abbau wäre aus militärischer Perspektive mit bedeutenden Risiken verbunden. Die Logistikinfrastruktur soll wieder stärker dezentralisiert und gleichzeitig besser geschützt werden. Zudem macht es die aktuelle Bedrohungslage erforderlich, wieder mehr Nachschubgüter, insbesondere Munition, zu bevorraten, wodurch der Bedarf an dezentraler Lagerfläche, die geschützt und sicher ist, steigt. Die Ausbildungsinfrastruktur soll dahingehend erweitert werden, dass Kampfverbände bis Stufe Truppenkörper Einsätze in überbautem Gelände trainieren können und sich auch das Gefecht der verbundenen Waffen im scharfen Schuss schulen lässt. Ein hoher Bedarf besteht zudem bei der Führungs- und Kampfinfrastruktur, damit die Führungsfähigkeit und Auftragsbefüllung auf dem gesamten Territorium der Schweiz sichergestellt werden kann. Deswegen sollen verschiedene bestehende Infrastrukturen, die sich nicht mehr in der Hand der Armee befinden (Dispositionsbestand), mit abgestufter Bereitschaft erhalten oder zumindest nur mit Auflagen an Dritte abgegeben werden. Darüber hinaus sollen auch bestimmte, bereits ausser Dienst gestellte Infrastrukturen reaktiviert und an die heutigen und künftigen Erfordernisse angepasst werden. Wo möglich soll eine Mehrfachnutzung dieser Infrastrukturen angestrebt werden. Beim Betrieb der Logistikinfrastruktur sind dabei auch Synergien mit Industriepartnern wie der RUAG zu suchen.

Die Armee prüft derzeit, ob auf Anlagen, deren Veräusserung oder Schliessung vorgesehen war, tatsächlich verzichtet werden kann. So könnten beispielsweise die Festungsminenwerfer in einem beweglichen Abwehrkampf noch von Nutzen sein, wenn nicht als Mittel für die indirekte Feuerunterstützung, so doch als militärische Anlage für andere Zwecke, beispielsweise als Kommandoposten oder als geschützte Truppenunterkünfte im Einsatzraum. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Anlagen bei ihrer Stilllegung entklassifiziert wurden. Zudem wurden die Telekommunikationsnetze, mit denen sie erschlossen waren, ausser Betrieb genommen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass Bau- und Unterhaltsvorschriften für Armeefunkturen in den vergangenen Jahren zunehmend an zivile Vorgaben der Bundesverwaltung angeglichen wurden, die ihrerseits immer höhere Anforderungen an die Infrastruktur stellen (z. B. Einbau von Notausgängen, automatisierte Gebäudesteuerung). Diese Vorgaben haben teilweise den militärischen Nutzen der Armeefunkturen reduziert. In Zukunft muss die Kampf- und Führungsfunkturen wieder so bewirtschaftet werden können, dass sie militärischen Überlegungen besser Rechnung trägt und sich der Finanzaufwand senken lässt, der für die Erstellung und den Erhalt der Anlagen anfällt.

Insgesamt ist absehbar, dass ein grösseres Immobilienportfolio, wie es sich aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage aufdrängt, höhere Investitions-, Betriebs- und Personalausgaben zur Folge haben wird.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

3.8 Betriebsausgaben

Die Absicht des Bundesrates ist, dass die Betriebsausgaben am gesamten Budget der Armee höchstens 60 Prozent betragen. Damit stehen 40 Prozent für Investitionen (Rüstung und Immobilien), sprich für die notwendige Erneuerung der Armee zur Verfügung. Dieses Verhältnis muss für eine langfristige tragfähige Planung und Modernisierung der Armee über mehrere Legislaturen stabil gehalten werden können. Je älter die Systeme werden, desto kostenintensiver ist deren Unterhalt und desto geringer ist ihre Wirksamkeit. Bei kurzfristigen Kürzungen aufgrund der Haushaltlage Bund können die Betriebsausgaben der Armee nur sehr eingeschränkt reduziert werden: Zum einen bedingen Ausserdienststellungen von grossen Waffensystemen die Zustimmung durch die Bundesversammlung. Zum anderen ist das Dienstleistungsmodell vorgegeben; die Ausbildung wie die Einsätze der Armee müssen jederzeit sichergestellt werden. Deshalb müssen kurzfristige Kürzungen auch bei den Investitionen vorgenommen werden, was sich unmittelbar auf die Erneuerung der Armee auswirkt.

4 Kurz- bis mittelfristige Massnahmen

Mit Blick auf den Krieg gegen die Ukraine überprüfte die Schweizer Armee die Bereitschaft und identifizierte kurz- bis mittelfristig umsetzbare Massnahmen zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit. Davon betroffen sind namentlich die Bildung von Reserven, die Logistik, die Infrastruktur und die Ausbildung.

Ein *erstes Bündel von Massnahmen* wird bis Ende 2024 umgesetzt.

Um die Früherkennung von Bedrohungen und die Vorbeugung gegenüber Gefährdungen zu verbessern, die sich bereits im Alltag gegen die Armee richten, werden die Ressourcen im Militärischen Nachrichtendienst und beim Dienst für den präventiven Schutz der Armee in den kommenden beiden Jahren erhöht. Dadurch wird nicht zuletzt den mit der Verschlechterung der Sicherheitslage gestiegenen Risiken im Bereich des Informations- und Objektschutzes Rechnung getragen. Um das armeerrelevante Lagebild zu verbessern, soll überdies die Fähigkeitsentwicklung im Bereich Weltraum beschleunigt werden.

Kurzfristige Massnahmen ordnete die Armee auch im Bereich der Bereitschaft und der Ausbildung an. Zum einen wurden die Bereitschaftsvorgaben für die Verbände angepasst. Die Priorität soll künftig wieder klar bei der Verteidigung liegen, wobei die Infanterie nach wie vor befähigt sein soll, subsidiäre Schutzaufgaben zu übernehmen. Zum anderen werden die Wiederholungskurse von Kampf- und Kampfunterstützungsverbänden ab sofort neu ausgerichtet: Künftig sollen alle zwei Jahre Volltruppenübungen auf Stufe Grosser Verband zur Schulung des Gefechts der verbundenen Waffen durchgeführt werden. Dabei geht es auch darum, im Rahmen von Feldversuchen neue Einsatzverfahren praktisch auszutesten und dadurch Lehren und Erkenntnisse für künftige Entwicklungen zu gewinnen. Damit der gemeinsame Einsatz von Panzer-, Artillerie- und Genieverbänden realitätsnah trainiert werden kann, werden mit Streitkräften im benachbarten Ausland Kooperationsmöglichkeiten abgeklärt.

Die Nutzungsdauer einiger älterer Systeme, die aus betriebswirtschaftlichen Gründen nächstens ausser Dienst hätten gestellt werden sollen, wurde verlängert. Konkret handelt es sich dabei um die schultergestützte Fliegerabwehrwaffe Stinger und die Panzerfaust 90. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat gezeigt, dass sich diese Waffen nach wie vor erfolgsversprechend einsetzen lassen. Die in der Schweiz vorhandenen Modelle sind immer noch in gutem Zustand und verursachen lediglich moderate Betriebskosten. Indem sie für einige Jahre weiterverwendet werden, lassen sich Fähigkeitslücken vermeiden, die sonst bei der Abwehr von Bedrohungen im unteren Luftraum und bei der Bekämpfung von gepanzerten Zielen auf kurze Distanz entstanden wären.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Schliesslich hat die Armee bereits vor über zwei Jahren im Bereich der militärischen Infrastrukturen einen sofortigen Stopp aller weiteren Liquidationen und Ausserdienststellungen von Kampf- und Kampfunterstützungsbauten angeordnet, die in der Verteidigung weiterhin eine Rolle spielen könnten. Dieses Moratorium erlaubte es in der Zwischenzeit, eine umfassende Lagebeurteilung vorzunehmen – unter Berücksichtigung von Bedrohung, technologischem Fortschritt und der Entwicklung der eigenen Doktrin.

Ein *zweites Massnahmenbündel* zur substanziellen Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit wird bis Ende 2026 umgesetzt. Dazu hat die Armee mehrere Innovationsprojekte lanciert, die zu raschen Ergebnissen führen sollen. Zu nennen ist dabei zunächst die Entwicklung von IT-Anwendungen, mit denen sich die Führung und Koordination taktischer Aktionen im Rahmen von Verteidigungseinsätzen rasch und einfach verbessern lässt. Diese Anwendungen sollen innert kurzer Zeit entwickelt und anschliessend bei der Truppe eingeführt werden. Ein weiteres Innovationsprojekt befasst sich mit der Entwicklung von sicheren, resilienten und dezentralen Verbindungen. Dabei soll – mit einer idealerweise in der Schweiz entwickelten Lösung – die Möglichkeit geschaffen werden, Mobiltelefone direkt an Telekommunikationssatelliten anzubinden. Diese Innovationsprojekte führen nicht nur zu einer unmittelbaren Verbesserung der Führungsfähigkeit, sondern erlauben es auch, Erfahrungen für weitere Entwicklungen zu gewinnen – unter Berücksichtigung des rasanten Fortschritts auf dem Gebiet der Informations- und Telekommunikationstechnologie.

Um die Dezentralisierungsfähigkeit der Luftwaffe aufzubauen, sollen die Strukturen der Flugplatzkommandos angepasst und mit je einer mobilen Flugplatzabteilung – mit Ausnahme des Militärflugplatzes Locarno – versehen werden.

Verschiedene Massnahmen sind im Bereich der Ausbildung vorgesehen: Auf verschiedenen Ausbildungsinfrastrukturen bestehen heute Auflagen, die das Verbandstraining von Kampfeinsätzen beeinträchtigen. Um die Handlungsfreiheit und Flexibilität beim Anlegen entsprechender Übungen zu erhöhen, sollen diese Auflagen, wo dies in der Kompetenz der Armee liegt, entweder beseitigt oder reduziert werden.

Eine weitere Herausforderung im Bereich der Ausbildung besteht beim militärischen Berufspersonal. Das Gros der Berufsmilitärs in den Schulen und Kursen hat gleichzeitig – als Milizoffiziere und -unteroffiziere – eine Kaderposition in den Verbänden der Armee inne. Würden sie zu einem Aktivdienst aufgeboten, so hätte dies eine Beeinträchtigung der Grundausbildung von Rekruten und Kadern zur Folge. Um dieses Dilemma zu beseitigen, sollen Rechtsgrundlagen erarbeitet werden, die es erlauben, bei einem Aufgebot zum Aktivdienst in den Rekruten- und Kaderschulen auch geeignetes ziviles Personal einzusetzen, beispielsweise ehemalige Berufsmilitär oder technische Spezialisten.

Es ist möglich, dass die Armee in einem Aktivdienst nicht ausreichend mit Kadern alimentiert werden könnte. Um einen personellen Engpass zu vermeiden, soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Armeeangehörige in diesem Fall lediglich kürzere Ausbildungsdienste leisten müssten und schneller befördert werden könnten. Auch dazu sollen entsprechende Rechtsgrundlagen erarbeitet werden.

All diese kurz- bis mittelfristig umsetzbaren Massnahmen sind lediglich ein Teil dessen, was die Armee insgesamt vorsieht, um die Verteidigungsfähigkeit in den kommenden Jahren zu stärken. Die Umsetzung der übrigen Massnahmen dauert länger; entsprechend werden sie im Rahmen der längerfristigen, fähigkeitsorientierten Weiterentwicklung der Armee geplant. Ihre Umsetzung ist in der Regel abhängig von politischen Entscheiden, vor allem wenn es darum geht, Rüstungsgüter zu beschaffen, militärische Infrastrukturen zu sanieren bzw. neu zu errichten oder die Armeeorganisation anzupassen.

Die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen werden der Bundesversammlung vom Bundesrat zusammen mit den Armeebotschaften oder mittels Botschaften zur Revision des Militärgesetzes (MG; SR 510.10) und der Armeeorganisation (AO; SR 513.1) unterbreitet.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

5 Finanzielle Planungssicherheit

Gestützt auf Artikel 148j MG beschliesst die Bundesversammlung für jeweils vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss einen Zahlungsrahmen für die finanziellen Mittel der Armee. Der Zahlungsrahmen setzt den Höchstbetrag der Voranschlagskredite fest und dient dem Parlament als Planungsinstrument für die längerfristige Ausgabensteuerung.

Die eidgenössischen Räte hatten für die Jahre 2021–2024 einen Zahlungsrahmen von 21,1 Milliarden Franken beschlossen. Nach Ausbruch des Krieges gegen die Ukraine nahmen sie die gleichlautenden Motionen 22.3367 und 22.3374 ihrer Sicherheitspolitischen Kommissionen zur schrittweisen Erhöhung der Armeeausgaben an. Diese sollen bis spätestens 2030 auf mindestens ein Prozent des Bruttoinlandprodukts erhöht werden. Der Bundesrat hat im Voranschlag 2023 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2024–2026 zusätzliche Mittel für die Armee eingestellt. Diese Mittel übersteigen den Zahlungsrahmen 2021–2024, weshalb er mit der Armeebotschaft 2023 um 600 Millionen Franken erhöht wurde und nun 21,7 Milliarden Franken beträgt.

Der Bundesrat will wegen des angespannten Bundeshaushalts in den kommenden Finanzplanjahren die Armeeausgaben langsamer anwachsen lassen, als vom Parlament beschlossen. Er beabsichtigt, dass ein Prozent des Bruttoinlandprodukts bis 2035 und nicht bereits bis 2030 erreicht wird. Das Wachstum erfolgt dabei nicht linear. Für die Jahre 2025 und 2026 wird ein jährliches Wachstum von real 3 Prozent angenommen, ab 2027 eines von 5,1 Prozent (nominal 6,14 Prozent). Mit Ausnahme der geplanten neuen Artilleriewirkplattform sind somit vor 2028 keine grösseren zusätzlichen Beschaffungsvorhaben zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit möglich. Die in den Jahren 2024 bis 2028 für Investitionsausgaben vorgesehenen Gelder des Armeebudgets werden hauptsächlich für die bereits eingegangenen Verpflichtungen für Rüstungsmaterial aus den Rüstungsprogrammen der Jahre 2013 bis 2022 aufgebraucht werden, namentlich für das Programm "Air2030" (neues Kampflugzeug F-35A und Feuereinheiten des Systems zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite "Patriot"). Die Armee muss daher ein Sparprogramm beim Betrieb und frühere Ausserdienststellungen von Systemen in Betracht ziehen, um Mittel für die Erneuerung und eine frühzeitige Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit freizumachen.

Der Bundesrat hat im Juni 2021 ferner beschlossen, ab 2024 dem Parlament einmal pro Legislatur eine neue Art von Armeebotschaft vorzulegen. Diese enthält nebst dem Zahlungsrahmen der Armee für die neue Legislaturperiode die Eckwerte zu ihrer Ausrichtung und ihren Fähigkeiten mit einem Zeithorizont von zwölf Jahren. Dabei werden auch die Investitionsausgaben für die verschiedenen Fähigkeiten dargelegt.

Nach Auffassung des Bundesrates erhält die Armee mit diesen ordentlichen Instrumenten eine ausreichende finanzielle Planungssicherheit. Die in der Motion Salzmann (23.3843) "Erhöhung der Armeeausgaben unter Einhaltung des Finanzhaushaltgesetzes" vom 15. Juni 2023 beantragten Finanzierungsmöglichkeiten erachtet er als nicht zulässig.⁷

6 Weiterführende verteidigungspolitische Überlegungen

Die Forderung nach einer Verteidigungsstrategie und einem Widerstandsoperationskonzept geht von der Bedrohungswahrnehmung einer hybriden Konfliktführung aus, die neben Androhung und Einsatz von militärischer Gewalt eine Vielfalt von nichtmilitärischen Mitteln vorsieht, um ein politisches Ziel zu erreichen. Zu diesen Mitteln gehören neben diplomatischem und

⁷ Die Motion Salzmann (23.3843) wurde am 17. Dezember 2023 zurückgezogen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er die Entwicklung der Armeeausgaben im Lichte der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts laufend beurteilen will. Die schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben sei deshalb im ordentlichen Budget einzuplanen und umzusetzen.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

wirtschaftlichem Druck auch Cyberangriffe und Desinformation zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Die Bevölkerung ist damit insgesamt noch stärker als früher das eigentliche Ziel feindseliger Massnahmen. Hier setzt die im Postulat geäusserte Forderung einer Sicherheits- und Verteidigungsstrategie an.

Die konzeptionellen Grundlagen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – und wie sie den eidgenössischen Räten unterbreitet werden – haben sich über die Jahrzehnte verändert, angepasst an die sicherheitspolitische Lage und die innenpolitischen Bedingungen. Folgte den Sicherheitspolitischen Berichten früher jeweils ein Armeeleitbild, mit dem der Bundesrat die militärische Umsetzung der sicherheitspolitischen Vorgaben darlegte, erfüllt diese Funktion heute die Armeebotschaft. Die Anträge zu Rüstungsprogramm, Armeematerialkrediten und Immobilienprogramm sind eingebettet in die sicherheitspolitische Lage und die vorgeschlagene Fähigkeitsentwicklung der Armee. Mit der Armeebotschaft 2024 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament zudem erstmals einen Bundesbeschluss, der die Eckwerte zur konzeptionellen Ausrichtung der Armee in den kommenden zwölf Jahren beschreibt. Dadurch soll das Parlament die längerfristige Entwicklung der Armee stärker gestalten können.

Gleichwohl anerkennt der Bundesrat das Anliegen des Postulats nach einer gesamtheitlichen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie, das auch der Motion 22.3726 Rechsteiner «Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung» entspricht. Der nächste Sicherheitspolitische Bericht soll deshalb das Zusammenwirken der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente im Sinne einer übergeordneten Strategie vertiefen und die mit Blick auf das veränderte Konfliktbild betroffenen Handlungsfelder aufzeigen.

6.1 Zur Idee eines Widerstandsoperationskonzepts

Mit dem Widerstandsoperationskonzept (Resistance Operating Concept) nimmt das Postulat ein heute in verschiedenen Staaten aktuelles Thema auf. Ziel solcher Konzepte ist es, unter Anleitung der Streitkräfte organisatorisch, aber auch rechtlich ein Rahmenwerk zu entwickeln, um im Falle einer Besetzung durch ausländische Streitkräfte den zivilen Widerstand zu organisieren und diesen in die militärischen Operationen zu integrieren – sofern die eigene Armee noch handlungsfähig ist. Dies soll bereits vor Kriegsausbruch eine abhaltende Wirkung entfalten: Dem potenziellen Aggressor soll deutlich gemacht werden, dass auch bei einer militärisch erfolgreichen Besetzung des Landes mit einem kostspieligen Widerstand zu rechnen wäre. Gleichzeitig sollen Widerstandsoperationskonzepte auch dazu dienen, in der eigenen Bevölkerung den Wehrwillen und die Bereitschaft zu dieser Form von Widerstand zu stärken.

Davon abzugrenzen sind Bevölkerungsschutzkonzepte – oft in Form von breit gestreuten Publikationen –, die die Bevölkerung auf Krisen, Notlagen und Krieg vorbereiten sollen. Sie geben Hinweise zu Vorkehrungen (wie z. B. Bevorratung) und Schutzmassnahmen, ohne aber die Bevölkerung für eine Widerstandsoperation zu instrumentalisieren.

Mit Widerstandskonzepten befassen sich aktuell in Europa vor allem Staaten, die geographisch in unmittelbarer Nähe zu Russland liegen und deshalb sicherheitspolitisch exponiert sind, namentlich Schweden, Finnland, Estland, Lettland und Litauen. Es sind dies auch mehrheitlich Länder, die eine russische Besetzung erfahren haben und teilweise bis heute von Russland als Teil seiner Einflusssphäre verstanden werden.

In der Schweiz wurde während des Kalten Krieges ein Gesamtverteidigungskonzept entwickelt, das ähnliche Widerstandsformen vorsah. Seither haben sich indes Konfliktbild, Gesellschaft und Wirtschaft wesentlich verändert und an Komplexität deutlich zugenommen. Das Gesamtverteidigungskonzept sah eine weitgehende Militarisierung des öffentlichen Lebens vor und gründete dabei in der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs, als die Armee Kompetenzen erhielt, die weit über das Militärische hinaus reichten. Ein Konzept, das derart in fast sämtliche Wirtschafts- und Lebensbereiche eingreift, scheint heute weder realistisch noch erfolgversprechend.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Die Schweiz ist sicherheitspolitisch in einer anderen Situation als die zuvor erwähnten Länder. Zwar hat sich infolge der russischen Aggression gegen die Ukraine die Sicherheitslage in ganz Europa verschlechtert. Dennoch bleibt die Wahrscheinlichkeit einer konventionellen militärischen Bedrohung oder Besetzung der Schweiz grundsätzlich tief und vermag die Planung einer Widerstandsorganisation neben der Armee nicht zu rechtfertigen.

6.2 Resilienz

Unbestritten ist die Bedeutung des Bevölkerungsschutzes, der Versorgungssicherheit und überhaupt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Resilienz, sei dies in Krisen oder gar Kriegszeiten. Der Bundesrat hat im Zusatzbericht zum Sipol B 2021 u. a. auf folgende Handlungsfelder hingewiesen⁸:

- Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz, darin enthalten der Zivilschutz, soll neben Katastrophen und Notlagen stärker auf einen bewaffneten Konflikt und die damit zu bewältigenden Aufgaben ausgerichtet werden. Dazu gehören auch die Information der Bevölkerung über Schutzmassnahmen, etwa die Nutzung von Schutzräumen, oder Alarmierungssysteme, die die heutigen technischen Möglichkeiten nutzen.
- Die Resilienz, also die Widerstands-, Anpassungs- und Regenerationsfähigkeit, soll gestärkt werden; das betrifft u. a. den Schutz kritischer Infrastrukturen, die innere Sicherheit, die Cybersicherheit, den Katastrophenschutz und die humanitäre Hilfe sowie die Nachhaltigkeit.
- Das Krisenmanagement wird laufend verbessert; wichtige Erkenntnisse aus den Krisen der vergangenen Jahre sind in die Krisenorganisation eingeflossen, die der Bundesrat am 29. März 2023 beschlossen hat. Es geht u. a. darum, Krisen früher zu erkennen, im Bedarfsfall die vorgesehenen Krisenstäbe rechtzeitig einzusetzen sowie die Kantone und Dritte besser einzubeziehen. Die neue Organisation ist seither bereits zur Anwendung gekommen. In den Krisenübungen der nächsten Jahre sollen weitere Erfahrungen gesammelt und für die Weiterentwicklung berücksichtigt werden.

6.3 Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation

Ein wichtiges Mittel der hybriden Konfliktführung ist der gezielte Einsatz von Desinformation, d. h. die absichtliche Verbreitung von unwahren Sachverhalten. Das davon ausgehende Schadenspotenzial ist durch die heutigen technologischen Möglichkeiten und die Geschwindigkeit der Informationsverbreitung verschärft.

Beeinflussungsaktivitäten im Informationsraum zielen darauf ab, die Wahrnehmung, das Denken und das Handeln von Individuen, Gruppen und Gesellschaften zu manipulieren. Sicherheitspolitisch relevant sind sie insbesondere dann, wenn sie von Staaten ausgehen und sich gegen das Funktionieren eines Staats, seiner Gesellschaft und demokratische Ordnung richten. Sie können langfristige Auswirkungen auf die Gesellschaft, das Vertrauen in Institutionen, auf internationale Regelwerke und völkerrechtliche Normen haben.

Angesichts der machtpolitischen Konfrontationen muss die Schweiz davon ausgehen, dass ihre Gesellschaft und ihre Behörden vermehrt zum Ziel von Beeinflussungsaktivitäten werden. Die Schweiz ist als Staat mitten in Europa und Teil der westlichen Wertegemeinschaft und des Informationsraums sowie wegen ihrer starken internationalen wirtschaftlichen und politischen Vernetzung bereits heute indirekt Ziel von allgemeinen, auf westliche Staaten abzielenden Ak-

⁸ Siehe BBl 2022 2357, S. 30-32.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

tivitäten. Die Schweiz war in einigen Fällen zudem auch direkt Ziel von Beeinflussungsaktivitäten im Informationsraum. Das internationale Genf macht die Schweiz zu einem zusätzlich attraktiven Ziel.

Resilienz gegen Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation betrifft die gesamte Gesellschaft. Derzeit beschäftigen sich die Departemente, Ämter und die Bundeskanzlei mit verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit möglichen Beeinflussungsaktivitäten. Notwendige Fähigkeiten der Armee im Informationsraum im Konfliktfall sind weiter oben beschrieben (siehe Ziff. 3.2.6).

Da sie immer wieder Ziel von Beeinflussungsaktivitäten sind, haben die Nato, die EU und einige europäische Länder (beispielsweise Frankreich, Grossbritannien und Schweden) in den letzten zehn Jahren verschiedene Zellen, Kompetenzzentren und Arbeitsgruppen eingerichtet, um die Widerstandsfähigkeit zu stärken und den öffentlichen Raum liberaler Demokratien vor Beeinflussungsaktivitäten zu schützen.

Die geringe Grösse der Medienlandschaft und das gute Bildungsniveau, das die Medien- und Politikkompetenz begünstigt, sowie die Tatsache, dass einzelne Wahlen in der Schweiz weniger einschneidend sind als in den meisten anderen demokratischen Ländern, sind Elemente, die zur Widerstandsfähigkeit der Schweizer Bevölkerung gegenüber Beeinflussungsaktivitäten beitragen. Es bleibt aber auch für die Schweiz die Herausforderung, systematische Beeinflussung im Informationsraum zu erkennen, ihre Absicht und Urhebererschaft zu ermitteln, und allfällig darauf zu reagieren.

Eine ausführlichere Betrachtung der Thematik wird der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 22.3006⁹ geben, der die Betroffenheit der Schweiz von Beeinflussungsaktivitäten im Informationsraum und bestehende Massnahmen und relevante Aktivitäten darlegen wird.

Teil II: Postulat Dittli 23.3131

7 Internationale Zusammenarbeit und Neutralität

Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands gegen die Ukraine ist ein Angriff auf grundlegende Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Er hat nachhaltige Folgen für die Sicherheit in Europa und darüber hinaus. Vor diesem Hintergrund will der Bundesrat die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz konsequenter als bisher auf die internationale Zusammenarbeit ausrichten. Dies ist eine der Schlussfolgerungen des Zusatzberichts zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021, den der Bundesrat an seiner Sitzung vom 7. September 2022 verabschiedet hat. Der Zusatzbericht zeigt Möglichkeiten auf, wie die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa, konkret mit der Nato und der EU, ausgebaut werden kann, um die eigene Verteidigungsfähigkeit – unter Wahrung der Neutralität – zu stärken. Kooperationsmöglichkeiten bestehen sowohl bilateral mit Partnerationen als auch multilateral mit verschiedenen Organisationen. Nebst der Nato ist namentlich die EU – als eine der zentralen Akteure in der europäischen Sicherheitspolitik – eine wichtige sicherheits- und verteidigungspolitische Partnerin der Schweiz. So soll die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU vorangetrieben werden. Ausbaupotential für die Zusammenarbeit mit der EU ist dabei insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Ausbildung und Training, militärische Friedensförderung sowie Cyber und Desinformation vorhanden. In Beantwortung des Postulats beschränken sich die folgenden Ausführungen aber grundsätzlich auf die Nato. Insofern kann im vorliegenden Bericht der Bedeutung der Kooperation mit der EU nicht gebührend Rechnung getragen werden.

⁹ Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (22.3006) "Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen" vom 18. Januar 2022.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Die Schweiz nimmt seit 1996 an der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) teil. Das ist ein Zusammenarbeitsprogramm zwischen der Nato und ihren euro-atlantischen Partnern, das diesen ermöglicht, eine individuelle Zusammenarbeit mit der Nato zu gestalten, indem sie ihre eigenen Prioritäten setzen können. Die gegenseitigen Bedürfnisse und Interessen werden über etablierte Prozesse koordiniert und aufeinander abgestimmt. Die Schweiz betrachtet PfP als ein Instrument, um punktuell und gemäss ihren sicherheitspolitischen Interessen mit den Ländern ihres geografischen Umfelds zusammenzuarbeiten und dabei auch zur Stabilität und Sicherheit dieses Umfelds beizutragen. Die Schweiz wird grundsätzlich als verlässliche Nato-Partnerin wahrgenommen, nicht zuletzt dank ihrem substanziellen Beitrag zur friedenserhaltenden Mission in Kosovo.

Die Neutralität steht keineswegs im Widerspruch zur internationalen Zusammenarbeit, sie setzt dieser aber klare Grenzen: Es dürfen keine Beistandsverpflichtungen eingegangen, das Schweizer Territorium darf Konfliktparteien nicht zur Verfügung gestellt, Konfliktparteien dürfen nicht militärisch unterstützt und es dürfen keine Sachzwänge oder völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen werden, welche die Einhaltung der Pflichten der Schweiz als neutraler Staat im Kriegsfall verunmöglichen würden, ohne dass sie selbst angegriffen würde.¹⁰

Als neutraler Staat hat die Schweiz den Anspruch, sich selbständig zu verteidigen. Das ist aber je nach Lage und Gegner nicht mit Aussicht auf Erfolg möglich. Es liegt deshalb im Interesse der Schweiz, für einen solchen Fall die Option vorzubereiten, sich gemeinsam mit anderen Staaten verteidigen zu können; im Falle eines Angriffs auf die Schweiz fänden die Neutralitätspflichten keine Anwendung. Die Aussicht auf eine solche Kooperation im Notfall ist indessen keine Alternative zur dringend nötigen Verstärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit, sondern eine notwendige Ergänzung.

Die Zusammenarbeit mit Partnern in Friedenszeiten ist dafür unerlässlich. Die Armee verfolgt dies daher bereits heute mit ausländischen Streitkräften, insbesondere denen unserer Nachbarländer, und internationalen Organisationen, vor allem der Nato und der EU. Im Zentrum steht dabei die Zusammenarbeit in der Ausbildung, Streitkräfteentwicklung und Rüstung, aber auch bei Einsätzen zur militärischen Friedensförderung und bei der Katastrophenhilfe. In den letzten Jahren ist die Zusammenarbeit im Cyber-Bereich hinzugekommen. Darüber hinaus bleibt auch bei einer verstärkten Zusammenarbeit der Rahmen unverändert: Sie erfolgt weiterhin über das Format der PfP.

Die Intensivierung der Zusammenarbeit unterstützt die militärische Fähigkeitsentwicklung und ermöglicht es, diese der technologischen Entwicklung anzupassen, sich über die fortlaufenden Erkenntnisse aus dem Krieg gegen die Ukraine auszutauschen und sich in die Wertegemeinschaft einzubringen, der die Schweiz angehört. Eine völlige Autonomie anzustreben, würde den Schweizer Interessen zuwiderlaufen, wäre wenig glaubwürdig und technologisch im heute absehbaren Finanzrahmen auch nicht umsetzbar.

8 Heutige Zusammenarbeit und Entwicklungspotenzial im Verteidigungsbereich

Zusammenarbeit ist insbesondere dort sinnvoll, wo sie dazu beiträgt, Fähigkeitslücken zu schliessen. Mit Blick auf das breite Spektrum an Kooperationsmöglichkeiten bietet sich vor allem die Nato an. So erstrecken sich die möglichen Aktivitäten auf praktisch alle Tätigkeitsbereiche, insbesondere auf Ausbildung und Training, militärische Zusammenarbeit in der Standardentwicklung, in Einsätzen und Übungen, Krisenmanagement bis hin zur Zusammenarbeit in Wissenschafts-, Innovations- und Umweltfragen.

¹⁰ Siehe Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Es ist unbestritten, dass die Zusammenarbeit mit der Nato der Schweizer Armee zugutekommt, um ihre eigenen Verteidigungsfähigkeiten direkt und indirekt zu verbessern. Die Kooperation bezweckt, die Verteidigung soweit wie möglich selbstständig zu organisieren, ohne Verpflichtungen einzugehen, die mit dem Neutralitätsrecht unvereinbar wären. Gleichzeitig schafft die Zusammenarbeitsfähigkeit – Interoperabilität – eine grössere Handlungsfreiheit. Denn würde die Schweiz direkt angegriffen und wäre ihre Neutralitätspflichten daher nicht anwendbar, hätte sie neben der Option der autonomen Verteidigung auch jene der Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder Organisationen.

8.1 Interoperabilität

Interoperabilität ist eine grundlegende Voraussetzung für die Verteidigungsfähigkeit. Sie ist die Fähigkeit, unter Verwendung harmonisierter Normen, Doktrinen, Verfahren und Ausrüstungen gemeinsam zu handeln. Sie ist innerhalb der Nato von entscheidender Bedeutung, da die Organisation aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlich organisierten und ausgerüsteten Streitkräften besteht. Die Interoperabilität ermöglicht der Schweizer Armee, Erkenntnisse auszutauschen und für sich nutzbar zu machen.

Die Nato-Instrumente sind nur teilweise mit den Besonderheiten der Schweizer Armee, insbesondere der Milizarmee, kompatibel. Mit der Interoperabilität soll sichergestellt werden, dass die Armee die gleiche Terminologie nutzt und über militärische Standards anwendet, wie die Nato und insbesondere wie unsere Nachbarländer. Die Nato legt die Normen und Standards im militärischen Bereich innerhalb des euro-atlantischen Raums und damit auch in unserem unmittelbaren Umfeld fest.

Schweizer Vertreterinnen und Vertretern arbeiten seit Jahren in zahlreichen Gremien und Arbeitsgruppen der Nato mit. Aufgrund der Mitarbeit profitieren die Schweizer Armee und auch die armassuisse vom Informations- und Erfahrungsaustausch, den Vergleichsmöglichkeiten, dem Zugang zu Know-how und gegebenenfalls die Mitsprache bei der Definition von Standards. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Fähigkeitsentwicklung der Armee ein, was auch zu einer verstärkten Standardisierung und Interoperabilität mit Partnerarmeen führt. Mit dem Ziel einer Verstärkung der Kooperation werden die Beteiligungen an den Gremien und Arbeitsgruppen überprüft und gegebenenfalls ergänzt, was im Übrigen auch in den vergangenen Jahren regelmässig geschehen ist.

Um die Interoperabilität im Verteidigungsbereich zu verbessern, soll eine graduelle Beteiligung am *Operational Capability Concept* (OCC) umgesetzt werden. Dieses Programm ermöglicht es, die Interoperabilität und die militärischen Fähigkeiten der Verbände im Rahmen eines Zertifizierungsprozesses zu überprüfen. Um taktisch oder gefechtstechnisch zusammenarbeiten zu können, sollte das OCC zumindest für die an Übungen teilnehmenden Verbände umgesetzt werden. Gegebenenfalls könnte die Nato die Interoperabilität und die militärischen Fähigkeiten von zu bezeichnenden Verbänden der Schweizer Armee überprüfen und zertifizieren. In einer ersten Phase sollte mit einigen Berufsverbänden, wie der Militärpolizei oder der Luftwaffe, teilgenommen werden, um erste Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln und um dann zu evaluieren, ob eine Ausweitung der Nutzung auf die gesamte Armee sinnvoll ist, um damit auch eine Benchmark für die eigene Ausbildung zu erhalten.

Die Armee hat in verschiedenen Fähigkeitsbereichen das Ambitionsniveau der Interoperabilität ermittelt und dieses mit dem derzeitigen Niveau verglichen. Auf dieser Grundlage wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit in mehreren Bereichen verstärkt werden muss, um eine im Bedarfsfall erfolversprechende Interoperabilität zu erreichen. Die Umsetzung dieses Ambitionsniveaus beginnt ab 2024 und erfolgt schrittweise über die etablierten Instrumente der PfP.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

ITPP - Instrument zur Entwicklung der Interoperabilität

Für eine Ausweitung der Zusammenarbeit ist kein neuer institutioneller Rahmen erforderlich; die bestehenden Instrumente reichen aus und können in Zukunft intensiver genutzt werden. Mit dem *Individually Tailored Partnership Programme* (ITPP), ein rechtlich nichtbindendes Dokument, werden strategische Ziele der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Nato festgelegt und verschiedene konkrete und messbare Ziele definiert. Die Nato und die Schweiz haben ein ITPP zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren vereinbart. Die strategischen Ziele sind relativ weit gefasst und betreffen:

- die Stärkung des Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit (Ziel 1);
- die Entwicklung der Interoperabilität (Ziel 2);
- die Zusammenarbeit in aktuellen oder zukünftigen Sicherheits herausforderungen im gemeinsamen Interesse (Ziel 3).

Das ITPP unterteilt diese strategischen Ziele in 29 Partnerschaftsziele, welche gegenseitige Kooperationsinteressen reflektieren. Eine Mehrzahl dieser Ziele werden vom VBS verantwortet. Diese Ziele sind mit der Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und dem Entwicklungsprozess der Armee abgestimmt. Das ITPP erlaubt, massgeschneidert und auf die gegenseitigen Bedürfnisse, insbesondere auch in der militärischen Fähigkeitsentwicklung, bezogene Kooperationen weiterzuentwickeln, Interoperabilität zu stärken und die gegenseitige Bereitschaft zur Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen zu sichern.

8.1.1 Standardisierung

Es ist für die Weiterentwicklung der Interoperabilität zentral, dass die Armee an der Ausarbeitung und Entwicklung gemeinsamer Standards beteiligt ist. Im militärischen Bereich ist die Nato in Bezug auf die Festlegung solcher Standards unumgänglich. Die Schweiz beteiligt sich daher mit Fachleuten aus dem VBS an verschiedenen Arbeitsgruppen der Nato, die solche gemeinsamen Standards entwickeln. Darüber hinaus legen Beschaffungen oftmals eine Grundlage für Kooperationen und führen zu Synergien auf multilateraler Ebene, insbesondere im Rahmen der genannten Nutzergruppen.

Generell lehnt sich die Armee schon heute weitgehend an Nato-Normen und -Standards an, u. a. bei der Fähigkeitsplanung und Rüstungsbeschaffung. Denn um die Funktionsfähigkeit von Systemen zu gewährleisten, bedarf es einer engen Zusammenarbeit, nicht nur mit der nationalen, sondern auch mit der internationalen Industrie und ausländischen Streitkräften. Gleichwohl muss dabei die Handlungsfreiheit gewahrt bleiben: Systeme müssen sowohl autonom als auch in Zusammenarbeit mit Partnern eingesetzt werden können. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine zeigt im Übrigen die Relevanz von mit der Nato harmonisierten Normen und Verfahren: Sie waren eine wichtige Voraussetzung für die Unterstützung der Ukraine durch die Nato.

8.1.2 Entsendung von Personal

Als weiteres Instrument der militärischen Zusammenarbeit und für den Wissens- und Erfahrungsaustausch entsendet das VBS zeitweise Vertreter in Nato-Hauptquartiere oder -Institutionen. Dabei kann die Schweizer Armee von den Erfahrungen der Nato lernen, das erworbene Wissen bei der Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten nutzen und einen direkten Beitrag an die partnerschaftliche Zusammenarbeit leisten. Derzeit sind dies ein Offizier und ein Verbindungsoffizier im militärstrategischen Hauptquartier des *Allied Command Operations* in Mons (Belgien), ein Verbindungsoffizier beim *Allied Command Transformation* in Norfolk (USA) sowie zwei höhere Unteroffiziere an der Nato-Schule in Oberammergau (Deutschland). Eine Stelle im Sekretariat des *Federated Mission Networking* im *Allied Command Operations* wird ab 2024 wieder besetzt werden können. Die Wiederbesetzung einer Position am NATO Defense College in Rom (Italien) ist in Bearbeitung. Zur Verstärkung der Kooperation werden derzeit

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

weitere Entsendungen geprüft. Fachspezifische Entsendungen werden insbesondere im Sanitätsbereich geprüft. Heute arbeiten bereits zwei Vertreter des VBS am *Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn mit. Weitere Beteiligungen an Nato-akkreditierten *Centres of Excellence* werden ebenfalls geprüft; bereits geplant ist die Beteiligung am *Military Engineering Centre of Excellence* in Ingolstadt (Deutschland). Um das Potenzial solcher Entsendungen noch besser zu nutzen, sollte indes ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der solche Entsendungen erleichtert und flexibilisiert, insbesondere für *Centres of Excellence* der Nato oder für zusätzliche Funktionen innerhalb der Nato-Kommandostrukturen. Dies erfordert eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen für die Entsendung von Personal der Gruppe Verteidigung in diese multilateralen Strukturen.

8.1.3 Forschung und Innovation

Die Technologieentwicklung ist die wesentliche Triebfeder für die Gestaltung moderner Streitkräfte und der Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Operationsführung. In diesem Sinne ist die Forschung für die Fähigkeitsentwicklung unerlässlich, sie trägt aber auch zur Reduktion von Planungs- und Beschaffungsrisiken bei. Im Rahmen der internationalen Forschungszusammenarbeit profitiert die Schweiz von einem Expertennetzwerk und kann Infrastrukturen nutzen, die in der Schweiz nicht vorhanden sind. Im Bereich der Innovation geht es unter anderem darum, wie innovative Lösungen für die Armee nutzbar gemacht werden können. Auch hier ermöglicht die Nato den Austausch zwischen Fachleuten über bewährte Gefässe und Prozesse.

8.2 Ausbildung und Übungen

8.2.1 Ausbildungen

In der Ausbildung ist die internationale Zusammenarbeit für die Armee zentral. Die im Rahmen von PfP angebotenen Kurse und Ausbildungsmodule werden bislang vor allem für die Weiterbildung des Berufspersonals und für die Ausbildung von militärischen und zivilen Spezialistinnen und Spezialisten eingesetzt. Die Schweiz nimmt jedes Jahr an rund 200 PfP-Veranstaltungen teil, von denen die meisten Einzelkurse sind.

Die Schweiz bietet selbst jedes Jahr im Rahmen der PfP rund 30 Kurse an. Diese Kurse stehen allen Nato-Alliierten und PfP-Teilnehmerstaaten offen. So bietet die Armee Ausbildungskurse im Bereich der Gebirgsausbildung, der Führungsausbildung für höhere Unteroffiziere, des Kriegsvölkerrechts, der zivilmilitärischen Zusammenarbeit, der humanitären Minenräumung oder des Kommunikationstrainings an. Das Angebot an PfP-Kursen der Führungsausbildung für höhere Unteroffiziere wird bis 2025 um einen Drittel erhöht.

8.2.2 Übungen

Die Führungs- und Stabsarbeitsprozesse, Doktrin und Einsatzverfahren der Schweizer Armee sind heute weitgehend mit den Nato-Ländern kompatibel. Übungen bieten der Schweiz u. a. die Möglichkeit, ihre diesbezüglichen Kompetenzen und Fähigkeiten zu vergleichen und auf ihre Interoperabilitätsanforderungen hin zu überprüfen; jedes Jahr werden hierzu kleine (unbewaffnete) Kontingente an fünf bis zehn Militärübungen entsandt. Jede Teilnahme setzt einen konkreten Nutzen für die Armee voraus.

Für die Armee ist die Beteiligung an internationalen Übungen und die Mitnutzung von Schiessplätzen und Übungsanlagen im Ausland überaus wichtig; sie profitiert dabei von den Erfahrungen anderer Streitkräfte, vom Einbezug in Führungs- und Planungsprozesse und von der Infrastruktur und den Übungsmöglichkeiten, die in der Schweiz nicht in vergleichbarer Form vorhanden sind.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Die Teilnahme an Übungen soll weiter ausgebaut werden, indem in Zukunft eine Teilnahme an Nato-Übungen über die gesamte Bandbreite der Fähigkeiten in Betracht gezogen wird: zunächst mit Berufsformationen, langfristig aber auch mit Milizformationen. Eine Teilnahme an Übungen zur gemeinsamen Verteidigung müsste allerdings von der Nato im Einzelfall genehmigt werden und ist daher keineswegs garantiert. In jedem Fall ist die Intensivierung von Übungen zu fördern, um günstige Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit im Ernstfall zu schaffen. Um mit Milizformationen an gemeinsamen Verteidigungsübungen der Nato teilzunehmen, müssen Anpassungen der Rechtsgrundlagen vorgenommen werden, weil Schweizer Armeeangehörige heute nicht dazu verpflichtet werden können, Wiederholungskurse im Ausland zu absolvieren (siehe Ziff. 12.3). Würden hingegen ausländische Truppen für Übungen in die Schweiz eingeladen, könnten Miliztruppen gemeinsam mit diesen üben. Zu berücksichtigen gilt auch, dass Schweizer Armeedienstleistungen auf mehrere Jahre geplant sind. Die Nato hingegen arbeitet mit wesentlich kürzeren Fristen für Übungsbeteiligungen, was die Synchronisierung des schweizerischen mit dem internationalen Übungsrhythmus erschwert. Ziel ist, auf politischer Ebene die Möglichkeit zu haben, sich für eine Zusammenarbeit mit den Nato-Streitkräften zu entscheiden, falls die Lage dies erfordern sollte.

8.3 Einsätze

8.3.1 Friedensförderung

Das Ziel der Interoperabilität und der Teilnahme an Übungen ist, die Fähigkeit der Streitkräfte zur Zusammenarbeit bei Einsätzen unterschiedlicher Art zu gewährleisten. Die Schweiz ist auf dem Westbalkan mit zwei Kontingenten vertreten, mit einem in Bosnien und Herzegowina (EU-Mission) und mit einem in Kosovo, wo die Nato mit der KFOR ein Mandat der UNO wahrnimmt. Beide Missionen sind wichtig für die Stabilität des Balkans, was im Interesse der Schweiz liegt. Neben der sicherheitspolitischen Bedeutung ist dieses Engagement hinsichtlich des Erfahrungsrückflusses von grossem Interesse; Material kann unter Einsatzbedingungen und über einen längeren Zeitraum erprobt werden. So ist z.B. die Doktrin dank dieser Erfahrungen angepasst worden. Darüber hinaus wird der Schweizer Beitrag von der Nato und der internationalen Gemeinschaft geschätzt und anerkannt. Dies öffnet Türen für verschiedene andere Kooperationen und schafft aufseiten der Nato Vertrauen in die Fähigkeiten der Schweizer Armee und die Bereitschaft der Schweiz, auch einen Beitrag zur Sicherheit in Europa zu leisten. Ziele 4 und 13 der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 sehen dementsprechend einen Ausbau der militärischen Friedensförderung mit hochwertigen Beiträgen vor. Der derzeitige Rechtsrahmen lässt keine Beteiligung an Nato-Initiativen in Bereichen wie dem Kapazitätsaufbau im Verteidigungsbereich (*Defence Capacity Building*) zu. Eine Flexibilisierung der aktuellen Gesetzgebung könnte dazu beitragen, dass die Schweiz als Partnerin noch stärker wahrgenommen würde.

8.3.2 Einsatzbezogene Projekte und Programme

Die Schweiz beteiligt sich am *Battlefield Information Collection and Exploitation Systems* (BICES). Dabei handelt es sich um eine Plattform, die Informationssysteme miteinander verbindet, um ein gemeinsames, streitkräfteübergreifendes Kommunikationsnetzwerk zu schaffen, das den sicheren Informationsaustausch zwischen Stabsstellen ermöglicht.

Die Lageverfolgung ist eine zentrale Aufgabe auf operativer Stufe. Neben zahlreichen nationalen und internationalen Instrumenten bietet die Nato den PfP-Ländern und damit auch der Schweiz das Programm *Air Situation Data Exchange* (ASDE) für den Informationsaustausch im Luftpolizeidienst an. Es ermöglicht den Austausch von Luftlagedaten. Beim Abschluss des Teilnahmeabkommens wurde eine Suspendierungsklausel vereinbart, die es der Schweiz jederzeit erlaubt, sich aus dem Programm zurückzuziehen, falls die Partnerländer in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt würden. Es ist jedoch Sache der Schweiz, von

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Fall zu Fall zu beurteilen, ob es angebracht ist, von dieser Klausel Gebrauch zu machen oder nicht. Dies würde auch in anderen vergleichbaren Kooperationen gelten.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv am Projekt *Federated Mission Networking* (FMN). Das Ziel von FMN ist es, die Führungs- und Kommunikationssysteme der Streitkräfte in ein einziges multi-nationales Führungssystem zu integrieren, um auf technischer Ebene eine integrale Führungsfähigkeit zu schaffen. FMN gilt als Eckpfeiler jeder Zusammenarbeit mit der Nato. Aus diesem Grund ist eine Schweizer Beteiligung erforderlich. Um Zugang zu allen Daten dieses Projekts zu erhalten, besteht das Ambitionsniveau der Schweiz darin, sich mit eigenen, kompatiblen Systemen beteiligen zu können. Diese Zusammenarbeit würde es der Schweiz im Bedarfsfall ermöglichen, ab Beginn einer gemeinsamen Übung oder Operation – sei dies in der militärischen Friedensförderung oder in der Verteidigung – ihre eigenen Systeme in die Führungs- und Kommunikationssysteme der Nato zu integrieren. Die Nato spricht von *Day Zero connectivity*, einer Fähigkeit, über die die Schweiz im Bedarfsfall verfügen muss.

Das von Deutschland initiierte *Framework Nations Concept* (FNC) bietet eine Plattform, auf der sich eine Gruppe von Ländern zusammenschliessen kann, um die Fähigkeitsentwicklung abzugleichen und zu koordinieren. Der frei bestimmbare Beteiligungsgrad macht eine Beteiligung der Schweiz möglich.

Wie sich ein Fähigkeitsaufbau mit internationaler Kooperation durchführen lässt, zeigt sich im Bereich der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf). Mit der Teilnahme an der European Sky Shield Initiative (eine Absichtserklärung wurde anlässlich des Treffens der D-A-CH-Verteidigungsminister am 6. Juli 2023 unterzeichnet) ergeben sich mehrere Kooperationsmöglichkeiten: in der Abstimmung und Koordination der Beschaffung von Bodluf-Systemen, im Datenaustausch, in der Ausbildung, Logistik – und im Notfall auch in der Integration in einen Systemverbund und im gemeinsamen Einsatz. Die Teilnahme fügt sich nahtlos in die bereits laufenden Beteiligungen in Nato-Arbeitsgruppen ein.

8.4 Ausblick

Der Rahmen für die Zusammenarbeit, den die PfP bietet, ist ausreichend. Es besteht keine Notwendigkeit für die Schweiz, ihre Zusammenarbeit mit der Nato weiter zu institutionalisieren. Hingegen ist es angebracht, diese Zusammenarbeit nicht nur auf die traditionellen Kooperationsbereiche (u.a. militärische Friedensförderung) auszurichten, sondern den Schwerpunkt auf Aspekte zu legen, die es erlauben, eigene Fähigkeiten zur Verteidigung wo erforderlich zu ergänzen oder zu verbessern. Eine solche Entwicklung stützt sich auf die gleichen Bereiche wie in der Vergangenheit (Interoperabilität, Ausbildung und Übungen, Einsätze). Die bereits zugänglichen Instrumente der Nato-Partnerschaften ermöglichen es, diese Zusammenarbeit zu intensivieren. Es liegt an der Schweiz, sich gemäss den eigenen Bedürfnissen stärker zu beteiligen. Sie muss jedoch die Mittel dafür bereitstellen. Nur so wird es möglich sein, die Teilnahme an Übungen weiter auszubauen und die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit mit der Nato über das gesamte Spektrum hinweg zu schaffen. In dieser Hinsicht bildet das ITPP den Rahmen, in dem die Schweiz konkrete Ziele für Kooperationen festlegen kann. Diese könnten in Zukunft ehrgeiziger definiert werden und insbesondere die für die Verteidigung notwendigen Fähigkeiten umfassen.

9 Erwartungen der Nato an die Schweiz

Auf dem Gipfeltreffen in Madrid im Juni 2022 verabschiedete die Nato ein strategisches Konzept, in dem die kooperative Sicherheit weiterhin als eine der drei Säulen der Organisation betrachtet wird. Das Konzept beruht auf der Vorstellung, dass ein umfassendes Netz partnerschaftlicher Beziehungen zur Gewährleistung der euro-atlantischen Sicherheit beiträgt. Auf dem Gipfeltreffen in Vilnius am 11. Juli 2023 wurden die drei grundlegenden Aufgaben der

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Nato (Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und -management sowie kooperative Sicherheit) bestätigt, wobei jedoch betont wurde, dass die Existenzberechtigung und Hauptverantwortung der Allianz in der Gewährleistung der kollektiven Verteidigung bestehen. Die Nato weist indes darauf hin, dass Partnerschaften für das Funktionieren der Organisation wesentlich sind und bleiben werden. Für die Nato liegt der Fokus auf Abschreckung und Verteidigung. Ein glaubwürdiger Partner investiert deswegen in Verteidigungsfähigkeiten, entweder eigenständig oder in Kooperation.

Die Nato hat also auch ausserhalb ihres Territoriums ein Interesse an Sicherheit. Zu diesem Zweck stützt sie sich insbesondere auf Zusammenarbeit sowie Partnerschaften und hat ein Netz von Partnerschaften mit Nichtmitgliedsstaaten aufgebaut. Diese Partnerschaften werden so aufgebaut, dass sie allen Beteiligten zugutekommen, wobei jeder Partner mit der Nato die Art seiner Partnerschaft individuell festlegt. In diesem Sinne sind die Erwartungen an die Schweiz nicht konkret formuliert, denn es ist Sache der Schweiz, die Art ihrer Zusammenarbeit zu definieren; sowohl was das Tempo, den Umfang, die Intensität, die Prioritäten und die individuellen Ziele betrifft. Implizit erwartet die Nato von der Schweiz, dass sie eine verantwortungsvolle Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfolgt, indem sie für ihre eigene Verteidigung besorgt ist und ein Sicherheitsvakuum im Zentrum des Nato-Territoriums vermeidet. Das Bündnis erwartet von der Schweiz auch, dass sie ihrem Anspruch als fähigster Partner in Westeuropa nach dem Beitritt Finnlands und Schwedens gerecht wird.

Insbesondere begrüsst die Nato, dass die Schweizer Armee bei Bedarf in der Lage ist, gemeinsam mit der Nato zu agieren, zum Beispiel im Rahmen militärischer Friedensförderungsoperationen. So ist Interoperabilität eines der Hauptanliegen der Nato. Sie steht im Zentrum der täglichen Zusammenarbeit, auch mit den Partnern.

Die Nato führt verschiedene Operationen und Missionen durch (militärische Friedensförderung, Ausbildung von Sicherheitskräften auf dem Westbalkan, Überwachung der Seeverkehrsaktivitäten im Mittelmeer oder vor dem Horn von Afrika). Für die Nato ist der Beitrag der Partner zu solchen Operationen und Missionen wichtig. Die Beteiligung der Schweiz an der KFOR wird daher von der Nato besonders geschätzt. Es handelt sich um einen wesentlichen Beitrag, nicht nur für die Stabilität vor Ort, sondern auch als Grundlage für die gesamte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Nato. Ebenso wird die Bedeutung des Schweizer Beitrags zur EU-Mission EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina anerkannt, auch wenn er nicht direkt der Nato untersteht. Zusätzliche Beiträge der Schweiz, z. B. in den Bereichen *Security Sector Reform*, *Good Governance* über Europa hinaus oder im Bereich des Programms zur verbesserten Verteidigungsausbildung (*Defence Education Enhancement Programme*), werden geschätzt. Die Schweiz unterstützt die Nato-Programme in diesen Bereichen sowohl finanziell als auch durch ihre inhaltliche Expertise. Es wird erwartet, dass sich die Schweiz weiterhin engagiert, wenn es um die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen geht oder wenn sie über spezifisches Fachwissen verfügt.

Die Nato engagiert sich mit den Partnern auch in verschiedenen anderen Bereichen. Dazu gehören der Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen, neue Sicherheitsherausforderungen wie Cyberdefence oder Energiesicherheit sowie die zivile Notfallplanung. Dementsprechend wurde das ITPP zwischen der Schweiz und der Allianz erweitert und an diese neuen Bereiche angepasst. Das Schweizer Fachwissen in diesen Bereichen wird anerkannt und die Zusammenarbeit ist für beide Seiten von Vorteil.

Die Nato entwickelt Beziehungen, die auf gemeinsamen Werten beruhen. Dieser Aspekt ist für die Kohärenz der Organisation nicht zu vernachlässigen. So bemühen sich die Nato-Alliierten um möglichst einheitliche Werte und Positionen, die mit den eigenen Interessen übereinstimmen. Konsultationen auf politischer wie auf militärstrategischer Ebene können dazu beitragen, sicherheitsrelevante Entwicklungen, auch Probleme auf regionaler Ebene, zu verstehen und gemeinsame Ansätze zur Bewältigung von Sicherheitsherausforderungen zu entwickeln. Täglich und auf verschiedenen Ebenen finden Treffen zwischen Nato-Ländern und Partnerländern (einzeln oder in Gruppen) zu den unterschiedlichsten Themen statt. Das kann sich jedoch

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

als zweischneidiges Schwert erweisen: Je nach politischer Führung der Partnerländer kann die Bereitschaft der Nato, konkrete Kooperationen zu entwickeln, von einzelnen Mitgliedern der Allianz oder der Organisation als Ganzes in Frage gestellt werden. So kritisierten einzelne Mitgliedsstaaten der Nato z. B. die abschlägige Antwort der Schweiz auf die Anfragen zur Weitergabe von aus der Schweiz stammenden Kriegsmaterial an die Ukraine oder sowie die Überlegungen zu einem möglichen Beitritt zum Kernwaffenverbotsvertrag. Ohne dass sich dies derzeit in konkreten Konsequenzen niederschlägt, könnte dies die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Nato negativ beeinflussen.

Insgesamt lassen sich die Erwartungen der Nato an die Schweiz wie folgt zusammenfassen:

- Die Schweiz übernimmt Verantwortung für ihre eigene Sicherheit, indem sie über eine glaubwürdige Sicherheits- und Verteidigungspolitik und entsprechende Instrumente, insbesondere die Armee, verfügt;
- die Schweiz verfügt über eine interoperable Armee, die in einem breiten auch gemeinsam mit den Nato-Streitkräften in den Einsatz gelangen kann;
- die Schweiz trägt mit ihren Verteidigungsfähigkeiten, aber auch durch ihre Teilnahme an internationalen Bemühungen zur militärischen Friedensförderung zur Stabilität in Europa bei;
- die Schweiz engagiert sich entsprechend ihren eigenen Stärken und Fähigkeiten in Bereichen von gemeinsamem Interesse;
- die Schweiz wahrt die Vertraulichkeit von Nato-Information und nimmt ihre eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz von klassifizierter Information umfassend wahr.

10 Chancen und Grenzen der Kooperation

Die Schweiz verfügt grundsätzlich über eine moderne und gut ausgerüstete Armee. Im Gegensatz zu anderen Nato-Partnern, die die Organisation vor allem zur Verbesserung ihrer eigenen Sicherheit nutzen, trägt die Schweiz u. a. mit ihren Beiträgen zu militärischen Friedensförderungseinsätzen zur Sicherheit im weiteren Sinne bei. So geniessen Schweizer Expertinnen und Experten einen guten Ruf und ihre Beiträge in Nato-Arbeitsgruppen werden sehr geschätzt. Ebenso verfügt die Schweiz über eine gute Ausbildungs- und Testinfrastruktur; die Bereitstellung dieser Infrastrukturen wird von der Nato und ihren Mitgliedstaaten geschätzt. Die Schweiz bietet zudem ein attraktives Ausbildungsangebot, das geschätzt wird. Ferner macht die weltweit anerkannte Bildung und Forschung die Schweiz zu einer Partnerin, mit der die Nato die Zusammenarbeit etwa im Bereich der neuen Technologien oder der Cyberdefence vertiefen möchte.

Die Schweiz verfügt über eine ähnliche Ausrüstung, ähnliche Einsatzprozesse und ähnliches Material wie viele Nato-Mitgliedstaaten. Das ermöglicht Synergien bei der Wartung und Instandhaltung, der Ausbildung oder der gemeinsamen Entwicklung von Einsatzverfahren. In diesem Sinne eröffnet die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35A und Systems zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite "Patriot" noch zusätzliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Abgesehen davon müssen Schweizer Kampfflugzeuge etwa für den Luftpolizeidienst, für Überflüge im Ausland und die Teilnahme an internationalen Übungen mit den Standards kompatibel sein, die von den Luftstreitkräften der Nachbarländer verwendet werden. Die Anforderungen an Navigations-, Kommunikations- und Identifikationssysteme sowie an deren Interoperabilität sind daher sehr hoch und werden in Zukunft noch weiter steigen. In diesen Bereichen ist die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage zur Zusammenarbeit gezwungen; davon betroffen sind neben der Luftwaffe auch zunehmend andere Wirkungsräume.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Aus- und Weiterbildung ist für die Entwicklung der eigenen Verteidigungsfähigkeiten von entscheidender Bedeutung, doch bislang profitiert vornehm-

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

lich das militärische Berufspersonal davon. Ausbildungsdienste im Ausland sind zwar wünschenswert, aber mit der Funktionsweise einer Milizarmee nur schwer zu vereinbaren. Es genügt jedoch nicht mehr, die Teilnahme an internationale Übungen auf bestimmte Teile der Armee mit einem hohen Anteil an Berufspersonal (insbesondere Militärpolizei, Spezialkräfte und Luftwaffe) zu beschränken. Vielmehr geht es darum, günstige Rahmenbedingungen und rechtliche Grundlagen zu schaffen, damit auch die Bodentruppen ihre Fähigkeiten in einem internationalen Rahmen weiterentwickeln können. Dazu soll insbesondere die Teilnahme an multilateralen Übungen im Ausland ermöglicht werden, die Interoperabilität und die militärischen Fähigkeiten der beteiligten Verbände sollen in der Schweiz durch die Nato überprüft werden können. Dazu muss die Zusammenarbeit für die Miliz besser zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus erfordert die Zusammenarbeit auch Ressourcen: Die Entsendung von Stabsoffizieren, der Einsatz in Bereichen von gemeinsamem Interesse und die Teilnahme an Nato-Aktivitäten erfordern Personal, das nicht ausschliesslich aus den bestehenden Ressourcen gewonnen werden kann.

Die Nato bietet umfassende Möglichkeiten der Zusammenarbeit; bestimmte Vorteile jedoch, insbesondere der privilegierte Zugang zu Informationen, Standards und einsatzrelevanten Diskussionen, bleiben den Mitgliedstaaten vorbehalten. Die Schweiz muss daher als besonders zuverlässige Partnerin wahrgenommen werden, die international zur Sicherheit beiträgt, um von einer offenen Haltung der Nato im Hinblick auf die Entwicklung der Zusammenarbeit zu profitieren.

Die Faktoren, die die Zusammenarbeit fördern und einschränken, lassen sich daher wie folgt zusammenfassen:

- Die technologische Kompatibilität der Rüstungsbeschaffungen, der gute Ausbildungsstand und die Infrastruktur der Schweizer Armee begünstigen die Zusammenarbeit.
- Die Funktionsweise der Milizarmee sowie Ressourceneinschränkungen stellen gewisse Herausforderungen für eine verstärkte Zusammenarbeit dar.
- Die mit der Neutralität verbundenen Einschränkungen könnten dazu führen, dass die Teilnahme an bestimmten Übungen verwehrt bleibt.

11 Finanzen

Die Zusammenarbeit ist nicht kostenlos. Die jährlichen Kosten für die heutige Kooperation belaufen sich im Schnitt auf rund 4 Millionen Franken, wovon 3,5 Millionen auf das VBS und 0,5 Millionen auf das EDA entfallen. Diese Ausgaben sind in den letzten Jahren relativ konstant geblieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auch die Zusammenarbeit stabil war: Die Aktivitäten blieben seit mehreren Jahren im etwa gleichen Umfang, sowohl was das Niveau und die Intensität als auch was die Themen und Gegenstände betrifft. Ein höheres Ambitionsniveau, insbesondere in Bezug auf den Einsatz von Personal, wird zu zusätzlichen Kosten führen. Je nach gewähltem Ambitionsniveau könnten die Kosten der Zusammenarbeit zwischen 15 und 100 Millionen pro Jahr schwanken. Ein nur leicht höheres Ambitionsniveau (Entsendung einiger zusätzlicher Expertinnen und Experten in die Nato-Kommandostrukturen und Kompetenzzentren) könnte mit Kosten von nicht mehr als 15 Millionen pro Jahr erreicht werden. Ein ambitionierteres Niveau würde auch umfangreichere Mittel in der Grössenordnung von 50 bis 100 Millionen pro Jahr erfordern. Damit wäre es möglich, die Teilnahme an Übungen im Ausland in Betracht zu ziehen, bis zu zwanzig Expertinnen und Experten zu entsenden und die Schweiz durch finanzielle Beiträge zu bestimmten Nato-Initiativen wie den *Trust Funds* zu positionieren.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Teil III: Konsequenzen der Postulate 23.3000 und 23.3131

12 Rechtlicher Handlungsbedarf

Um die angestrebte Stärkung der Verteidigungsfähigkeit und die Intensivierung der internationalen Kooperation zu erreichen, sind in verschiedenen Bereichen die Rechtsgrundlagen anzupassen oder neue auszuarbeiten. In einigen Fällen können die Fragen durch Verordnungen geregelt werden, andere erfordern Gesetzesrevisionen, insbesondere eine Revision des Militärgesetzes (MG; SR 510.10), oder eine Anpassung der Verordnung der Bundesversammlung über die Armeeorganisation (AO; SR 513.1).

12.1 Gliederung der Armee (Po. 23.3000)

Die neue Kampfführung der Armee sieht vor, die Verteidigung am Boden innerhalb von Schwergewichtszonen zu führen. Dazu sollen dem Kommando Operationen zwei schwere Divisionen unterstellt werden; dies anstelle des heutigen Heeres mit drei mechanisierten Brigaden (siehe Art. 2 Bst. b Ziff. 2 AO). Ferner soll die mit der WEA eingeführte, regionale Verankerung der Truppenkörper beibehalten und noch konsequenter umgesetzt werden, indem ein Territorialkommando geschaffen werden soll. Beides bedingt eine Revision der AO sowie weiterer Anpassungen auf Verordnungsstufe.

12.2 Sicherstellung der Kader im Aktivdienst (Po. 23.3000)

Ein weiterer rechtlicher Handlungsbedarf zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit besteht beim militärischen Berufspersonal. Das Gros der Berufsmilitärs in den Schulen und Kursen hat gleichzeitig – als Milizoffiziere und -unteroffiziere – eine Kaderposition in den Verbänden der Armee inne. Sobald das Gros der Armee für einen Einsatz aufgeboten wird, hätte dies eine Beeinträchtigung der Grundausbildung von Rekruten und Kadern zur Folge. Deswegen sollen die Rechtsgrundlagen so ergänzt werden, dass im Aktivdienst in den Rekruten- und Kaderschulen auch ehemaliges Berufspersonal wieder eingesetzt werden kann. Hierfür sollen die notwendigen Rechtsgrundlagen erarbeitet werden.

Damit die Armee während eines längeren Einsatzes im Aktivdienst mit ausreichend Kadern alimentiert werden kann, soll schliesslich die Möglichkeit geschaffen werden, Armeeangehörige nach kürzeren Ausbildungsdiensten schneller zu befördern. Auch dazu sollen entsprechende Rechtsgrundlagen erarbeitet werden.

12.3 Ausbildungsdienste im Ausland (Po. 23.3000 / Po. 23.3131)

Das Milizsystem ist einer der Grundpfeiler der Schweizer Armee, ihm folgen Organisation und Ausbildung. Die internationale Kooperation beschränkt sich bisher grundsätzlich auf Formationen mit einem hohen Anteil an Berufspersonal, etwa die Luftwaffe oder Spezialkräfte. Um aber die Verteidigungsfähigkeit integral zu stärken, geht es inskünftig darum, ausgewählte Milizverbände auf Übungsplätzen im benachbarten Ausland trainieren zu lassen oder in multilateralen Übungen zu integrieren.

Das MG sieht explizit die Möglichkeit von Ausbildungen im Ausland oder mit ausländischen Truppen vor (Art. 48a MG). Im Rahmen der Diskussionen und Beschlüsse der Bundesversammlung bei der Revision des MG im Jahr 2008 wurde allerdings der neu unterbreitete Passus, dass Armeeangehörige auch für Wiederholungskurse im Ausland verpflichtet werden können, nicht befürwortet und gestrichen. Unter den gegebenen gesetzlichen Bestimmungen können Armeeangehörige deshalb nicht für Wiederholungskurse im Ausland verpflichtet werden können. Für obligatorische Wiederholungskurse im Ausland ist daher unter Art. 51 MG eine explizite Bestimmung zu schaffen.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Des Weiteren regelt das MG Dauer und Rhythmus der Wiederholungskurse für Angehörige der Mannschaft mit drei Wochen jährlich (Art. 51 Abs. 1 und 2 MG). Die Durchführung von Wiederholungskursen im Ausland ist aber höchst anspruchsvoll und erfordert viel Zeit. Dies bedingt die Möglichkeit, diese Ausbildungsdienste nach Dauer und Rhythmus differenzierter und modularisierter auszugestalten, je nachdem, welche Ausbildungsziele zu erreichen sind. Dazu könnte im MG künftig eine Obergrenze für die Dauer von Wiederholungskursen im Ausland festgelegt und damit die notwendige Flexibilität gewährt werden.

Mit der Revision von MG und AO per 2026¹¹ soll auch die Anzahl und Dauer der Wiederholungskurse besser an die Bedürfnisse der Stellungspflichtigen und der Armee angepasst werden. Neu soll nur noch die maximale Dauer eines Wiederholungskurses für die Mannschaft pro Jahr gesetzlich festgelegt werden (19 Tage). Mit einem Art. 151a MG soll im Weiteren ermöglicht werden, ein neues Ausbildungs- und Dienstleistungssystem für die Miliz zu schaffen. Damit werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um verschiedene Lösungsansätze im Bereich der Individualisierung und Flexibilisierung des Dienstleistungsmodells auszutesten.

Übungen mit Milizformationen im Ausland stossen zudem auf ein weiteres Hindernis. Der Zeitpunkt für eine bi- und multilaterale Übung im Ausland wird im Vergleich zur schweizerischen Dienstleistungsplanung in der Regel kurzfristiger festgelegt. Wiederholungskurse werden in der ordentlichen Dienstleistungsplanung mit einer Vorlaufzeit von zwei Jahren geplant und für gewöhnlich im Juli des Vorjahres publiziert, damit die Milizangehörigen sich einrichten und ihre Arbeitgeber informieren können. Für bi- und multilaterale Übungen im Ausland wäre somit die einschlägige Ausführungsbestimmung in der Verordnung über die Militärdienstpflicht (VMDP, SR 512.21) anzupassen.

12.4 Einführung einer neuen Einsatzart (Po. 23.3131)

Der Einsatz von Milizangehörigen sollte nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Teilnahme an Übungen betrachtet werden, sondern auch die Möglichkeit einschliessen, sie in internationale Stabsstrukturen oder für Einsätze zugunsten Dritter zu entsenden. Auf ziviler Ebene ermöglicht es der Expertenpool für zivile Friedensförderung der Schweiz, jährlich rund 200 zivile Expertinnen und Experten zu internationalen Organisationen zur Förderung von Frieden und Menschenrechten zu entsenden. Diese Fachleute werden an die Hauptsitze der internationalen Organisationen entsandt oder zur Unterstützung von Friedensmissionen in Krisengebieten.

Unter Rückgriff auf die Form eines solchen Pools von Militärexpertinnen und -experten könnten auch Einsätze im Rahmen einer internationalen Sicherheitskooperation in Betracht gezogen werden. Beispielsweise führt die Nato eine Initiative zum Aufbau von Kapazitäten im Sicherheits- und Verteidigungsbereich (*Defence Capacity Building*) durch, die durch die gezielte Unterstützung von bedürftigen Ländern zu Stabilität beiträgt. Im Rahmen dieser Initiative können verschiedene Arten von Unterstützung bereitgestellt werden, z. B. die Beratung zur Reform des Verteidigungs- und Sicherheitssektors und zum Aufbau von Institutionen, Ausbildung und Training oder Beratung und Unterstützung in Spezialbereichen wie Logistik oder Cyberdefence. Mit diesen Initiativen engagiert sich die Nato unter anderem in Georgien, Irak, Jordanien, der Republik Moldau und Tunesien. Die Beteiligung an dieser Initiative würde von der Nato und ihren Alliierten sehr geschätzt. Um allerdings diesbezügliche Beiträge leisten zu können, müsste eine neue Art von Auslandsdienst in Betracht gezogen werden. Das MG sieht heute im Wesentlichen den Friedensförderungsdienst (Art. 66 ff.) und den Assistenzdienst im Ausland (Art. 69) vor, die solchen Einsätzen allerdings nicht entsprechen.

¹¹ Der Bundesrat hat für die Änderungen von MG und AO per 1.1.2026 am 22. November 2023 die Vernehmlassung eröffnet.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

12.5 Militärische Transits und Mobilität (Po. 23.3131)

Zusammenarbeit beruht wesentlich auf dem Konzept der Gegenseitigkeit. Das bedeutet, dass die Schweiz auch in der Lage sein muss, ihre Kooperationspartner zu unterstützen. Dazu gehört etwa die militärische Mobilität. Innerhalb der Nato und vor allem in der EU gibt es Bemühungen um die Verbesserung der militärischen Mobilität, womit die Verschiebung militärischer Formationen administrativ und logistisch vereinfacht werden soll. Für die Schweiz bestünde ein erster Schritt darin, die Praxis der Genehmigung von Militärtransits zu prüfen. Gegenwärtig bestehen Rechtsgrundlagen für die Durchfuhr im Luftraum (Art. 4, Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit, VWL; SR 748.111.1) und die Durchfuhr von Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51 und Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511). So könnten mit einer Anpassung des Anhangs der VWL unter Ziffer 5 für Überflüge und Landungen von ausländischen nicht bewaffneten Kampfluftfahrzeugen zu Trainingszwecken neu Jahres- statt wie heute Einzelbewilligungen erteilt werden. Rechtlich nicht geregelt ist dagegen der Transit von ausländischem Militärpersonal durch die Schweiz, das beispielsweise an Übungen im Ausland teilnehmen soll. Unter Wahrung der neutralitätsrechtlichen Grenzen soll hier eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.

13 Schlussfolgerungen

Postulat 23.3000

Das VBS hat in den letzten Jahren Grundlagen für die künftige Ausgestaltung der Armee erarbeitet. Die bisherigen Erkenntnisse aus dem laufenden Krieg gegen die Ukraine haben die Stossrichtung der bestehenden Planungen grundsätzlich bestätigt. Durch die massive Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa als Folge des russischen Angriffskriegs ist die Umsetzung allerdings dringlicher geworden.

Im Zentrum für die Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten steht die Verteidigung. In einem hybriden Konfliktumfeld muss Verteidigung heute breiter aufgefasst werden als früher. Verbände müssen im selben Raum gleichzeitig oder in rascher Folge kämpfen, schützen und helfen können. Zur Sicherstellung der politischen Handlungsfreiheit muss die Armee zudem fähig sein, die Verteidigung nach Wegfall der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen aufgrund eines bewaffneten Angriffs gegen die Schweiz auch in Kooperation mit anderen Streitkräften zu führen.

Um diese Vielzahl von Herausforderungen bewältigen zu können, benötigt die Armee ein breites, ausgewogenes Fähigkeitsprofil. Ein Aggressor wird in erster Linie versuchen, auf Verwundbarkeiten einzuwirken und Fähigkeitslücken auszunutzen. Je weniger Lücken bestehen, desto beschränkter sind die gegnerischen Handlungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass die Armee mit einem breiten, ausgewogenen Fähigkeitsprofil die anderen sicherheitspolitischen Instrumente wirksamer ergänzen und deren Durchhaltefähigkeit erhöhen kann. Und schliesslich wird auch die Handlungsfreiheit erhöht, sollten die politischen Behörden beschliessen, dass die Armee in einem Einsatz mit anderen Streitkräften kooperieren muss.

Das Ziel, die Verteidigungsfähigkeit substanziell zu stärken, soll entlang von drei Stossrichtungen erreicht werden:

Erstens soll die Verteidigungsfähigkeit durch eine adaptive Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten erhöht werden. Anstatt wie in der Vergangenheit ganze Systemflotten zu ersetzen, soll künftig die Armee schrittweise modernisiert werden. Indem die Systeme in überschaubaren Schritten erneuert werden, lässt sich sicherstellen, dass die Verteidigungsfähigkeit rascher gestärkt werden kann. Ein solches Vorgehen drängt sich insbesondere bei den Bodentruppen auf, wo in Zukunft in einem Schritt jeweils ein Drittel der Truppenkörper eines bestimmten Typs mit neuen Systemen ausgerüstet werden soll, bevor in Folgeschritten auch die beiden anderen Drittel erneuert werden. Dies erlaubt es, neue Fähigkeiten rascher als bisher aufzubauen, mit den beschafften Systemen Erfahrungen für künftige Beschaffungen zu sammeln und den technologischen Fortschritt zu nutzen.

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

Zweitens soll das Leistungsvermögen der Armee durch Nutzung von Chancen des technologischen Fortschritts erhöht werden. Die Folge der technologischen Innovationen sind beträchtlich verbesserte Fähigkeiten, grosse Räume permanent zu überwachen sowie kleine und bewegliche Ziele präzise zu erkennen und nahezu zeitverzugslos, auf grosse Distanz und mit einer noch nie dagewesenen Genauigkeit, zu bekämpfen. Gleichzeitig eröffnet die Verfügbarkeit von günstigen kommerziellen Gütern (z. B. Drohnen), die eine vergleichbare Wirkung erzielen können wie teurere Waffensysteme, neue Einsatzformen und Einsatzbereiche. Künstliche Intelligenz in Kombination mit Robotik könnten ferner zu einem dominierenden Faktor auf dem Gefechtsfeld der Zukunft werden.

Drittens ist die internationale militärische Kooperation zu intensivieren, damit die Armee von Erfahrungen und Standards anderer Streitkräfte profitieren und gleichzeitig mit ihren Fähigkeiten einen Beitrag zur Sicherheit in Europa leisten kann.

Im Frühjahr 2024 wird mit der Armeebotschaft 2024 dem Parlament zudem eine Fähigkeitsplanung mit einem Zeithorizont von zwölf Jahren unterbreitet, mit der es die längerfristige, strategische Ausrichtung der Armee steuern kann. Diese Botschaft wird der Bundesversammlung eine zweckmässige Grundlage für Entscheidungen geben, welche die Weiterentwicklung der Armee betreffen.

Postulat 23.3131

Die Zusammenarbeit mit der Nato ist grundsätzlich gut etabliert, sowohl auf institutioneller als auch auf operativer Ebene. Diese Zusammenarbeit ist indes ständigen Veränderungen unterworfen. Es ist Sache der Schweiz, mit ihren eigenen Mitteln und Möglichkeiten darauf zu reagieren. Die PfP als gegenwärtiger Rahmen der Kooperation mit der Nato erlaubt es, die Zusammenarbeit auch im Verteidigungsbereich zu intensivieren. Die derzeitigen Beschränkungen hat sich die Schweiz weitgehend selbst auferlegt; es liegt daher an ihr, diese im Rahmen des Neutralitätsrechts aufzugeben oder zumindest anzupassen. Die Partnerschaft soll im herkömmlichen Bereich der kooperativen Sicherheit, einschliesslich der Interoperabilität, fortgesetzt werden, aber stärker als bisher auf Aspekte ausgerichtet werden, die für die eigenen Verteidigungsfähigkeiten von Bedeutung sind. Es ist jedoch unerlässlich, dass zusätzliche Ressourcen für die Intensivierung der multilateralen Zusammenarbeit bereitgestellt und die entsprechenden Rechtsgrundlagen ausgearbeitet werden.

Sollte die Schweiz direkt angegriffen werden, steht es ihr frei, ihre Verteidigung in Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder einem Militärbündnis zu organisieren. Darum muss die Armee in der Lage sein, mit anderen Streitkräften zusammenzuarbeiten. Die Interoperabilität, insbesondere in bestimmten Scharnierbereichen wie der Luftwaffe, könnte sich im Extremfall eines militärischen Angriffs als überlebenswichtig erweisen. Die Zusammenarbeit soll daher für die Armee Voraussetzungen für einen Einsatz mit Aussicht auf Erfolg schaffen, ohne dass dabei Verpflichtungen, Abhängigkeiten oder Sachzwänge eingegangen werden, die mit der Neutralität unvereinbar wären. Es geht also darum, über die Zusammenarbeit mit den Streitkräften der Nato und ihren Mitgliedstaaten die Fähigkeiten im gesamten Spektrum hinweg zu stärken und damit den eigenen Handlungsspielraum zu erhöhen, insbesondere im Falle eines bewaffneten Angriffs. In Friedenszeiten können bestimmte Kooperationen eine Neutralitätsklausel erfordern. In diesem Fall wäre es Sache der Schweiz, über die Aktivierung einer solchen Klausel zu entscheiden.

In jedem Fall profitiert die Schweiz von einer starken Nato. Die Schweiz ist nicht in der Lage, sich gegen alle potenziellen Bedrohungen alleine zu wappnen. Insbesondere die Verbreitung ballistischer Lenkwaffen stellt eine Bedrohung dar, die die Schweiz nicht im Alleingang bewältigen kann. Die Nato bietet einen Schutzschirm und eine nukleare Abschreckung, von der auch die Schweiz direkt profitiert.

Die Schweiz sollte die Zusammenarbeit auf der Grundlage des Zusatzberichts zum Sipol B 2021 und im Rahmen der etablierten Partnerschaftsinstrumente fortsetzen und ausbauen,

Verteidigungsfähigkeit und Kooperation

um ihre eigene Verteidigungsfähigkeit zu verbessern und zur Sicherheit ihres regionalen Umfelds beizutragen. Diese Zusammenarbeit wird vorrangig mit der Nato geführt, die eine zentrale Rolle für die europäische Sicherheit spielt, aber auch mit den Nachbarstaaten und der Europäischen Union.

13.1 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat wird gestützt auf diese Schlussfolgerungen prüfen, ob und wenn ja, welche Massnahmen weiter vertieft oder umgesetzt werden sollen.