

—

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik

Associazione svizzera di politica estera

Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

«Sicherheitspolitik der Schweiz neu denken, aber wie?»

Peter Hug

*Historiker, ehemals Fachsekretär der
Sozialdemokratischen Fraktion in der
Bundesversammlung*

April 2024

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Bündnisfreiheit statt Neutralität	3
Strategische Defizite des Konzepts «Autonomie» und «Interoperabilität»	7
Sicherheit ist mehr als Verteidigung	9
Armee bedrohungsgerecht aufstellen.....	9
Das globale öffentliche Gut «Sicherheit»	11
Cybersicherheit, Desinformation und Hassreden bekämpfen	12
Die Resilienz kritischer Infrastrukturen erhöhen	13
Resilienz bei Versorgungsstörungen und Pandemien	15
Weltraum als sicherheitspolitischer Wirkungsraum anerkennen	15
«Demokratisierung» äusserst machtvoller Technologien	16
Verbrecherische Staatsmänner und andere Gangster bekämpfen	18
Ohne institutionelle Reformen keine Sicherheit	19
Personelle und finanzielle Mittel bedrohungsgerecht einsetzen	20
Fazit in zwölf Thesen	22
Literaturverzeichnis	25

Einleitung

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz muss neu gedacht werden. Das deutete der Bundesrat implizit bereits drei Wochen vor dem erneuten russischen Überfall auf die Ukraine an, indem er in seinem aussenpolitischen Bericht vom 2. Februar 2022 einleitend auf eine grundsätzliche «Zeitenwende» hinwies. Unmittelbar nach dem russischen Grossangriff stellte auch der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz den Begriff der «Zeitenwende» ins Zentrum einer Regierungserklärung.

In beiden Fällen verwies der Begriff der «Zeitenwende» auf das Scheitern des lange dominanten Konzepts «Wandel durch Annäherung»: beim Bundesrat in Bezug auf China, bei Olaf Scholz auf Russland. Tatsächlich lag das Konzept «Wandel durch Annäherung» der Bereitschaft des Westens zugrunde, China trotz massiver rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Defizite 2001 in die WTO aufzunehmen und zehn Jahre später ebenso Russland. Der Wirtschaftsverband «Economie-suisse» jubelte, dieser Entscheid sei «auch ein Erfolg für die Schweiz, die im Beitrittsprozess eine wesentliche Rolle als Vermittlerin wahrgenommen hat.» Ungeachtet der russischen Kriegsverbrechen in Tschetschenien, der gewaltsamen Abtrennung der Regionen Südossetien und Abchasien von Georgien und anhaltenden weiteren imperialen Ansprüchen Russlands habe die Blockade «dank eines Kompromissvorschlags und der aktiven Vermittlung durch die Schweiz» überwunden werden können.

Mit dem im Alleingang vereinbarten Freihandelsabkommen von 2013 mit China und 2014 mit der Weigerung, nach der Krim-Annexion und dem Einmarsch in den Donbass die EU-Sanktionen gegen Russland zu übernehmen, akzentuierte die Schweiz ihre Appeasement-Politik. Sie sah systematisch über schwerste Brüche des Völkerrechts hinweg und schürte die illusionäre Hoffnung, mit fortlaufendem Nachgeben (fehlende Sanktionen bei Verstössen gegen das Minsk-Abkommen), Zugeständnissen (schrakenlose Umwerbung von russischen Banken, Oligarchen, Rohstoffhändlern, Gasprom und Nord Stream 2 mit Sitz in Zug) und Beschwichtigung (Fehlleistungen der Bundesanwaltschaft) beim Aggressor eine Verhaltensänderung zu erreichen. Damit, so lautete das Argument, wolle man sich für eine Vermittlerrolle bereithalten und die Guten Dienste nicht gefährden – auch das eine krasse Fehleinschätzung, denn die Nachfrage blieb aus.

Bündnisfreiheit statt Neutralität

Mit der «Zeitenwende» kam dieses eng mit dem Selbstbild der Neutralität verknüpfte, de facto aber ohnehin seit langem obsoletere Konzept, sich durch Wegschauen bei schwersten Völkerrechtsverletzungen für Friedensstiftung zu empfehlen, unter Druck. Angesichts der anhaltenden russischen Aggression war es immer schwieriger geworden zu argumentieren, die Appeasement-Politik

der «neutralen» Schweiz fördere den Frieden. Auch die internationale Anerkennung der Neutralität ist zutiefst erschüttert.

Ohne internationale Anerkennung tendieren die Erfolgsaussichten der «Neutralität» aber gegen null. So betont der Bundesrat in seiner aussenpolitischen Strategie 2024–2027: «Die Neutralität der Schweiz kann dann Wirkung erzielen, wenn sie international verstanden und anerkannt sowie als nützlich betrachtet wird. Letzteres ist heute bei manchen europäischen Staaten, die ursprünglich den zentralen Referenzpunkt der Neutralität darstellten, kaum mehr der Fall.» (Bundesrat, 2024a, 42). Das ist eine vernichtende Feststellung, wenn man bedenkt, dass laut ETH-Umfrage auch 94 Prozent der Schweizer Bevölkerung die internationale Anerkennung für die Erfolgsaussichten der Neutralität als «entscheidend» betrachten.

«Die Schweiz ist in der schwersten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz kann sich nicht als neutral bezeichnen und zulassen, dass eine oder beide Seiten ihre Gesetze zum eigenen Vorteil ausnutzen. Das geschieht jedoch», hielt auch der US-Botschafter in der Schweiz, Scott Miller, in einem NZZ-Interview fest. Und die Botschafter der sieben mächtigsten Wirtschaftsnationen G7 drängten die Schweiz in einem Brief zur Teilnahme an der Repo-Taskforce «Russische Eliten, Bevollmächtigte und Oligarchen» zur Umsetzung der Finanz-Sanktionen gegen Putins Netzwerk. Für die schroffe Absage schickte der Bundesrat subalterne Beamte vor. Sogar die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hielt in ihrem Kontrollbericht über die Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen vom 14. November 2023 fest, dass es der Schweiz bei **deren Begleitung und Überwachung an Ernsthaftigkeit fehlt**.

All dies erweckt den Eindruck einer gewissen Ratlosigkeit über die Rolle der Schweiz in Europa und der Welt gerade mit Blick auf ihre Sicherheitspolitik. Zentrale Probleme könnten gelöst werden, wenn in einem ersten Schritt auf das völlig veraltete Haager Neutralitätsrecht von 1907 verzichtet wird. Wenn die Schweiz gegenüber ihren besten Freunden und Partnern Überflugrechte oder die Weitergabe von Kriegsmaterial verweigert, das sie vor zehn oder zwanzig Jahren exportiert hat, und keine politische Kooperation eingeht, um die Sanktionen gegen Russland tatsächlich durchzusetzen, so fällt das Verständnis für die Sonderrolle der Schweiz dahin. Auch der Bundesrat weist darauf hin, dass selbst im breit gespannten Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) «weniger die Neutralität als vielmehr die Konvergenz von Interessen respektive Werten das zentrale Kriterium für gemeinsames Handeln» darstellt. (EDA, 2023, 10). Die «Konvergenz von Interessen respektive Werten» als Grundlage und Voraussetzung für gemeinsames aussen- und sicherheitspolitisches Handeln liegt ohne Zweifel im Interesse der Schweiz. Das bedeutet aber den Bruch mit einer lange geübten, angeblich unparteiischen, auf Äquidistanz und Enthaltensamkeit ausgerichteten Neutralitätspolitik.

Das Haager Neutralitätsrecht widerspricht heute namentlich in zwei Punkten den sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz. Erstens erlaubt es Privaten *schrankenlose Geschäfte mit allen*

Kriegführenden. «Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern», hält Artikel 7 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Landkrieg fest. Privaten ist alles erlaubt, selbst wenn sie einen Angriffs-, Vernichtungs- oder Kolonialkrieg unterstützen oder der belieferte Kriegführende humanitäre Regeln zur Einhegung des Krieges systematisch verletzt. Bedingung für diesen Freipass des äusserst liberalen Haager Rechts besteht allein darin, dass der Staat tatsächlich konsequent wegschaut und in keiner Form in die Handlungen der privaten «Personen» eingreift. Entsprechend muss der Neutrale laut Artikel 8 auch nicht eingreifen, wenn Kriegführende seine Kommunikations-Infrastruktur für Spionage, Desinformation oder Hassreden nutzen.

Diese Bestimmungen entsprachen zwar der Handhabung der Neutralität durch die eidgenössischen Orte seit dem 17. Jahrhundert und dem Verhalten der Schweiz im Ersten und im Zweiten Weltkrieg; die geübte, meist einseitige schrankenlose Belieferung von Kriegführenden ist mit einer auf die «Konvergenz von Interessen respektive Werten» ausgerichteten, kooperativen Aussen- und Sicherheitspolitik aber völlig unvereinbar.

Dies gilt in erhöhtem Masse in Bezug auf die zweite zentrale Bestimmung des Haager Neutralitätsrechts. Greift der neutrale Staat nämlich dennoch in das unabhängig von ihm imaginierte «private» Handeln ein, so unterliegt er einer *Gleichbehandlungspflicht*. «Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden», heisst es in Artikel 9. Der Bundesrat hat diese Gleichbehandlungspflicht historisch gesehen vielfach ignoriert, sie aber ausgerechnet in seiner Ukraine-Verordnung neu entdeckt. Entsprechend verhängte er die Sanktionen im Bereich von Rüstungsgütern, besonderen militärischen Gütern und doppelt verwendbarer Hochtechnologie sowohl gegen Russland wie auch gegen die Ukraine. Eine Frage aus dem Nationalrat, welche aussenpolitischen Ziele der Bundesrat verfolge, wenn er nicht allein gegen den Aggressor, sondern auch gegen das überfallene Opfer Sanktionen verhängte, führte zu keiner nachvollziehbaren Antwort.

Um sich aus diesen Widersprüchen zu befreien, braucht es weder einen Nato-Beitritt noch eine Kündigung der Haager Neutralitätsabkommen, denen bis heute über 30 Staaten von Deutschland über Frankreich bis USA, Russland, China und die Ukraine beigetreten sind. Denn das Haager Neutralitätsrecht ist ein ad hoc Recht, das fallweise angerufen werden kann, was allerdings kaum mehr vorkommt. Laut Haager Recht steht allen frei, je nach Kontext das aussen- und sicherheitspolitisch Richtige zu tun. Es zwingt niemand, zuerst die «Vereinbarkeit» mit Neutralität zu prüfen.

Verzichtet die Schweiz darauf, im Einzelfall die «Vereinbarkeit» mit der Neutralität zu überprüfen, so folgt daraus kein Zwang, der Nato beizutreten. Der Gegenbegriff zur Neutralität ist nicht der Nato-Beitritt. Vielmehr steht es der Schweiz frei, auch ohne «immerwährende» Beachtung des veralteten und diffusen Neutralitätsrechts bündnisfrei zu bleiben. Für einen Nato-Beitritt fehlt aufgrund der privilegierten geografischen Lage der Schweiz die strategische Notwendigkeit. Niemand in der Nato erwartet von ihr, mittels eines Beitritts zu einem verstärkten Flankenschutz beizutragen, wie dies bei Schweden und Finnland der Fall ist, noch braucht die Schweiz wie die Ukraine eine Sicherheitsgarantie, die durch eine Beistandspflicht befestigt wird. In Bereichen wie Cybersicherheit, Desinformation oder Luftraumschutz, in denen die Geografie keinen Schutz bietet, macht die Bündnisfreiheit aber den Weg frei für eine projektbezogene Zusammenarbeit mit der Nato und der EU, also überall dort, wo Sicherheit allein in einem gesamteuropäischen Zusammenhang geschaffen werden kann.

Dem Bündnisfreien steht es auch frei, weltweit militärische Solidaritätsleistungen zu erbringen, falls dies in seinem sicherheitspolitischen Interesse steht. So kann er mit geeigneten, d.h. zertifizierten Truppen zu UNO-Zwangsmassnahmen oder den *Nato Response Forces* (NRF) beitragen, wie das Schweden und Finnland schon vor Jahren in Afghanistan und Libyen gemacht haben. Dies brachte zwar rückblickend gesehen keinen Sicherheitsgewinn. Dieser war aber umso grösser im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit, die gängigen Neutralitätsvorstellungen ebenfalls widersprach.

Hinzu kommt, dass inzwischen alle Funktionen hinfällig sind, welche die Schweiz traditionell mit der Neutralität in Verbindung brachte. Das Hauptziel des Neutralitätsrechts, den *Anspruch des Neutralen auf den ungehinderten Zugang zu weltweit offenen, möglichst wenig regulierten Märkten* zu schützen, erwies sich bereits im Ersten Weltkrieg als Illusion. Im Umfeld einer totalen Kriegführung schützt die Neutralität nicht vor Blockaden und Handelskontrollen. Und seit der «Zeitenwende» gewähren auch die besten Freunde und Partner der Schweiz kaum mehr Raum, sich Sanktionen zu entziehen und am Anspruch auf universellen Freihandel festzuhalten. An Stelle der Maximierung wechselseitiger Abhängigkeiten («*Frieden durch Interdependenz*») tritt vielmehr die Diskussion, ob ein «*De-Risking*» ausreiche oder gar ein «*De-Coupling*» angesagt sei, um die Versorgungssicherheit zu stärken, sich weniger erpressbar zu machen und nicht zur Aufrüstung der Falschen beizutragen. Zwar gibt es weiterhin gute Gründe, Konfrontation und Abschreckung nicht als alleinige Garanten von Frieden und Sicherheit zu betrachten und Sicherheitsbedrohungen nicht durch Blockbildung, sondern auch mit Kooperation anzugehen. Die Hauptfunktion des Neutralitätsrechts, die Freiheit des Handels zu schützen, ist spätestens mit der Zeitenwende aber hinfällig geworden.

Auch andere der Neutralität historisch zugeschriebene Funktionen sind bedeutungslos geworden. *Der Zusammenhalt der Schweiz* ist auch ohne die innere Friedensfunktion der Neutralität nicht gefährdet. Die Zeiten konfessioneller Konflikte und auseinanderstrebender Landesteile sind längst vorbei. Ebenso hinfällig ist ihre *geopolitische Stabilisierungsfunktion*; die frühere Rolle der Schweiz

als anerkanntes und erwünschtes Puffergebiet zwischen allfälligen Konfliktparteien ist angesichts der weit fortgeschrittenen europäischen Integration obsolet. Auch *Sicherheit durch Abseitsstehen* war nur so lange ein taugliches Konzept, als ein isolierter Angriff drohen konnte. Im zusammenwachsenden Europa wird Abseitsstehen zum Sicherheitsrisiko. Denn die Sicherheit der Schweiz ist mehr denn je von jener ihrer besten Freunde und Partner in Europa abhängig.

Hauptargument für die Neutralität ist inzwischen ihre *Dienstleistungsfunktion*. Auch diesbezüglich sieht die Wirklichkeit anders aus. Längst haben die UNO und andere Staaten von Norwegen über Kanada bis Katar der Schweiz als Friedensvermittlerin den Rang abgelaufen. Das überhöhte Selbstbild der Schweiz als Friedensstifterin hat seit jeher eher kompensatorischen Charakter als etwas mit der Realität zu tun.

Strategische Defizite des Konzepts «Autonomie» und «Interoperabilität»

Dass Abseitsstehen zum Sicherheitsrisiko wird, hat inzwischen auch der Bundesrat erkannt. Dennoch hält er an der Neutralität, dem Hauptgrund für dieses Abseitsstehen ebenso wie am eng damit verknüpften Konzept der «autonomen» Landesverteidigung fest – obschon offensichtlich ist, dass es dafür weder Szenarien noch die Fähigkeiten gibt. Im Armeebereich 2024 wiederholt der Bundesrat seine Einschätzung aus dem Sicherheitspolitischen Zusatzbericht 2022, dass «ein direkter bewaffneter Angriff auf die Schweiz als unwahrscheinlich» zu betrachten ist (Bundesrat, 2024b, 22). Auch betreffend Fähigkeiten ist Armeechef Thomas Süssli klar: Im Falle eines direkten militärischen Angriffes auf die Schweiz wäre spätestens nach zwei-drei Wochen Schluss. Noch deutlicher ist Mauro Mantovani, Dozent Strategische Studien der Militärakademie an der ETH Zürich: «Eine autonome Landesverteidigung ist gegen eine militärische Grossmacht aussichtslos. Sie wäre nur mit eigenen Atomwaffen oder vervielfachten Investitionen in eine konventionelle Verteidigung zu erzielen» – etwa nach dem Vorbild Israels, das eigene Atomwaffen besitzt und über 5,6 Prozent des BSP für das Militär ausgibt. Das entspräche in der Schweiz im Jahre 2030 rund 54 Milliarden Franken, also das Zehnfache der aktuellen Armeeausgaben. Eine derart irrwitzige Steigerung ist politisch angesichts der hervorragenden militärischen Sicherheitslage der Schweiz völlig ausgeschlossen. Zudem wäre zu bedenken, ob ein solcher Krieg ohne den Preis der weitestgehenden Selbsterstörung geführt und gewonnen werden könnte.

Um das offensichtliche Fehlen plausibler Szenarien für einen militärischen Angriff auf die Schweiz wegzureden, behilft sich der Bundesrat der Formel, «eine solche Entwicklung» dürfe dennoch «im Hinblick auf die möglichen verheerenden Auswirkungen nicht ausser Acht gelassen werden» (Bundesrat, 2024b, 22). Und die offensichtliche Unfähigkeit der Schweiz zur «autonomen» Landesverteidigung versucht der Bundesrat dahin aufzulösen, dass er die Option für einen Nato-Beitritt im

Kriegsfall eröffnen möchte. Das Ziel, im Ernstfall beitriffsfähig zu sein, will der Bundesrat durch vermehrte Teilnahme an Nato-Übungen und grösstmögliche Interoperabilität erreichen. Das sei ohne weiteres mit der Neutralität vereinbar. Denn, so der Bundesrat, «entfallen» bei einem «bewaffneten Angriff auf einen neutralen Staat dessen Verpflichtungen aus dem Neutralitätsrecht, und er ist frei, seine Verteidigung gemeinsam mit anderen Staaten zu organisieren» (Bundesrat 2022, 11). Diese Sicht wendet die bisher verfolgte «Vorwirkungslehre» in der 1954 formulierten «Bindschedler-Neutralitätsdoktrin» sozusagen in ihr Gegenteil. Diese forderte, in Friedenszeiten alles zu unterlassen, was den Eindruck erwecken könnte, dass sich die Schweiz in einem Krieg einem Bündnis anschliesst. Neues Ziel ist nun vielmehr, in Friedenszeiten alles vorzukehren, um sich im Falle eines Angriffs nahtlos der Nato anschliessen zu können.

Unbeantwortet bleibt freilich die Frage, wo denn dieser gemeinsame Verteidigungskampf mit der Nato stattfinden soll und welches Interesse die Nato an einem Beitritt der Schweiz zu einem derart späten Zeitpunkt, d.h. mitten in einem laufenden Krieg haben könnte. Im schwer vorstellbaren Falle eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz hätte die Nato wohl andere Sorgen, als der Schweiz am Rhein zu Hilfe zu eilen. Umgekehrt wäre die Schweizer Armee weiterhin nicht in der Lage, zur Verteidigung der Nato-Aussengrenze beizutragen, worin noch eher ein Sicherheitsgewinn gesehen werden könnte. Denn eine Milizarmee ist in vielfacher Hinsicht völlig überfordert, mit Bodentruppen ausserhalb des eigenen Territoriums einen wirksamen militärischen Beitrag zu leisten, setzt dies neben einer entsprechenden Ausbildung und komplexen Logistik doch eine vielfach erprobte Einbindung in die Kommandostruktur der Nato voraus. Auch für die Luftwaffe wäre es ohne vorgängige langjährige Mitwirkung in gemeinsamen Manövern zum Üben des Bündnisfalls nach Artikel 5 des Nato-Vertrages selbst mit noch so viel «Interoperabilität» ausgeschlossen, im Kriegsfall wirksame Beiträge zu leisten. Eine integrierte Mitwirkung in Artikel-5-Manövern käme aber einem Nato-Beitritt sehr nahe und ist weiterhin politisch ausgeschlossen. «Die Teilnahme an einigen Übungen der Nato auf kleinstem Feuer» reicht freilich bei weitem nicht aus, «um die Voraussetzungen für eine nahtlose Zusammenarbeit im Ernstfall» zu schaffen, hielt dazu der inzwischen leider verstorbene, langjährige NZZ-Redaktor und Generalstabsobersst Bruno Lezzi nüchtern fest (Lezzi, 2022, 321).

Statt sich ohne plausible Szenarien mit einer Verdoppelung der Armeeaussgaben auf den anerkanntermassen ebenso «unwahrscheinlichen» wie nicht führbaren Verteidigungsfall ab Landesgrenze vorzubereiten und mittels «Interoperabilität» auf eine illusionäre Beitrittsfähigkeit zu bauen, wäre die Armee besser beraten, sich konsequent an plausiblen Bedrohungsszenarien auszurichten, bei denen mit militärischen Mitteln tatsächlich zusätzliche Sicherheit geschaffen werden kann.

Sicherheit ist mehr als Verteidigung

Hinzu kommt, dass «Verteidigung» längst den Monopolanspruch verloren hat, allein für Sicherheit besorgt zu sein. Vielmehr stehen Verteidigung und Sicherheit in einem Spannungsverhältnis. Auch der Bundesrat unterscheidet seit Anfang der 1970er Jahre zwischen umfassender «Sicherheitspolitik» und spezifisch militärischer «Verteidigung». Sowohl in der zeitlichen Abfolge als auch in der Bedeutung hat Sicherheitspolitik Vorrang vor militärischer Verteidigung, auch wenn sich dies bisher noch kaum in der Mittelverteilung niedergeschlagen hat.

«Sicherheitspolitik» zielt darauf ab, die Anwendung von organisierter Gewalt zu verhüten, das Risiko von Katastrophen und Notlagen zu vermindern und deren allfällige Folgen zu bewältigen. «Verteidigung» dient demgegenüber der militärischen Abwehr eines Angriffs. «Verteidigung» setzt also erst ein, wenn «Sicherheitspolitik» versagt hat. Von den drei verfassungsmässigen und im Gesetz verdeutlichten Armeeaufträgen – Verteidigung, Schutz der Bevölkerung und Bewältigung von Notlagen mittels Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und internationale militärische Friedensförderung – bilden im Grunde nur die zwei letzteren Teil der Sicherheitspolitik. Und auch diese entfalten ihre Wirksamkeit allein im Verbund mit zivilen Massnahmen.

Diese Konzeptualisierung von Sicherheitspolitik hat der Bundesrat seit langem in seiner Analyse, aber nicht in der Zuteilung der knappen finanziellen und personellen Mittel vollzogen. So identifizierte er 2021 in seinem Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz neun zentrale Politikbereiche und Instrumente zur Umsetzung seiner Ziele: 1. die Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen; 2. die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität; 3. die verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung; 4. den Einsatz für freie Meinungsbildung und unverfälschte Information; 5. ein verstärkter Schutz vor Cyberbedrohungen; 6. die Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität; 7. die Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit; 8. mehr Schutz vor Katastrophen und Notlagen und bessere Regenerationsfähigkeit; und 9. mehr Zusammenarbeit zwischen den Behörden und besseres Krisenmanagement. Alle neun Bereiche betreffen zivile Massnahmen, sieben sogar ausschliesslich. Nur in zwei Bereichen sind Beiträge der Armee gefragt und auch dort nur unterstützend: Bei der internationalen Zusammenarbeit (Ziffer 2) mit der militärischen Friedensförderung und in der hybride Konfliktführung (Ziffer 3) mit Assistenzbeiträgen an die zivilen Behörden im Bereich von Schutz und Rettung.

Armee bedrohungsgerecht aufstellen

Kurz: Der Schweizer Armee mangelt es weniger an Geld als an einer Strategie, die ausgehend von plausiblen Szenarien eine bedrohungsgerechte und vertrauensbildende Antwort gibt. Gefragt ist

nicht die vom Bundesrat ohnehin bis heute als «unwahrscheinlich» bezeichnete Verteidigung im Falle eines direkten militärischen Angriffs, sondern der Schutz der Bevölkerung vor Gewalttaten von Einzeltätern oder terroristischen Gruppierungen etwa in Form von Sprengstoffanschlägen, Drohnen- oder Cyberangriffen gegen internationale Konferenzen, andere symbolträchtige Ziele oder kritische Infrastrukturen sowie die Unterstützung der zivilen Behörden in Notlagen und im Katastrophenfall. Zudem gilt es, weit mehr als in der Vergangenheit mit den Instrumenten der zivilen und militärischen Friedensförderung zur Stärkung des Systems Kollektiver Sicherheit der UNO beizutragen.

Gefordert ist damit ein militärisches Instrument, das Sicherheitsleistungen dort erbringt, wo tatsächlich Risiken bestehen, vorab in Bezug auf Sicherungs- und Rettungseinsätze. Der Schutz des Luftraums erfordert primär bodengestützte Systeme auf kurze Distanz; die Fähigkeit zur elektronischen Störung und/oder den Abschuss von Drohnen aller Art; die Zusammenarbeit mindestens mit den Nachbarstaaten zur Früherkennung, Frühwarnung und Schutz des Luftraums mittels eines für Luftpolizei und Luftverteidigung optimierten Jagdflugzeugs. Zwar hat die Schweiz mit allen vier Nachbarstaaten Übereinkommen im Bereich der Luftraumsicherheit abgeschlossen. Sie treten aufgrund des Neutralitätsdogmas aber automatisch ausser Kraft, wenn sie wirklich benötigt würden, ebenso der Vertrag mit der Nato zum Austausch von Luftlagebildern (*Air Situation Data Exchange, ASDE*). Diese Abkommen sind allein bei zivilen Bedrohungen anwendbar, was sicherheitspolitisch wenig Sinn ergibt; eine Gefährdung der Luftraumsicherheit gilt es zu verhindern, ob sie nun aus fahrlässigen, kriminellen, terroristischen oder machtpolitischen Gründen begangen wird. Die eingeleitete Mitwirkung bei der *European Sky Shield Initiative (ESSI)*, der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) und der Ständigem Strukturiertem Zusammenarbeit (PESCO) weisen in die richtige Richtung. Allerdings wäre die Schweiz gut beraten, die allein auf Beschaffungsfragen ausgerichtete ESSI um eine Plattform für Einsatzkooperation zu ergänzen und auch der *Integrated Air and Missile Defence-Initiative (Nato IAMD)* beizutreten.

Bei den Bodentruppen bestehen weiterhin Lücken im Assistenzdienst an die zivilen Behörden, um den verhältnismässig bescheidenen Bestand von Polizei und Blauhelmorganisationen rasch aufstocken und die Durchhaltefähigkeit stärken zu können. Derart ausgebildete, ausgerüstete und strukturierte Truppen sind gleichzeitig besonders geeignet, damit die Schweiz ihre Beiträge zur internationalen militärischen Friedensförderung im Rahmen der UNO wie seit langem geplant ausbauen kann.

Eine derart strukturierte Armee der Zukunft ist deutlich kostengünstiger als die heutige Armee und deckt dennoch ein weit breiteres Feld von Bedrohungen ab. Der Schutz der Bevölkerung und der Schutz kritischer Infrastrukturen wird gestärkt, die Bereitschaft durch mehr professionelle Elemente erhöht, die Betriebsausgaben gesenkt und im Verhältnis jene für Investitionen spürbar erhöht, was einen deutlichen Modernisierungsschub und die volle Ausrüstung aller Verbände ermöglicht. Damit ist der Sicherheitsbeitrag einer entsprechend neu ausgerichteten Armee

insgesamt erheblich grösser als jener der bestehenden Armee – auch durch ihre erhöhte Fähigkeit, im internationalen Rahmen zur militärischen Friedensförderung beizutragen.

Die aktuelle Armeepanung geht allerdings in die entgegengesetzte Richtung: Mehr Fähigkeiten für grossräumige Bewegung grosser mechanisierter Verbände für «Gegenangriffe» im «operativen Vorfeld» (obschon dort unsere besten Freunde und Nachbarn nicht auf Schläge der Schweizer Armee gewartet haben), mehr schwere Waffen für den vaterländischen Abwehrkampf ab Landesgrenze und ein voll digitalisiertes Gefechtsfeld (ein extremer Kostentreiber), aber weniger Sanität, weniger Schutz der Zivilbevölkerung, weniger Fähigkeit zur internationalen Friedensförderung (weniger Luftmobilität). Die falsche Weichenstellung geht auf den Aufbau von Offensivkapazitäten mit dem für Luftpolizei viel zu schwerfälligen, aber für Überraschungsangriffe in die Tiefe optimierten Kampfflugzeug F-35A zurück. Er hungert die Armee in jenen Teilen aus, wo eine militärische Vorsorge tatsächlich einen Gewinn an Sicherheit erbringt.

Das globale öffentliche Gut «Sicherheit»

Es gibt einen breiten Konsens, dass die Schweiz auf Solidaritätsbeiträge in Form von Kampftruppen zugunsten der Nato verzichtet, weil ein Nato-Beitritt aufgrund der privilegierten geografischen Lage der Schweiz nicht zur Diskussion steht und die aktuelle Milizarmee an der Nato-Aussengrenze ohnehin handlungsunfähig wäre. Dem steht gegenüber, dass die EU und die Nato in weit höherem Masse zur Sicherheit der Schweiz beitragen als diese jemals aus eigener Kraft vermöchte. Damit steht rasch der aktuell berechtigte Vorwurf des billigen Trittbrettfahrens im Raum.

Umso wichtiger ist es, dass die Schweiz in anderer Form wirksame Beiträge für *das globale öffentliche Gut «Sicherheit»* leistet. Die Milliarden, die durch eine bedrohungsgerecht aufgestellte Armee eingespart werden können, schaffen weit mehr Sicherheit, wenn sie in eine massiv erhöhte Ukrainehilfe fliessen, Georgien, Armenien und die Republik Moldau stabilisieren und namentlich zur Zielerreichung der *UNO-Agenda 2030* beitragen. Es braucht mehr personelle, finanzielle und diplomatisch-politische Mittel zur Stärkung der UNO und Wiederherstellung einer handlungsfähigen OSZE, für Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte und gute Regierungsführung ebenso wie zur verstärkten Beachtung der Wechselwirkungen von Klima und Sicherheit sowie von Entwicklung und Sicherheit, wie sie der UNO Agenda 2030 zugrunde liegen. Trotz den geopolitischen Spannungen bekräftigten alle 193 Staaten der UNO Generalversammlung am 29. September 2023 in der einstimmig verabschiedeten politischen Erklärung A/Res/78/1 ihren Willen, an der Umsetzung der *UNO Agenda 2030* für nachhaltige Entwicklung (SDG) festzuhalten. Die Agenda 2030 weist mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) und 169 Unterzielen den Weg, um sich *den institutionellen und strukturellen Voraussetzungen für Frieden und Sicherheit* anzunähern. Je besser die Ziele der Agenda 2030 erreicht werden, desto mehr Sicherheit wird geschaffen.

Fokussiert sich der reiche Norden jetzt allein auf seine militärische Aufrüstung, so droht er politisch die Unterstützung des Globalen Südens zu verlieren. Die Covid-Pandemie, die in Ländern ohne Zugang zu Finanzmärkten Armut und Hunger explodieren liess, und die im Zuge des Ukrainekrieges erfolgte Umlenkung von Finanzmitteln von der Nord-Süd-Zusammenarbeit in beschleunigte Aufrüstung und Ukraine-Unterstützung haben die Umsetzung der Agenda 2030 massiv zurückgeworfen. Umso grössere Bedeutung kommt dem verstärkten Einsatz auch der Schweiz für eine handlungsfähige UNO und einen *inklusiven, fairen und regelbasierten Multilateralismus* zu. Bei aller Solidarität mit der Ukraine muss einer geopolitischen Blockbildung und Versuchung, Sicherheit und Frieden prioritär mit militärischer Aufrüstung und Abschreckung zu sichern, widerstanden und dafür gesorgt werden, dass niemand zurückgelassen wird und jene zuerst erreicht werden, die am weitesten zurückliegen.

Frieden und Sicherheit sind kein Zustand, sondern müssen – so die Botschaft der Agenda 2030 – immer wieder neu gestiftet und errungen werden. Der globale Investitionsbedarf zum Erreichen der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) beträgt laut Schätzungen der UNO fünf bis sieben Billionen US-Dollar pro Jahr. Der Schweizer Anteil beträgt im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftsleistung rund 43 bis 60 Milliarden CHF – auch dies pro Jahr. Das geht nur, wenn Finanz, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit angemessenen Regulierungen in die Verantwortung zur Umsetzung der Agenda 2030 eingebunden werden, und der Bund seine Prioritäten anpasst.

Die Ausgaben des Bundes für die Beziehungen zum Ausland und internationale Zusammenarbeit (IZA) stagnieren aber und schwanken 2015 bis 2027 zwischen 3,7 und 4 Milliarden, während im gleichen Zeitraum die Ausgaben für militärische Landesverteidigung von 4,2 Milliarden (2015) auf 6,6 Milliarden (2027) schnellen. Zudem sollen sie sich laut Bundesrat und Parlament bis 2035 auf 10,5 Milliarden CHF mehr als verdoppeln. Frieden und Sicherheit der Schweiz wäre weit mehr gedient, wenn die 10,5 Milliarden vorab in die Beziehungen zum Ausland und IZA gingen, während eine bedrohungsgerecht aufgestellte Armee für rund 4 Milliarden CHF zu haben ist.

Cybersicherheit, Desinformation und Hassreden bekämpfen

Einen besonders grossen Nachholbedarf weist die Schweiz im *Bereich der Cyber-Sicherheit* auf. Zwar gehört sie zu den weltweit innovativsten Staaten und weist eine besonders breit aufgestellte Industrie-, Start-up- und Wissenschaftsszene auf, die im Bereich der Cyber-Sicherheit hochwertigste Dienstleistungen anbietet. Mangelnder politischer Wille, die Unfähigkeit zu strategischer Führung, ein kleinliches Kompetenzgerangel zwischen den mit Cyber-Sicherheit befassten Bundesämtern und der ausgeprägte Föderalismus verhindern aber wirksam und dauerhaft Fortschritte auf diesem Gebiet. Im *Global Cybersecurity Index* der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) belegt

die Schweiz den höchst bescheidenen Platz 42 – weit abgeschlagen hinter Staaten wie Saudi-Arabien, Indien, Kasachstan oder Tansania.

Auch im Parlament ist die Botschaft noch nicht angekommen, dass die weltweit höchst professionell aufgestellte *Cyber-Kriminalität* Jahresumsätze von Hunderten Milliarden Dollar erzielt. Deren intime Beziehungen zu Staaten wie Russland, China, Nordkorea und Iran verwischen dabei die Grenzen zwischen fahrlässigen, kriminellen, terroristischen und machtpolitisch motivierten Angriffen. Sitzstaaten krimineller Cyber-Angriffe wie Russland leisten meist keine Rechtshilfe, weil sie mit den mafiösen Profiteuren verflochten sind und deren Dienste ihrerseits zur Verfolgung machtpolitischer Ziele – darunter mittels *Hassreden und Desinformation* – beanspruchen, um die freiheitlichen Grundlagen der Demokratien zu untergraben und diese gegeneinander aufzubringen. Die Marktkräfte spielen ihnen in die Hand; Hassreden und Fake-News finden laut OECD in den Sozialen Medien rund sechs Mal grössere Beachtung als seriöse Information, was die Werbeeinnahmen entsprechend maximiert. Umso wichtiger ist es auch aus sicherheitspolitischer Sicht, freie Medien zu unterstützen und digitale Kompetenzen zu fördern.

Zwar betont auch der Bundesrat die hohe sicherheitspolitische Bedeutung von Hassreden und Desinformation. Dennoch hat er bisher kaum Massnahmen ergriffen. Vielmehr erhöht er den Druck auf die Medienförderung und überlässt es im Übrigen Privaten, sich gegebenenfalls zur Wehr zu setzen. Haben Urheber oder Server aber ihren rechtlichen Sitz ausserhalb der Schweiz, so verhindert das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit eine rechtshilfeweise Verfolgung. Daran scheitern nicht allein Begehren in Staaten wie Russland, China, Nordkorea und Iran, sondern auch den USA, wo die meisten digitalen Plattformen angesiedelt sind. Der angebliche Schutz der Meinungsfreiheit kaschiert nur schlecht Profitinteressen, die jede Kooperation verhindern, um Hassreden und Desinformation wirksam zu stoppen. Zu stark steigern diese die Werbeeinnahmen.

Die EU hat weitergehende Ansätze entwickelt, die eine Prüfung der gegenseitigen Strafbarkeit erübrigen. Die Schweiz steht hier abseits, anders als andere EFTA-Staaten wie Norwegen und Island. Generell weist die Schweiz im Bereich der Digitalisierung, der Cyber-Sicherheit und der Bekämpfung von Hassreden und Desinformation gegenüber der EU bedeutende Defizite auf. Das Abseitsstehen wird zum Sicherheitsrisiko. Denn eine enge Partnerschaft mit der EU ist auch mit Blick darauf unverzichtbar, auf die USA und weitere Staaten mit grossen digitalen Plattformen den erforderlichen politischen Druck für Kooperationen und Regulierungen aufzubauen und schnell und konkret auf die Manipulation von Informationen reagieren zu können.

Die Resilienz kritischer Infrastrukturen erhöhen

Auch im Bereich der kritischen Infrastrukturen geht die EU weit systematischer und vernetzter vor als die Schweiz. In ihrer CER-Richtlinie 2022/2557 vom 14. Dezember 2022 definiert sie elf eng miteinander verwobene Dienstleistungsnetze, die hoch verletzlich, für das Funktionieren unserer Wirtschaft und Gesellschaft aber von grundlegender Bedeutung sind und deshalb vor Naturgefahren, Sabotage und Cyberangriffen geschützt werden müssen: die Sektoren Energie, Verkehr, Banken, Trinkwasser, Abwasser, Produktion, Verarbeitung und Vertrieb von Lebensmitteln, Gesundheit, Weltraum, Finanzmarktinfrastruktur sowie digitale Infrastruktur. In dieser Richtlinie definiert die EU ein europaweit einheitlich hohes Schutzniveau, weil sich Sicherheitslücken im einen Mitgliedstaat (oder auch der Schweiz!) auf das Sicherheitsniveau in allen anderen europäischen Staaten auswirken. National unterschiedliche Anforderungen führen zudem zu zusätzlichem und unnötigem Verwaltungsaufwand für grenzüberschreitend tätige Unternehmen und schwächen die Resilienz des Gesamtsystems. Entsprechend weitete die EU mit der gleichzeitig erlassenen erweiterten NIS-2-Richtlinie 2022/2555 einheitliche Cybersicherheitsvorgaben auf noch mehr Sektoren und Unternehmen aus.

Die Schweiz weist in der Cybersicherheit und dem Schutz kritischer Infrastrukturen gegenüber der EU ein Modernisierungsdefizit von mindestens zehn Jahren auf. Mit der vom Bundesrat am 16. Juni 2023 verabschiedeten nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen werden nach wie vor fast nur Prüfaufträge erteilt. So werden die zuständigen Departemente und die Bundeskanzlei erst jetzt beauftragt «zu prüfen, ob es erhebliche Risiken für gravierende Versorgungsstörungen gibt und Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit» erarbeitet werden müssten. Zwar soll das Bundesamt für Bevölkerungsschutz «ein Verzeichnis von essenziell wichtigen Objekten» aufbauen; die dafür zuständige Mini-Abteilung hat das VBS im Zuge des chaotisch geplanten neuen Staatssekretariates für Sicherheitspolitik (SEPOS) aber nochmals aufgespalten und mit widersprüchlichen Aufträgen geschwächt.

Da das SEPOS über keinerlei Weisungsbefugnis verfügt und das VBS zwischen ziviler und militärischer Sicherheitspolitik eine Brandmauer aufzog, ist ein einheitlich strategisches Vorgehen in Partnerschaft mit der EU weiterhin nicht in Sicht. Zum Hemmschuh werden auch hier veraltete Neutralitätspolitische Argumente, geht die EU doch in ihren Programmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und Erhöhung der Resilienz gegenüber Cyber- und hybriden Bedrohungen zwar komplementär, aber eng koordiniert mit der Nato vor. Das in der Schweiz Neutralitätspolitisch begründete separate Vorgehen bei kriegerischen Cyber-Bedrohungen ist nicht zielführend. Die Übergänge von Bedrohungen aus Fahrlässigkeit, Naturereignissen, kriminellen Motiven oder hybrider und tatsächlicher Kriegführung sind fließend. Gefordert ist ein einheitliches, strategisch ausgerichtetes Vorgehen jenseits von dysfunktional gewordenen Neutralitätspolitischen oder föderalistischen Denkverboten.

Resilienz bei Versorgungsstörungen und Pandemien

Den bisher wertvollsten Versuch einer umfassenden Risikoanalyse legte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz 2015 und erweitert 2020/21 vor. Darin bewertet es über 30 Gefährdungen in Natur, Technik und Gesellschaft hinsichtlich Häufigkeit und Schadensausmass. Eine lang andauernde Strommangellage und eine Pandemie erwiesen sich bereits in der 2015 vorgelegten Abschätzung als grösste Risiken für die Schweiz. Die 2020 ausgebrochene Covid-19-Krise und die 2022 nach dem russischen Überfall intensiv diskutierte mögliche Stromlücke wirkten wie eine Bestätigung dieser Analyse. Machtpolitische Risiken durfte das Bundesamt nach einer Intervention der Armee nicht in seine Priorisierung nach Eintretenswahrscheinlichkeit und potenziellem Schadensausmass einbeziehen. Es war allzu offensichtlich, dass diese bei weitem nicht an der Spitze liegen würden, was für die Armee unangenehme Folgefragen nach der richtigen Verteilung der finanziellen und personellen Ressourcen zur Verhütung, Minimierung und Bewältigung der grössten Risiken ausgelöst hätte.

Weil der Bundesrat und namentlich die Kantone die im Epidemiengesetz von 2012 vorgesehenen und im «Zeltner-Bericht» des Bundesamtes für Gesundheit von 2018 im Einzelnen beschriebenen Vorsorgemassnahmen nicht umgesetzt hatten, half in der Covid-Pandemie meist nur der Griff zum Notrecht, um die Krise zu bewältigen. Dass Ämter- und Kantons-Egoismen auch den in der Sicherheitsverbandsübung (SVU19) einmal mehr geforderten Bundeskrisenstab verhinderten, erschwerte die Umsetzung der notrechtlich angeordneten Massnahmen zusätzlich.

Pandemien, Versorgungssicherheit, Cyber, der Schutz kritischer Infrastrukturen und weitere Gebiete der Sicherheitspolitik erfordern in erster Linie ein rasches und kontinuierliches Führungshandeln, globale Solidarität, verstärkte internationale Zusammenarbeit im Rahmen eines fairen und inklusiven Multilateralismus, mit dem Ziel, kohärente und robuste regionale, nationale und globale Massnahmen durchzuführen, die wissenschaftlich fundiert und von der Notwendigkeit geleitet sind, unter vorrangiger Berücksichtigung der Gerechtigkeit und der Achtung der Menschenrechte Prävention, Vorsorge und Bekämpfung von Risiken zu verstärken und deren direkte und indirekte Folgen umfassend zu bewältigen. Davon sind wir weit entfernt.

Weltraum als sicherheitspolitischer Wirkungsraum anerkennen

Diese Anforderung an eine neu gedachte Sicherheitspolitik lässt sich am Beispiel der Risiken im Weltraum illustrieren, die bisher noch kaum adressiert wurden. Dessen Nutzung wirkt sich inzwischen unmittelbar auf die gesamte Bevölkerung aus und ist eng mit allen anderen kritischen Dienstleistungsnetzen verknüpft, deren Resilienz die EU in der erwähnten CER-Richtlinie 2022/2557 ganzheitlich stärken will. Laut einem Bericht des UNO-Generalsekretärs vom Mai 2023

wurden zwischen 1957 und 2012 jedes Jahr rund 150 Satelliten in den Weltraum befördert; diese Anzahl stieg bis 2022 exponentiell auf 2470. Inzwischen sind eigene Satellitennetze auf dem kommerzialisierten Weltraummarkt dank stark gesunkener Preise selbst für Private und kleine Staaten erschwinglich. Die Internationale Fernmeldeunion (ITU) hat Funkfrequenzen von mehr als 1,7 Millionen Satelliten mit nicht geostationärer Umlaufbahn registriert, die bis Anfang 2030 in die Erdumlaufbahn geschickt werden sollen. Deren Bedeutung für höchst sicherheitsrelevante Kommunikation, Erdbeobachtung, Geolokalisierung, Zeitsynchronisation und Wettervorhersage kann fast nicht überschätzt werden – sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich. Dichtestress und Weltraummüll lassen sich nur multilateral – am besten auf UNO-Ebene – erfolgreich angehen. Die Resilienz der Systeme muss auf allen Ebenen erhöht und Sicherheitsrisiken eingedämmt werden.

Die Schweizer Armee hat in ihrem Schwarzbuch vom August 2023 dem Weltraum ebenfalls ein eigenes Kapitel gewidmet und erklärte ihn neben Boden, Luft, Cyber, Elektromagnetismus und Information zum sechsten «Wirkungsraum». Allerdings geht die Armee allein auf dessen Bedeutung für sich selber ein, nicht auf die Resilienz des Gesamtsystems. Der Bundesrat diskutiert Sicherheitsfragen in seinem Konzept zur «Weltraumpolitik 2023» vom 19. April 2023 zwar etwas umfassender, aber weiterhin isoliert, ohne die Wechselwirkungen mit anderen kritischen Infrastrukturen ganzheitlich anzugehen.

Eine ganzheitliche Risikoanalyse, mehr Antizipation sowie eine enge Partnerschaft mit der EU oder zumindest Übernahme von deren Regelungen in Form des «autonomen» Nachvollzugs dürften unumgänglich sein, um unsere Sicherheit zu stärken. Ein Orientierungspunkt bildet die EU-Initiative für eine Europäische «Weltraumstrategie für Sicherheit und Verteidigung» (JOIN(2023) 9 final) sowie die zunehmend enge Zusammenarbeit der EU mit der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), der auch die Schweiz angehört. Sicherheitspolitik neu denken bedeutet auch im Weltraum, Fesseln des Neutralitätsrechts abzulegen und die transnationalen Herausforderungen für mehr Sicherheit und Resilienz kohärent, umfassend und multilateral anzugehen.

«Demokratisierung» äusserst machtvoller Technologien

Nicht allein im Weltraum verschiebt die rasante Technologieentwicklung bisherige Grundlagen der «alten» Sicherheitspolitik. Denn wie Satelliten stehen Cyber, Digitalisierung und künstliche Intelligenz sowie die Entwicklung halb oder ganz autonomer Waffen nicht mehr allein einem exklusiven Kreis geopolitisch handlungsfähiger Staaten zur Verfügung. Vielmehr machen stark sinkende Kosten von immer machtvolleren Technologien – «High-Tech» zu «Low Cost» – diese auch kleinen Staaten oder terroristischen Gruppen zugänglich. Die damit verbundene «Demokratisierung» von *Kriegswaffen* höhlt überkommene geopolitische Strukturen ebenso aus wie die Fähigkeit einzelner Staaten, ihren Bevölkerungen im Alleingang wirksamen Schutz anzubieten. Das

Verteidigungsministerium des Vereinigten Königreiches bezeichnet in seinen Abschätzungen der «Globalen Strategischen Trends» bis 2050 die *Nutzung künstlicher Intelligenz* seit längerem als grösstes Sicherheitsrisiko sowohl in Bezug auf das potenzielle Schadenausmass als auch die Eintretenswahrscheinlichkeit. Als nahezu gleich grosses Sicherheitsrisiko wertet dieser Bericht den mit der Technologieentwicklung verbundenen Zerfall staatlicher Souveränität. Das erfordert schwierige Anpassungen beim regelgestützten internationalen System sowie in der wachsenden Ungleichheit, der verminderten sozialen Kohäsion und der sich so fragmentierenden Gesellschaften (UK, 2022, 9).

Das für die breite Öffentlichkeit augenfälligste Beispiel bilden Drohnen aller Art, welche bereits 2020 die Kriegführung zwischen Aserbaidschan und Armenien revolutionierten und inzwischen auch die Nato-Konzepte zur Verteidigung der Ukraine gegen die russische Aggression und für die Rückeroberung besetzter Gebiete in Frage stellen. Militärstrategen stellen sich die Frage, ob es klug sei, 100 Millionen Dollar in ein einziges, hoch verletzliches Kampfflugzeug oder anderes Grossgerät zu stecken, statt mit dem gleichen Betrag mehrere Tausend Drohnen zu beschaffen, die möglicherweise weit wirksamer sind. Mit künstlicher Intelligenz und Gesichtserkennung ausgestattete Mikrodrohnen sind inzwischen selbst für Terroristen erschwinglich und geben ihnen ein machtvolles Instrument zur Hand. Die Antwort der Schweiz – für Bedrohungen durch Drohnen unter 20 Kilogramm seien die kantonalen Polizeikorps und für schwerere Drohnen die Armee zuständig – ist nicht zielführend, müsste doch bei einem Angriff etwa auf eine Konferenz im internationalen Genf zuerst geklärt werden, wer überhaupt zuständig sei. Zudem verfügen bis heute weder der Bund noch die Polizeikorps über ein Konzept oder gar über Einsatzmittel zur Bekämpfung von Mikro- und Minidrohnen (Hug, 2021). Umso unglaublicher ist das Schutzversprechen, das mit der Beschaffung von 36 F-35A-Kampfflugzeuge verknüpft wird, die gegen all diese Bedrohungen des Luftraums machtlos und vielmehr für den Überraschungsangriff in der Tiefe des feindlichen Territoriums optimiert sind (Fridez, 2022, 16f.). Das Problem der Schweizer Armee liegt nicht beim fehlenden Geld, sondern teuren Irrtümern und einem Mangel an einer zukunftsfähigen, bedrohungsgerechten Strategie.

Gleichzeitig ist die Schweiz als innovativer Forschungs- und Industriestandort vom Risiko der Weiterverbreitung von Technologie für hochtechnologische Waffen stark betroffen und muss ihr Instrumentarium verfeinern, um eine solche Proliferation zu verhindern. Bisherige Massnahmen zur Export- und Rüstungskontrolle griffen meist erst am Ende des Zyklus von Forschung, Innovation, Produkteentwicklung, industrielle Fertigung und Integration in handlungsfähige und -bereite Grossorganisationen ein. Das 2004 vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) eingeführte Sensibilisierungsprogramm Prophylax, das Unternehmen, Wirtschaftsorganisationen und Forschungseinrichtungen auf die Bedrohungen durch Proliferation und Spionage aufmerksam macht, setzt am richtigen Ort ein, beruht bisher aber allein auf Freiwilligkeit und verfügt über zu wenig Ressourcen. Ebenso fehlen bisher ausreichend ehrgeizige Bestrebungen, um die Folgeabschätzung,

Anwendbarkeit des Genfer Rechts und Rüstungskontrolle auf Künstliche Intelligenz, Letale Autonome Waffensysteme (LAWS) und weitere fortgeschrittene Gebiete der Technologieentwicklung auszuweiten. Umso wichtiger wird es, die Risiken im Zusammenhang mit der Technologiesicherheit und dem Abfluss von Technologie anhand einer Liste strategischer Technologien einschliesslich Bio- und Quantentechnologien hinsichtlich der Frage zu bewerten, ob ihnen ein grundlegender und transformativer Charakter zukommt und wie gross das Risiko einer zivil-militärischen Fusion und das Risiko des Missbrauchs der Technologie für Menschenrechtsverletzungen ist, wie auch die EU-Kommission in ihrer Mitteilung C(2023) 6689 betont.

Verbrecherische Staatsmänner und andere Gangster bekämpfen

Sicherheit neu denken erfordert – das zeigte sich jetzt schon in verschiedenen Bereichen – *die gesellschaftliche Dimension von Sicherheit* weit stärker einzubeziehen als bisher und die im «alten» Denken vorherrschende Fixierung auf staatliche Machtpolitik aufzugeben und vermehrt auf ihre Wechselwirkung mit gesellschaftlichen Entwicklungen hin zu analysieren. Wie Danilo Mandić von der Harvard Universität in seiner global angelegten Studie über «Gangster und andere Staatsmänner» aufzeigt, können inzwischen manche sicherheitspolitische Herausforderungen auf fließend gewordene Grenzen zwischen staatlicher Machtpolitik und organisierter Kriminalität zurückgeführt werden. Im Kapitel über die Türkei beispielsweise liefert Mandić zahlreiche Nachweise, dass sowohl der terroristische Flügel der Arbeiterpartei Kurdistans PKK als auch der «tiefe Staat» von Alleinherrscher Recep Tayyip Erdoğan mit mafiösen Strukturen eng verflochten sind. Die PKK kann sich ohne organisierte Kriminalität gar nicht finanzieren, und auch Erdoğan gewährt zur Schonung der regulären Streitkräfte IS-Terroristen, der Heroin-Mafia und korrupten hohen Beamten Bewegungs- und Straffreiheit, so lange sie zum schmutzigen Krieg gegen seine politischen Gegner innerhalb und ausserhalb der Türkei beitragen und so seinen Machterhalt absichern (Mandić, 2021, 124ff.). Dasselbe Muster – mafiöse Beiträge zu schmutziger Kriegführung und Machterhalt gegen Straffreiheit – weist Mandić in seiner quellendichten Studie für zahlreiche weitere Kriegsschauplätze nach. Wie der *Small Arms Survey* (Genf) aufzeigt, gibt es ein Vielfaches an gewaltsamen Tötungen aufgrund (organisierter) Kriminalität als in Folge politischer Konflikte. Mandić betont, dass sich diese beiden Dimensionen in vielen Fällen kaum trennen lassen, was die Wirksamkeit von Konzepten, die auf Abschreckung und Eindämmung bauen, markant reduziert.

Damit bekräftigt und erweitert Mandić eindrücklich den 2016 vom Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht erhellten Zusammenhang von Korruption und Gefährdung der Sicherheit. So unterliegt laut Bundesrat der Rohstoffsektor «keiner effektiven Gesetzgebung und Kontrolle und kann damit zum zentralen Treiber staatlicher Korruption und organisierter Kriminalität werden. Dies kann damit insbesondere in fragilen Staaten auch Anlass und Finanzierungsquelle für bewaffnete Konflikte werden. Die Schweiz als Sitzstaat zahlreicher Rohstofffirmen und wichtiger Finanzplatz

ist hier einem besonderen Risiko der Geldwäscherei von Seiten korrupter Akteure oder krimineller Organisationen ausgesetzt» (Bundesrat, 2016, 7799).

Freilich folgte dieser bundesrätlichen Feststellung bisher kein ernsthafter Versuch, den äusserst liberal organisierten Finanz- und Rohstoffhandelsplatz der Schweiz entsprechend an den neuen Anforderungen einer präventiven Sicherheitspolitik auszurichten. Sicherheitspolitik neu denken geht nicht, ohne Finanz und Wirtschaft regulatorisch in die gemeinsame Verantwortung einzubinden und alles zu unterlassen, was weltweit gute Regierungsführung schwächen könnte.

Ohne institutionelle Reformen keine Sicherheit

Hinter manchen sicherheitspolitischen Defiziten der Schweiz steht – auch dies ein Fazit aus dem bisher Gesagten – eine *grundsätzliche Unfähigkeit zu strategischem Handeln*. Weit über die sicherheitspolitische Rolle von Rohstofffirmen und Finanzplatz hinaus beschreiben Bundesrat und Verwaltung die modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen in ihren sicherheitspolitischen Berichten meist frühzeitig und korrekt. Dennoch finden sie aufgrund institutioneller Hindernisse keinen Weg, um die Mittelverteilung entsprechend zu priorisieren, Risiken wirksam zu minimieren, Resilienzen zu erhöhen und Ereignisse zu bewältigen. Departementalisierung, Ämterivalität, Föderalismus und Miliz verhindern ein strategisches Vorgehen und die Anschlussfähigkeit an entscheidende Partner innerhalb und ausserhalb der Schweiz. Die enorme Zersplitterung der Zuständigkeiten und ein ausgeprägter Hang der Ämter und Kantone zu exklusiven Kooperationen mit unterschiedlichen privaten Akteuren erschwert den angemessenen Umgang mit Gefahren und Risiken massgeblich.

Die *Abwesenheit einer strategisch ordnenden Hand* ist in traditionellen Bereichen der Innenpolitik möglicherweise ein Vorteil, weil die Kleinräumigkeit der getroffenen Lösungen und ein frühzeitiger Einbezug der Interessengruppen bürgernahe Lösungen ermöglichen. In der Aussenpolitik und bei transversal bzw. transnational strukturierten sicherheitspolitischen Risiken ist die Unfähigkeit zu strategischer Führung aber dysfunktional. Eine wirksame Sicherheitspolitik ist ohne institutionelle Reformen kaum umsetzbar. Es gilt, frühzeitig über Departements- und Ämtergrenzen hinweg verbindliche Planungen und Anordnungen zu treffen, ohne im Ereignisfall auf den Notfallmodus zurückgreifen zu müssen. Dazu gehört, das Verhältnis von Bund und Kantonen sowie die Rolle der Miliz und privater Akteure in sicherheitspolitisch sensiblen Bereichen neu zu definieren. Eine strategiefähige Staatsleitung, die weisungsbefugt das Gesamtsystem ordnet, ist auch Voraussetzung, um international anschlussfähig zu werden. Das heutige Chaos an Zuständigkeiten erschwert, ja verhindert vielfach eine tatsächlich zielführende, sicherheitspolitisch unverzichtbare internationale Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren wie namentlich der EU. Wer eine wirksame Sicherheitspolitik will, kommt an einer Staatsleitungsreform nicht vorbei. Vielfach angestrebt, fanden

sich dafür nie Mehrheiten. Zu behaupten, es gehe ohne Staatsleitungsreform, wäre freilich angesichts der «Zeitenwende» ebenfalls reines Wunschdenken.

Personelle und finanzielle Mittel bedrohungsgerecht einsetzen

Ein weiteres Fazit aus den bisher diskutierten sicherheitspolitischen Herausforderungen betrifft *die grundlegende Fehlallokation der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen*. Diese fliessen überwiegend in jene Bereiche, in denen der sicherheitspolitische Mehrwert am geringsten ist. Und in jenen Bereichen, wo oft durch einen verhältnismässig bescheidenen zusätzlichen Ressourceneinsatz ein grosser Gewinn an zusätzlicher Sicherheit erwartbar ist, wird dieser politisch verweigert.

Sicherheit heisst Vorausplanen und Umsetzen notwendiger Investitionen in Vorhalteleistungen. Sicherheit ist nicht zum Null-Tarif zu haben. Dafür fehlt im Parlament oft die Bereitschaft. So lehnte der Nationalrat Eintreten auf das wichtige Informationssicherheitsgesetz im ersten Anlauf ab, weil damit ein Dutzend neue Stellen hätten geschaffen werden sollen. «Die Schweizer Justiz steht vor dem Kollaps», titelte Tamedia, weil Polizistinnen, Staatsanwälte und Gutachter fehlen. «Es ist wirklich dramatisch». Alle wissen, dass ohne funktionierende Strafjustiz keine Sicherheit möglich ist. Dennoch passiert nichts. Die Kantone sparen lieber Geld. Auch, statt die vom Epidemiengesetz vorgeschriebenen Vorhalteleistungen im Gesundheitsbereich bereitzustellen. Laut der Vereinigung der Katastrophen- und Notfallärzte stehen bis heute in der ganzen Schweiz nur 25 Betten für Schwerstverletzte zur Verfügung. Eine Rückfrage beim Bundesrat, ob das stimme und ob das im Ereignisfall ausreiche, hat dieser mit Hinweis auf die Zuständigkeit der Kantone nicht beantwortet; trotz «Koordiniertem Sanitätsdienst» habe der Bund keinerlei Daten über Vorhalteleistungen der Kantone in der Katastrophenmedizin. Dennoch beharrt die Armeebotschaft 2024 darauf, an der «nur minimal ausgeprägten» Notfallversorgung festzuhalten. Die Armee sei und bleibe «bei der sanitätsdienstlichen Versorgung ... stark auf die Leistungen des zivilen Gesundheits- und Veterinärwesens angewiesen» (Bundesrat, 2024b, 19). Dass diese im Notfall ihre 25 Betten für Schwerstverletzte wahrscheinlich rasch gefüllt hätten, kümmert offensichtlich niemand. Dies sind nur wenige Beispiele unter vielen anderen.

Im Kern geht es in der Sicherheitspolitik um den Kampf um knappe Ressourcen. Die Berichte des Bundesrates zur Sicherheitspolitik von 2016 und 2021 sowie – weniger eindeutig, weil widersprüchlich – der Zusatzbericht vom September 2022 und die Risikoanalysen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zeigen auf, worin die grossen Sicherheitsrisiken bestehen und wo nicht. Wie erwähnt sind die meisten dort aufgelisteten Bedrohungen rein zivil, und auch im Abschnitt über militärische Bedrohungen schlug der Bundesrat überwiegend zivile Massnahmen vor. Auf Druck des Parlamentes, das beratungsresistent gestützt auf vermutete Gefühlslagen entscheidet,

werden die personellen und finanziellen Mittel aber umgekehrt proportional zu Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadenausmass potenzieller Risiken eingesetzt.

Diese Tendenz verschärft sich mit dem erneuten russischen Einmarsch in die Ukraine vom 24. Februar 2022. Wenige Tage danach leitete das Parlament aufgrund der damals verbreiteten Kriegsangst strategielos die Verdoppelung der Armeeausgaben auf «mindestens» 1 Prozent des BIP bis 2030 ein, d.h. von 4.1 Milliarden (2014) und 4.5 Milliarden (2018) auf 9.5 Milliarden CHF (2030). Mit der vom Bundesrat geplanten Erstreckung des 1-Prozent-Ziels erhöht sich dieser Betrag bis 2035 auf 10.5 Milliarden. Inzwischen bekräftigte der Bundesrat in seinem Armeebericht 2024, es sei und bleibe «unwahrscheinlich», dass russische Bodentruppen erfolgreich die Nato überrennen und am Bodensee auftauchen. Dennoch hält das Parlament an der Idee fest, es könne wahrscheinliche Bedrohungen ignorieren und stattdessen ohne plausible Szenarien eine «autonome Landesverteidigung» für den vaterländischen Kampf ab Landesgrenze ausrüsten und damit mehr Sicherheit schaffen.

Die finanziell (und auch politisch) schwierigsten Fragen im Bereich der militärischen Sicherheit bleiben unbeantwortet. Wie halten wir es mit der atomaren Bedrohung, gegen welche es für die Schweiz ebenso wenig einen Schutz gibt wie im Alleingang gegen einen direkten Angriff mit konventionellen Mitteln durch eine Macht von der Grösse von Frankreich oder Russland? Und wollen wir einen (ohnein stets löchrigen) Schutzschirm nach dem Iron-Dome-Vorbild Israels gegen Angriffe mit Drohnen und einfachen ballistischen Waffen? Oder gar dazu beitragen, einen zig-Milliarden-schweren satellitengestützten europäischen Schutzschirm auch gegen weit entfernte ballistische Raketen (etwa aus Russland, dem Iran oder der MENA-Region) aufzubauen, über den aufgrund des ABM-Vertrages selbst die Nato bisher nicht verfügt und der für die Schweiz ohne Nato-Beitritt wohl nicht zu erhalten wäre? Das oft gehörte Versprechen, die Schweiz könne dieses Problem mit ein paar Patriot-Raketen «autonom» lösen, ist völlig abwegig und illusionär.

Sicherheit neu denken heisst, sich auf diese Optimierungsfragen einzulassen und sich zuzugestehen, dass es nie vollkommene Sicherheit gibt. Entscheidend ist, wo ein zusätzlicher Franken tatsächlich zusätzliche Sicherheit bietet. Gerade der Fall Israel zeigt eindrücklich, dass eine Sicherheit, die im Kampf gegen Terror allein auf militärische Überlegenheit, präventive Offensivschläge und Abschreckung baut, dabei aber völkerrechtliche, politische und humanitäre Fragen unbeantwortet lässt, keinen nachhaltigen Frieden schafft und nicht einmal kurzfristige Sicherheit bietet.

Eine Armee, die wie unter Ziffer 4 skizziert, bedrohungsgerecht aufgestellt ist und sich auf Sicherungs- und Rettungseinsätze fokussiert, ist unverzichtbar, aber ohne weiteres zu Kosten von rund 4 Milliarden CHF pro Jahr zu haben. Dadurch würden unter den Regeln der Schuldenbremse aktuell jährlich knapp 2 und ab 2030 jährlich knapp 4 Milliarden CHF freigesetzt, die für eine tatsächlich wirksame Sicherheitspolitik eingesetzt werden könnten: Mindestens 1 Milliarde CHF pro Jahr für die Ukraine (und andere von Russland bedrohte Staaten) sowie 1 bis 3 Milliarden zusätzlich zur

Zielerreichung der UNO Agenda 2030 und gute Beziehungen zum Globalen Süden sowie für regulatorische Massnahmen im Bereich von Cyber, Desinformation, Hassreden, Resilienz, Versorgung, Technologiekontrolle und für einen sauberen Finanz- und Rohstoffhandelsplatz.

Fazit in zwölf Thesen

Zusammenfassend lässt sich eine neu gedachte, bedrohungsgerechte und tatsächlich wirksame Sicherheitspolitik in folgenden zwölf Thesen skizzieren:

1. Die Neutralität bildet ein untragbar gewordenes Sicherheitsrisiko. Die Gleichbehandlungspflicht nach Haager Recht ist ebenso schädlich wie Klauseln in Sicherheitsabkommen, welche die Zusammenarbeit mit unseren besten Freunden und Partnern ausgerechnet in jenen Bereichen ausschliessen, in denen sie am wichtigsten wäre.
2. An der Bündnisfreiheit der Schweiz ist festzuhalten. Es gibt keine strategische Notwendigkeit für einen Nato-Beitritt. Projektbezogen erhöht eine enge Sicherheitszusammenarbeit mit der UNO, der EU, der Nato und unseren Nachbarstaaten aber die Sicherheit der Schweiz.
3. Sicherheitspolitik ist weit mehr als Verteidigungsfähigkeit. Das geht unmittelbar aus jeder umfassenden Risikoanalyse hervor. Sowohl in der zeitlichen Abfolge als auch in der Bedeutung hat die Sicherheitspolitik klar Vorrang vor militärischer Verteidigung. In der Analyse trägt der Bundesrat der vieldimensional gewordenen Sicherheitspolitik seit langem Rechnung, nicht aber in der Zuteilung der knappen finanziellen und personellen Mittel. Dahinter steht eine grundlegende Unfähigkeit zu strategischem Handeln.
4. Das Konzept der «autonomen Landesverteidigung» ist überholt. Die Armee muss konsequent an den realen Bedrohungen und plausiblen Szenarien ausgerichtet werden, was eine Fokussierung auf den Schutz- und Rettungsauftrag zulasten des Verteidigungsauftrages namentlich mit Bodentruppen ab Landesgrenze bedeutet. Dies erleichtert auch vermehrte Beiträge an die internationale militärische Friedensförderung. Der Armee fehlt es nicht an Geld, sondern an einer bedrohungsgerechten Ausrichtung.
5. Eine wirksame Sicherheitspolitik setzt Institutionen voraus, die zu strategischem Handeln fähig sind. Denn es gilt, knappe finanzielle und personelle Mittel dort einsetzen, wo sie die grösste Wirkung erzielen, und frühzeitig verbindliche Planungen und Anordnungen einzuleiten, um im Ereignisfall nicht auf den Notfallmodus zurückgreifen zu müssen. Departementalisierung, Ämterrivalität, Föderalismus und Miliz verhindern jedoch ein strategisches Vorgehen und die Anschlussfähigkeit an entscheidende Partner innerhalb und ausserhalb der Schweiz. Ein weisungsbefugter Bundesstab wäre ein erster kleiner Schritt, eine umfassende Staatsleitungsreform letztlich unverzichtbar.

6. Da die Schweiz aufgrund ihrer hoch privilegierten geografischen Lage besonders stark vom Schutz profitiert, den ihr die EU und die Nato bieten, muss sie als Nicht-Mitglied umso mehr auf anderem Gebiete zum globalen öffentlichen Gut «Sicherheit» beitragen, um nicht als egoistische Trittbrettfahrerin ihre Reputation aufs Spiel zu setzen. Dazu gehören namentlich milliarden-schwere finanzielle Unterstützungsbeiträge an die Ukraine, an weitere von Russland bedrohte Staaten sowie ein massiv verstärktes Engagement zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsentwicklungsziele der UNO-Agenda 2030.

7. Es gehört zur «Zeitenwende», dass Sicherheitsrisiken stark zugenommen haben, bei denen geografische Distanz keine zusätzliche Sicherheit bietet. Dazu gehören namentlich Cyber-Risiken, Desinformation, Hassreden, Verletzlichkeit kritischer Infrastrukturen, Versorgungsrisiken sowie die Unsicherheit erhöhende Aktivitäten des Finanz- und Rohstoffhandelsplatzes Schweiz. Auf all diesen Gebieten hat die Schweiz massiven regulatorischen Nachholbedarf und muss diesbezüglich ihre Zusammenarbeit namentlich mit der EU deutlich intensivieren.

8. Eine internationale Blockbildung liegt nicht im Sicherheitsinteresse der Schweiz. Sie muss ausserpolitisch alles daran setzen, um einen fairen, inklusiven und ungeteilten Multilateralismus im Rahmen des UNO-Systems und der OSZE zu stärken. Gleichzeitig darf die Schweiz gegenüber China, Russland und weiteren potenziellen Aggressoren nicht länger naiv sein, was die Offenheit des Wissenschaftsstandortes und des Finanz- und Rohstoffhandelsplatzes Schweiz sowie die Vulnerabilität ihrer kritischen Infrastrukturen anbelangt. Hier braucht es eine konsequente De-Risking-Strategie – auch zur Erhöhung der Versorgungssicherheit.

9. Die «Demokratisierung» äusserst machtvoller Technologien verändert das internationale System grundlegend. «High-Tech» zu «Low Cost» höhlt die staatliche Souveränität aus und vervielfacht die Anzahl potenzieller Aggressoren. Dies erfordert verstärkte präventive Massnahmen gerade für ein Land wie die Schweiz, das in der Technologieentwicklung an der Weltspitze mitmacht. Gleichzeitig müssen auch die Schutzmassnahmen jenseits des Abschreckungsdogmas erhöht werden, das bei terroristisch gesinnten Gruppierungen ohnehin keinerlei Wirkung erzielt.

10. In der Aussenpolitik darf die Sicherheitsrelevanz fehlender guter Regierungsführung nicht länger unterschätzt werden. Die Idee, korrupte Regierungen könnten zur Stabilisierung des internationalen Systems beitragen, ist vielfach widerlegt. Die Stärkung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und Straffreiheit gehören zu den wichtigsten Massnahmen einer neu gedachten Sicherheitspolitik. Entsprechend müssen sich Friedensförderung und Mediation konsequent am Rahmen des Völkerrechts und der Menschenrechte ausrichten, um nachhaltige Lösungen zu ermöglichen.

11. Gemäss aktueller Beschlusslage will die Schweiz ihre Armeeausgaben auf 1 Prozent des BIP erhöhen und die Ausgaben für Beziehungen zum Ausland und für internationale Zusammenarbeit auf

0,46 Prozent BIP einfrieren. Sicherheit neu denken bedeutet, die Prioritäten genau umgekehrt zu legen: Für die Armee 0,36 Prozent BIP (3,43 Mia), für Beziehungen zum Ausland und für internationale Zusammenarbeit 1 Prozent BIP (9,5 Mia) und für die Vorsorge und Bewältigung der übrigen vom sicherheitspolitischen Bericht aufgelisteten Risiken zusätzliche 0,1 Prozent BIP – das sind 952 Millionen CHF im Jahre 2030.

12. Auf politischer Ebene braucht es Massnahmen, damit die Schweiz ihre Rolle in Europa und der Welt richtig einschätzen kann. In breiten Teilen des Parlamentes und der Bevölkerung wird die Schweiz realitätsfern als Insel des Friedens und der Sicherheit in einem Meer von Chaos, Gewalt und Armut in der Welt imaginiert – gepaart mit der Handlungsmaxime «Wir gegen die Welt»: Solange wir grösstmögliche Autonomie wahren und die Verteidigungsfähigkeit der Armee massiv erhöhen, könnten wir angeblich alle wichtigen Gefahren an der Landesgrenze der Schweiz abwehren. Denn Gefahren kommen – so die Imagination – stets von «ausen» und machtpolitisch motivierte militärische Bedrohungen überstrahlen scheinbar alle anderen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Zum schiefen Selbstbild gehört ferner die Idee, dass von der Schweiz keinerlei Bedrohung oder Gefährdung ausgingen und sie vielmehr weltweit Frieden stifte. Denn die Schweiz sei ein Land, das «nie Kolonien hatte, eigenständig ist, keine versteckte Agenda verfolgt und viel Kompetenz in der Friedensförderung aufgebaut hat» – wie sogar der Bundesrat in seiner «Aussenpolitischen Strategie 2024–2027» meint. All diese Imaginationen sind weit von der Realität entfernt und haben viel mit schiefen Geschichtsbildern (namentlich über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg) zu tun. Damit die Schweiz in Europa und der Welt ihre Mitverantwortung für Frieden und Sicherheit anerkennen und mitgestalten kann, dürfte ein neuer realistischer Blick auf die tatsächliche historische und aktuelle internationale Rolle der Schweiz unverzichtbar sein.

Literaturverzeichnis

- Schweizer Armee. (2023). *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*. Bern, 17. August.
- Bundesrat. (2016). *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*. Bericht, Bern, 24. August.
- Bundesrat. (2021). *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*. Bericht, Bern, 24. November.
- Bundesrat. (2022). *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*. Bericht, Bern, 7. September.
- Bundesrat. (2024a). *Aussenpolitische Strategie 2024-2027*. Bericht, Bern, 31. Januar.
- Bundesrat. (2024b). *Armeebotschaft 2024*. Bern, 14. Februar.
- EDA. (2023). *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Aktionsplan 2022–2025*. Bericht, Bern, 29. November.
- Fridez, Pierre-Alain. (2022). *Der Entscheid für den F-35. Ein gewaltiger Fehler oder ein staatspolitischer Skandal?* BoD, Norderstedt.
- Hug, Peter. (2021). *Spitzentechnologie zu niedrigen Kosten im hybriden Krieg*, Stratos. Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee, H. 1, S. 62–73.
- Lezzi, Bruno. (2022). *Von Feld zu Feld*. Edition Königstuhl, Heidelberg.
- Mandić, Danilo. (2021). *Gangsters and Other Statesmen. Mafias, Separatists, and Torn States in a Globalized World*. Princeton University Press.
- United Kingdom, Ministry of Defence. (2022). *Global Strategic Trends*. London, updated 6th Edition (GST 6).