

# Bundesrat und FDP überdenken wegen Ukraine-Krieg ihre Militärpolitik

**Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine führt in der Schweizer Sicherheitspolitik zu politischen Mehrheiten für eine substanzielle Stärkung der Landesverteidigung. Der Zusatzbericht des Bundesrates zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 (SiPoB 21) und eine FDP-Studie wollen diese Stärkung durch eine engere Kooperation mit der NATO vorantreiben – ohne einen Beitritt zur Allianz.**

Fritz Kälin

Das VBS gab für die Erarbeitung des am 7. September vom Bundesrat veröffentlichten Zusatzberichts zum SiPoB 21 unabhängige Analysen durch das Center for Security Studies und alt Botschafter Jean-Jacques de Dardel in Auftrag. Beide stimmen mit dem, was das Departement von sich aus im Zusatzbericht geschrieben hätte, weitestgehend überein. Spannender wäre die Konsultation von anderen unabhängigen, aber nicht mit dem VBS übereinstimmenden Meinungen gewesen.

## Verändertes Umfeld

Welche Neuerungen enthält nun der Zusatzbericht gegenüber dem SiPoB 21? Zuerst gibt er einen Rückblick auf den Kriegsverlauf in der Ukraine sowie die Reaktionen darauf. Bei den Bedrohungen für die Schweiz identifiziert er gegenüber dem Ursprungsbericht kaum Veränderungen. Es werden verstärkte russische Beeinflussungs- und Desinformationsaktivitäten festgestellt. Gegenüber der seit gut 70 Jahren bestehenden Bedrohung durch Abstandswaffen wird die Schweiz als «erpressbar» und «auf Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewiesen» beschrieben.<sup>1</sup>

Die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sei noch konsequenter auf Kooperation mit Partnern auszurichten. Etwas freier übersetzt soll die Schweiz ein potenzieller Verbündeter der NATO werden, muss dazu aber über «die gesamte Breite an Verteidigungsfähigkeiten verfügen, um

eine glaubwürdige Kapazität zur eigenständigen Verteidigung zu erhalten». In der Neubetonung der Fähigkeit zur Verteidigung des eigenen Landes unterscheidet sich die neue Annäherungspolitik an die NATO von derjenigen um die Jahrtausendwende. Damals wurde mit dem grösseren Verlass auf EU und NATO eine weitgehende Demontage der autonomen Verteidigungsfähigkeit gerechtfertigt.

## Konsequenzen für die Ausrichtung der Armee

Der Zusatzbericht erinnert ohne Wertung daran, dass in den letzten 30 Jahren die Armeebestände und das Armeebudget gesenkt, die Beweglichkeit der Verbände aber erhöht wurde. Mit der WEA wurde der Fokus auf die wahrscheinlicheren Unterstützungseinsätze zugunsten ziviler Behörden gelegt. Am 15. Mai 2019 fällte der Bundesrat einen Richtungsentscheid, die Bodentruppen stärker auf hybride Konflikte in urbanem Gebiet auszurichten. Die Fähigkeit, abseits von Strassen und Wegen eine mobile Vertei-

**«Auf über 100 Seiten setzt die FDP Schweiz einen neuen Benchmark für militärpolitische Parteipapiere.»**

digung zu führen, wurde aber weitgehend aufgegeben. Der Ukraine-Krieg und der stärker wachsende Militäretat führen im Zusatzbericht zu keinen Neuüberlegungen für die langfristige Ausrichtung der Armee. Hierzu wird auf die ab 2024 fähigkeitsorientierten Armeebotschaften verwiesen. Mit dem höheren Armeebudget sollen diverse Lücken rascher als bislang geschlossen werden, beispielsweise mit dem Einkauf zusätzlicher Munition (2023), neuen Boden-Boden-Panzerabwehrwaffen (2024) oder der zweiten Tranche Mörser 16 (2022) und geschützten Radfahrzeugen für Panzersappeure (2023).

Aber bedeuten diese Investitionen, dass die militärische Landesverteidigung end-

lich wieder von «savoir faire» auf «pouvoir faire» umstellt? Vielleicht findet sich die Antwort akademisch-verklausuliert in den Schlussfolgerungen. Dort heisst es, höhere Verteidigungsausgaben würden «konkret» ermöglichen, «bestehende Fähigkeiten im gesamten Fähigkeitsspektrum der Armee zu erhalten und zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs aufzubauen».

## Konsequenzen für die nichtmilitärische Landesverteidigung

Wie schon im Ursprungsbericht wird eine Stärkung der Antizipation in allgemeinen Worten beschworen. Dafür werden beim Bevölkerungsschutz bezüglich der Erfordernisse für einen bewaffneten Konflikt die Vernachlässigungen der letzten Jahre endlich beim Namen genannt. Bund und Kantone haben in ihren Verantwortungsreichen viel nachzuholen. Einst setzte die Schweiz mit ihrer «Gesamtverteidigung» Weltmassstäbe, an denen sich Länder mit gesundem Selbstbehauptungswillen bis heute orientieren. Der Zusatzbericht blickt aber lieber über die Grenzen, als auf historische Erfahrungen: «Aufgrund des Krieges in der Ukraine passen die NATO und die EU ihre Strategien zu Resilienz an, inklusive Zusammenarbeit mit Partnern, was neue Möglichkeiten für die Schweiz bietet.» Es brauche eine «Prüfung, wie und wo die Zusammenarbeit in den Bereichen Bevölkerungsschutz, ABC-Schutz und Resilienz kritischer Infrastrukturen und Dienstleistungen verstärkt werden könnte». Zusammenarbeit mit Partnerländern in Ehren, aber die aufgezählten Bereiche fallen in die unteilbare Verantwortung eines jeden Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung.

## FDP-Studie fordert eine «kooperative Dissuasion»

«Russlands Überfall auf die Ukraine: Ein Weckruf für die Sicherheitspolitik», so lautet der Titel der von der FDP Schweiz in Auftrag gegebenen Studie. Als Autoren zeichnen Ständerat Thierry Burkart, Daniel Heller und Andreas Heizmann. Auf über 100 Seiten setzen sie nicht nur einen neuen Benchmark für militärpolitische Parteipapiere. Auch das VBS könnte sich bei seinen Grundlegendo-

kumenten an der allgemeinverständlichen Sprache sowie der militärisch schlüssigen Argumentation dieser Milizautoren ein Beispiel nehmen. Ausserdem leitet die Studie, wie schon das kompakte sicherheitspolitische Positionspapier der FDP vom Juni<sup>2</sup>, die Erwartungen an die Armee unmissverständlich aus der Bundesverfassung ab.

Die Analyse des Ukraine-Krieges aus strategischer und militärstrategischer Perspektive ist etwas vom Besten, was bislang im deutschsprachigen Raum dazu geschrieben wurde. Daraus werden Erkenntnisse und Konsequenzen für die Schweiz abgeleitet und in politische Forderungen übersetzt. Die wichtigste Konsequenz aus Sicht der Autoren: Es braucht einen Strategiewechsel zur «kooperativen Dissuasion». Es ist ein Versuch, die Dissuasionslogik des 20. Jahrhunderts mit der «Sicherheit durch Kooperation» zu vermählen. Ein Gegner soll wissen, dass die Schweiz im Angriffsfall nicht nur formell ihre Neutralität ablegt, sondern ihre Kräfte mit denen der NATO rasch und wirksam bündeln kann. Was die Studie klarer betonen dürfte: Es geht ihr nicht um die Schaffung einer Kontingentsarmee, die nur noch als Modul von Armeen grösserer «Rahmennationen» überhaupt einsetzbar wäre. Die Schweizer Armee soll das eigene Staatsgebiet aus eigener Kraft verteidigen und einen Gegner bereits im operativen Vorfeld stellen können.

### Wann erkennt der Bundesrat den Mehrbedarf an Infanteristen?

Die FDP-Studienautoren massen sich nicht an, die «richtige» Bestandesgrösse für die Armee zu kennen. Aber sie argumentieren einleuchtend dafür, den Sollbestand deutlich anzuheben und die Grundorganisation der Armee wieder auf den Verteidigungsauftrag auszurichten. In diesen Kontext gehört ihre Forderung, die Schaffung neuer, ortsgebundener, leichter Infanterieverbände in den Territorialorganisationen zu prüfen.<sup>3</sup> Auch die OG Panzer fordert in ihrem jüngsten Positionspapier zusätzliche Infanterieverbände für die Territorialdivisionen. Leider hielt der Bundesrat in einem Postulatsbericht vom 12. Januar 2022 «die Bildung zusätzlicher militärischer Schutzformationen [für] aktuell weder angezeigt noch zweckmässig».<sup>4</sup> Im sicherheitspolitischen Zusatzbericht unterbleibt leider eine Neubeurteilung dieser «Zweckmässigkeit». In den Erkenntnissen aus dem Ukraine-Krieg verschweigt er die kriegsmitentscheidende

Rolle der ukrainischen Territorialinfanterie regelrecht. Dabei war es diese leichte Infanterie, welche die im Zusatzbericht hochgelobten Panzerabwehrwaffen so wirksam gegen die russischen Invasionskolonnen einsetzte. Die FDP-Studie analysiert den Krieg somit ganzheitlicher, während der Zusatzbericht Waffensysteme und Fähigkeiten eher isoliert betrachtet.

### Wie neutralitäts- und milizverträglich wäre eine Annäherung an NATO und EU?

Die FDP-Studie stimmt mit dem Zusatzbericht darin überein, dass die Schweiz ihre Verteidigungsfähigkeit durch engere Zusammenarbeit mit NATO und EU stärken soll. Beide Papiere listen recht detailliert auf, welche «Gefässe» dafür neu oder vermehrt genutzt werden könnten. Dass die aussen- und neutralitätspolitischen Aspekte einer «kooperativen Dissuasion» noch viele kontroverse Debatten auslösen werden, zeigt sich nur schon daran, dass derselbe Gesamtbundesrat Anfang September ein vom Ausserdepartement vorgeschlagenes Konzept der «kooperativen Neutralität» ablehnte.

Bei den einzelnen Optionen für eine engere Kooperation mit der NATO und der EU bleibt es immer eine politische Abwägung, ob die damit verbundene Stärkung der (militärischen) Landesverteidigung die neutralitätspolitischen Reputationsfolgen überwiegt.

Eine engere Zusammenarbeit mit den heutigen Partnern wirft nicht nur aussenpolitische Glaubensfragen auf. Für ihre militärische Realisierbarkeit müssten Milizangehörige regelmässig ausserhalb der Schweiz trainieren können. Das Übungstableau der NATO dürfte keine Rücksicht auf den Beginn der Studiensemester oder die Abschlussperiode von Lehrabschlüssen nehmen. Der bundesrätliche Zusatzbericht beschreibt das Milizsystem primär als Hindernis für eine engere Ausbildungszusammenarbeit.

Die FDP-Studie kommt zum Schluss, dass es innerhalb des Milizsystems Lösungen für zwei unterschiedliche Militärdienstformen braucht: die Verbandsausbildung in NATO-Kooperation mit längerer Vorbereitung und Abwesenheit als im heutigen System sowie gegenüber heute kürzeren Ausbildungsdiensten in den Territorialeinheiten.

Beide Papiere benennen zwar das Problem respektive den Bedarf. Für Lösungen bräuchte es zum einen den Blick über die

Grenzen. Erfahrungen mit der Verbandsausbildung von Nicht-Berufstruppen im Ausland hätten vermutlich Singapur, die US-Nationalgarde sowie NATO-Armeen mit milizähnlichen Reservistenkonzepten. Zudem erfüllen die freiwilligen skandinavischen Heimweharmeen schon länger das territoriale Aufgabenportfolio. Zum anderen böte sich eine (Wieder-)Unterteilung der Militärdienstpflicht in Altersklassen an. Längere Ausbildungsblöcke (teils im Ausland) gäbe es im «Auszugsalter», allenfalls ein auf maximal 200 Tage beschränkter Durchdienst. Danach folgte ein Wechsel in die Territorialeinheiten der eigenen Wohnortregion, wo die restliche Dienstpflicht in kürzeren WKs als heute erfüllt wird (bei nur noch eingeschränkter Tauglichkeit Wechseln in den Zivil- respektive Katastrophenschutz).

### Nähe zur eigenen Bevölkerung entscheidend

Die FDP hat mit ihrer umfassenden Studie gezeigt, dass sie aufgrund des Ukraine-Krieges zu einer Neubeurteilung ihrer bisherigen Militärpolitik bereit ist. Der Zusatzbericht ist mehr um Rechtfertigung der schon vor Februar 2022 gefällten Richtungsentscheidung des Bundesrates bemüht. Für die Stärkung der militärischen Landesverteidigung bedarf es nicht nur gut klingender Pauschalforderungen nach mehr Geld, höheren Beständen, moderneren Waffen und engerer Ausland-Zusammenarbeit. Es braucht mehrheitsfähige Konzepte, wie die Dienstpflicht den militärischen Notwendigkeiten, aber auch den Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft gerecht werden kann. Denn am Ende entscheidet nicht das Material, sondern der Wehrwille des Personals über die Verteidigungsfähigkeit eines Landes. Unabhängig davon, ob es im Ernstfall auf sich gestellt oder im Verbund mit anderen kämpfen muss. ■

- 1 Eine recht eindimensionale Antwort auf diese potenziell existenzielle Bedrohung, verglichen mit der Selbstbehauptungsstrategie im 20. Jahrhundert.
- 2 Vgl. Fritz Kälin, SVP und FDP haben in der Sicherheitspolitik grosse Schnittmengen, ASMZ 09/2022.
- 3 Die Studie referenziert dabei u. a. auf Olaf Niederberger, Der Wert der Territorialverteidigung, ASMZ 04/2022.
- 4 Internationaler Vergleich von militärischen Schutzformationen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3043 Zuberbühler vom 4. März 2020.