

# Mehr Gesamtverteidigung, weniger Neutralität

**Am 29. August stellte die im Juli 2023 vom VBS eingesetzte Studienkommission Sicherheitspolitik ihren Bericht vor. Dieser enthält über 100 Empfehlungen für die Sicherheitspolitische Strategie 2025 und die öffentliche Diskussion. Am Handlungsbedarf lässt der Bericht keine Zweifel mehr zu.**

## Fritz Kälin

Unter «Ausgangslage» vollzieht die Kommission eine schnörkellose globale Lagebeurteilung<sup>1</sup> und identifiziert drei übergeordnete Entwicklungen:

- laufende Herausforderung der (umfassenden) Überlegenheit der USA;
- Konflikt zwischen Autokratien und Demokratien;
- neues Selbstverständnis des Globalen Südens.

Den Spannungen dieses neuen Kalten Krieges wohne nicht weniger als das Potenzial eines Dritten Weltkrieges inne. Europa droht Opfer dieser globalen Fragmentierung zu werden.<sup>2</sup> Russland dürfte die Beistandspflicht der westlichen Alliierten «zumindest testen». Möglicher «Kulminationspunkt» seien die Jahre 2028 bis 2033. Die grosse Mehrheit der Kommission empfiehlt konsequenterweise, die Verteidigungsausgaben bereits bis 2030 auf 1 Prozent des BIP anzuheben. Ein deutlicher Wink mit dem Zaunpfahl mit Blick auf die parlamentarische Armeefinanzdebatte. Redaktionell und sprachlich leistet der Kommissionsbericht das, wovor bundesrätliche Berichte und Stellungnahmen zurückschrecken: Den Ernst der Lage so klar benennen, dass Parlament und Bevölkerung den (finanziellen) Handlungsbedarf grossmehrheitlich erkennen und vollziehen.

## **Kompetente, aber nicht «breite» Zusammensetzung**

Die 21-köpfige Kommission tagte unter dem Vorsitz des früheren Arbeitgeberpräsidenten Valentin Vogt acht Mal. Jede der sechs Bundeshausfraktionen hatte einen Sitz – wodurch das politische Meinungsspektrum in seiner ganzen Breite, aber nicht entsprechend den Mehrheitsverhältnissen vertreten war. Die gegenüber der VBS-Sicherheitspolitik kritischeren linken und rechten

Parlamentsdrittel sehen sich nicht zu Unrecht marginalisiert.

Auch die übrigen 14 Mitglieder und die zu Teilbereichen konsultierten Experten und Expertinnen repräsentieren überwiegend den sicherheitspolitischen Kooperations-Mainstream. Immerhin sind die Mehrheitsverhältnisse hinter allen Empfehlungen im Bericht dokumentiert. Als Berichtsredakteur setzte das VBS seinen früheren Chef Sicherheitspolitik, Christian Catrina, ein. Dieser zog sich jedoch im November 2023 zurück und ein Kommissionsmitglied, die Politphilosophin Katja Gentinetta, übernahm die Redaktion des Berichts.

## **Rückbesinnung und Paradigmenwechsel gefordert**

An der Medienkonferenz strichen VBS-Vorsteherin Viola Amherd, der Kommissions-

vorsitzende Vogt und die Berichtverfasserin Gentinetta die acht Hauptforderungen heraus:

1. Erarbeitung einer umfassenden Verteidigungskonzeption
2. Ausrichtung von Armee, Bevölkerungsschutz und weiteren sicherheitspolitischen Instrumenten auf die verschärfte Sicherheitslage
3. Revision der Neutralitätspolitik mit Orientierung an UNO-Charta
4. Ausrichtung der Kooperation mit der NATO auf die gemeinsame Verteidigung
5. Ausbau der militärischen Friedensförderung
6. Stärkung der Schweizer Rüstungsindustrie, grundlegende Revision des Kriegsmaterialgesetzes (KMG), Aufhebung des Wiederausfuhrverbots für Länder gemäss Anhang 2 Kriegsmaterialverordnung
7. Aussen- und Wirtschaftspolitik sind Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung
8. Geeignete Vorkehrungen gegen Beeinflussung und Desinformation

Die Hauptforderungen 1, 2, 7 und 8 stellen eine Rückbesinnung auf die «bewahrende Komponente» der früheren «Gesamtverteidigung» dar. Mit dieser soll(te) der Schaden eines allfälligen Krieges gegen die Schweiz in bewältigbaren Grenzen gehalten werden. Die zweite «ausgreifende Komponente» war früher dazu gedacht,



VBS-Vorsteherin Viola Amherd (Mitte), Kommissionspräsident Valentin Vogt und Berichtautorin Katja Gentinetta stellen am 29. August die «Empfehlungen für eine zukunftsgerichtete Sicherheitspolitik» vor. Bild: VBS

mittels konsequenter Neutralitätspolitik aussen- und wirtschaftspolitisch die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die Schweiz überhaupt Ziel kriegerischer und machtpolitischer Aktionen wird. Die Hauptforderungen 3 bis 5 stehen für einen aussen- und neutralitätspolitischen Paradigmenwechsel. Neu soll die Wahrscheinlichkeit gesenkt werden, dass die Schweiz Angriffen jeglicher Art alleine gegenübersteht.

Die Kommissionsmehrheit leitet aus der Zugehörigkeit der Schweiz zur westlichen Wertegemeinschaft ab, dass das Land trotz Neutralität ein Ziel (hybrider) Angriffe aus dem Lager der autoritären, demokratiefeindlichen Staaten ist. Und sie vertraut darauf, dass die westliche Staatengemeinschaft gegen diese gemeinsame Bedrohung ihre Reihen solidarisch schliesst. Damit die Schweiz (rechtzeitig) miteingeschlossen werden könnte, müsste sie ihren bisherigen neutralitätspolitischen Restabstand zum westlichen Lager auf das neutralitätsrechtlich absolute Minimum reduzieren.

In Essenz wog die Kommission Vogt die zwei gegensätzlichen strategischen Denkschulen gegeneinander ab, welche jeweils eine der beiden früheren Studienkommissionen dominierten.

Die Kommission Vogt rät, die Sicherheit der Schweiz an die Kohäsion der westlichen Staatengemeinschaft und ihrer überstaatlichen Klammern EU und NATO zu koppeln. In Essenz die Fortsetzung jener «Sicherheit durch Kooperation», mit der vor 20 Jahren die weitgehende Demontage der bewahrenen Gesamtverteidigungskomponente gerechtfertigt wurde (vergleiche Artikel des Autors zur Armee XXI in dieser ASMZ-Ausgabe). Eine Kommissionsminderheit nennt im Bericht (Kapitel 3.2.3) einen NATO-Beitritt sogar als «die einzig konsequente Option». So einer fremd garantierten Sicherheit fiele aber jene Unabhängigkeit zum Opfer, welche gemäss Bundesverfassung Artikel 2 einen Zweck der Eidgenossenschaft

Bericht (Karl) Schmid 1969: Grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber allen Mächten	Bericht (Edouard) Brunner 1998: Grösstmöglicher Verlass auf gleichgesinnte Staaten und Allianzen
Neutralitätspolitisch bewusste Enthaltung von allen machtpolitischen Manövern, die Kriegen vorangehen.	Beschränkung auf die neutralitätsrechtlichen Pflichten gegenüber bereits ausgebrochenen Kriegen.
«Dissuasion» implementiert durch Sicherheitspolitische Berichte 1973 (Gesamtverteidigung) und 1990; Armee 61 und 95.	«Sicherheit durch Kooperation» implementiert durch Sicherheitspolitische Berichte 2000/2010/2016/2021; Armee XXI und WEA.

Die zwei alternativen Sicherheitsphilosophien – jede birgt andere Risiken, die letztlich nur politisch gegeneinander abgewogen werden können. Tabelle: Autor

### Armee

- Ausrichtung der sicherheitspolitischen Instrumente auf die verschärfte Sicherheitslage
- Mangel an personellem Bestand, Ausrüstung, Trainingsmöglichkeiten und Bevorratung; keine Souveränität im Informationsraum

**Empfehlungen**

- Erarbeitung einer umfassenden Verteidigungskonzeption und von Strategien gegen die hybride Kriegsführung inkl. Beeinflussung und Desinformation
- Ausrichtung der Armee auf Verteidigungsfähigkeit; 1% BIP bis 2030
- Stärkung gesellschaftliche Resilienz und mentale Verteidigungsbereitschaft
- Konsequente Durchsetzung der Wehrpflicht
- eine bedeutende Minderheit für allgemeine Wehrpflicht

Die Empfehlungen der Studienkommission Sicherheitspolitik zur Armee. Bild: VBS

darstellt. In der Einleitung des Kommissionsberichts wird immerhin ebendieser Verfassungsartikel im Wortlaut zitiert. Spätestens 2025 wird der Bundesrat in seinem Strategiebericht beantworten müssen, ob die Schweiz sich primär auf sich selbst oder auf «Gleichgesinnte» verlassen will.

### Kooperation als heikle Suche des Neutralen nach «Gleichgesinnten»

In der Frage der Kriegsmaterialausfuhren (Hauptforderung 6) kommt alles zusammen. Zitat aus dem Berichtkapitel 5.2:

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

Die Schweizer Rüstungsindustrie muss exportieren können und dafür ist eine Anpassung der KMV unerlässlich. Ohne revita-

lisierte nationale Rüstungsbasis erlaubt auch das grosszügigste Armeebudget keine eigenständige militärische Landesverteidigung.

Aber was bedeutet es, wenn die Schweiz unter weltweit 195 Staaten nur noch 25 «gleichgesinnte» Länder ausmachen kann? Vertrauen der Bundesrat und diese Kommissionsmehrheit darauf, «Sicherheit durch Kooperation» mit so wenigen Ländern erzielen zu können? Wird der Bundesrat diese Verordnungsliste unverändert lassen, wenn zu den 25 auserwählten Ländern einmal ein Trump-Amerika, ein Le-Pen-Frankreich oder ein Weidel-Deutschland gehören? Und noch wichtiger: Wie viel bliebe dann von der westlichen Kohäsion übrig?

Nicht auf die bundesrätliche KMV-Liste der Auserwählten geschafft haben es folgende NATO-Mitgliedsstaaten: Albanien, Bulgarien, Estland, Island, Kroatien, Lettland, Litauen, Montenegro, Nordmazedonien, Rumänien, Slowakei, Slowenien und die Türkei. Das gilt es zu erinnern, wenn man das neutralitätspolitisch bedeutsamste Kapitel liest (3.2.1 Gemeinsame Verteidigung und Abschreckung). Die Kommission diskutiert darin:

*«[...] wie sich sowohl die Schweiz als auch die NATO im Falle eines Angriffs auf die Schweiz oder ein NATO-Mitglied verhalten würden.»* Die Schweiz hätte in beiden Fällen (nur) zwei Optionen: *«Sie kann sich auf ihre Neutralität berufen oder in Anbetracht des dann eintretenden Umstands, dass sich praktisch alle ihre Nachbarn im Krieg befinden, ihre Neutralität aufgeben und sich an einer Verteidigung Europas beteiligen. Wählt sie die erste Option, entfallen damit jedoch auch sämtliche bilateralen Kooperationsmöglichkeiten. [...]»*

## Wirtschaftliche Landesversorgung

- Selbstversorgung ist eine Illusion, Rückverlagerungen sind schwierig
- Stärkung der Resilienz durch ein funktionierendes Aussenhandelssystem
- **Aussenwirtschaft, Industriepolitik und Wirtschaftspolitik** sind Teil der Landesversorgung
- **Überblick über kritische und strategische Güter** ist wichtig

### Empfehlungen

- **Energie** ist Teil der Landesversorgung
- Überprüfung der gesetzlichen **Pflichtlager**
- **Bilaterale Verträge mit der EU** sind als Teil der wirtschaftlichen Landesversorgung zu betrachten
- **Abhängigkeiten**, auch von fossilen Brennstoffen, sind zu reduzieren

Die Empfehlungen der Studienkommission Sicherheitspolitik zur wirtschaftlichen Landesversorgung. Bild: VBS

Hier schlagen die Mehrheitsverhältnisse in der Kommission deutlich durch. In der zitierten Passage denkt sie die Logik der Kooperation konsequent zu Ende. Aber statt aufzuzeigen, wie Handlungsfreiheit gewahrt werden könnte, sieht sie nur die bittere Auswahl zwischen unfreiwilligem Kriegseintritt oder Schwächung der Verteidigungsfähigkeit infolge gekappter Kooperation mit den naheliegenden Kriegsverbündeten.

### Neutralität war auch im Kalten Krieg kein Selbstzweck

Von ganz anderem Niveau waren da die vier strategischen Grundsätze, die 1967 der damalige Generalstabschef Paul Gygli für die Studienkommission Schmid formulierte. Sie lauteten vereinfacht formuliert:<sup>3</sup>

1. Die Schweiz solle nicht oder möglichst spät in einen Krieg eintreten.
2. Mittels totaler Landesverteidigung [= Gesamtverteidigung] den Eintrittspreis hochschrauben.
3. Nicht «auf der falschen Seite» in einen Krieg gedrängt werden.
4. Im Krieg möglichst viel Territorium behaupten und die eigene Nachkriegs-Verhandlungsposition stärken.

Das Wort «Neutralität» kam darin nota bene kein einziges Mal vor. Diese Grundsätze liessen sich nicht wortgleich in unsere Zeit übertragen. Zentral ist vielmehr, dass solche Grundsätze dem Bundesrat Handlungsfreiheit gaben. Im Falle von niederschweligen Angriffen bestand Ermessensspielraum, ob die Schweiz sich von ihren Neutralitätspflichten entbunden und zum

aktiven Verteidigungskampf genötigt sah. Heute gelten allfällige Angriffe auf das Land eher als willkommene Rechtfertigung dafür, sich dem Kriegslager gleichgesinnter Staaten anzuschliessen. Doch was, wenn der Urheber eines verheerenden Cyber-, Terror- oder Sabotageangriffes nicht zweifelsfrei feststeht respektive das Risiko einer «False Flag»-Operation nicht ausgeschlossen werden kann (Beispiel gesprengte Nord-Stream-Pipelines)?

Die strategische Denkarbeit kann der Vogt-Bericht dem Bundesrat nicht abnehmen. Und die Parlamentsparteien sind zwischenzeitlich angehalten, ihre finanzpolitische Verantwortung wahrzunehmen. Sonst könnte das Land eines Tages von aussen zur Aufgabe der Neutralität gezwungen werden, weil diese – selbstverschuldet – nicht ausreichend bewaffnet wurde.

- 1 Zur schweizerischen Strategiefindung und den konkurrierenden Denkschulen vergleiche frühere Beiträge des Autors in den ASMZ 01-02/2022, 10/2022, 03/2023, 09/2023 und 03/2024.
- 2 Der Bericht verweist hier auf Georg Häsler, in: Ders. und Martin Meyer (Hg.) (2024), Sicherheitspolitik Schweiz, S. 28 ff.
- 3 Weiterführend zu Gyglis Grundsätzen: Hans Senn (1983), Friede in Unabhängigkeit; Gustav Däniker (1997) in Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 45 (1997); Thomas Sprecher (2013), Karl Schmid.



**Fritz Kälin**  
Redaktor ASMZ  
fritz.kaelin@asmz.ch  
8840 Einsiedeln



## VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEIT ERKLÄRT

Thomas Süssli, CdA

Es war eine würdige Feier zur Einweihung des Denkmals für General Guisan vor der Festung Sasso San Gottardo: Die Schweizer Fahne wehte im sommerlichen Wind, der vom Gotthardpass herkam. Das Kavallerie-Schwadron 1972 marschierte auf, ebenso ein Schauspieler in historischer Guisan-Uniform. Umrahmt wurde die Feier vom Militärspiel Oberaargau. Und zusammen mit Staatsrat Norman Gobbi (TI) durfte ich die anwesenden Gäste begrüssen, das Denkmal zu Ehren General Guisans enthüllen und anschliessend mit dem Publikum gemeinsam die Artilleriefestung betreten, die heute als historisches Museum an die Zeit des Schweizer Réduits und die damalige Armeeinfrastruktur erinnert. Dieser Nachmittag im Spätsommer hat es mir wieder deutlich gezeigt: Kampf- und Führungsinfrastruktur ist in der Verteidigung wichtig.

Mit der Armee XXI wurde die Kriegslogistik abgeschafft und die Logistik nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert. Ein grosser Teil der Ausrüstung wird zentralisiert in Schmalganglagern der fünf Logistikcenter aufbewahrt. Im Ernstfall wäre unser Material ungeschützt gegnerischen Einwirkungen ausgesetzt.

Die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit wirkt sich auch auf das Immobilienportfolio der Armee aus. Ein weiterer Abbau, aber auch der Status quo wären aus militärischer Perspektive mit bedeutenden Risiken verbunden. Wir müssen unser Material wieder stärker dezentralisieren und gleichzeitig besser schützen. Die Armee prüft derzeit, ob auf Anlagen, deren Ausserdienststellung vorgesehen war, tatsächlich verzichtet werden kann. Und die Armee muss bei Bau und Betrieb zukünftiger Anlagen wieder mehr Verantwortung übernehmen können.

Wenn wir die geopolitische Lage beobachten und die Verteidigungsfähigkeit stärken wollen, dann ist es angezeigt, verschiedene bestehende Infrastrukturen mit abgestufter Bereitschaft zu erhalten. Oder zumindest mit Auflagen an Dritte abzugeben. Wir müssen als Land wieder robuster werden und künftig für den Ernstfall gerüstet sein. Damit er nie eintritt.