

Bulletin 2024

zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Herausgeber: Lucas Renaud und Daniel Möckli
Serienherausgeber: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) sind verfügbar unter css.ethz.ch/publikationen.html

Herausgeber: Lucas Renaud und Daniel Möckli
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger
Lektorat: Ivo Capaul
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis Ende Oktober 2024.

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 17: © VBS/DDPS

ISSN: 1024-0608
ISBN: 978-3-905696-97-4
DOI: 10.3929/ethz-b-000701826

Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Avant-propos	10

Interview

«Die Arbeit der Strategieschöpfung ist wie Sicherheitspolitik selbst: eine Verbundaufgabe» <i>Interview mit Staatssekretär Markus Mäder</i>	17
--	----

Aktuelle Diskussion

Die Sicherheitspolitische Strategie 2025 als Chance: Eine Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik <i>Von Andreas Wenger</i>	31
--	----

Zivil-militärisches Zusammenwirken von sicherheitspolitischen Instrumenten am Beispiel der Schweizer Armee <i>Von Simon Aebi und Lucas Renaud</i>	69
---	----

Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz <i>Von Amos Dossi</i>	91
--	----

<i>Knowledge Security</i> : ein neues Konzept für die Schweiz <i>Von Leo Eigner</i>	111
--	-----

Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Bilanz und Ausblick <i>Von Sara Hellmüller, Flavia Keller und Lucile Maertens</i>	139
---	-----

Aus dem CSS

Spiez CONVERGENCE

Von Sophie Reiners

163

Strategien des Bevölkerungsschutzes zur Resilienz gegenüber
Trockenheit in der Schweiz

Von Jurgena Kamberaj und Leonard Schliesser

169

Autorinnen und Autoren

175

Vorwort: Impulse für die Sicherheitspolitik im Kontext der Zeitenwende

Die Welt wird weniger global, weniger westlich geprägt, weniger demokratisch. Die internationalen Beziehungen stehen verstärkt im Zeichen von Geo- und Machtpolitik, dies auf Kosten von Völkerrecht und Multilateralismus. Die weltpolitische und weltwirtschaftliche Fragmentierung schreitet voran. Die strategische Konkurrenz der Grossmächte, aber auch das wachsende Selbstbewusstsein von Staaten des globalen Südens gehen mit einem Ringen um das Wesen der internationalen Ordnung einher. Wir befinden uns in einer Übergangsphase, die geprägt ist von erhöhter Unsicherheit, ausgeprägter Volatilität und geringer Vorhersehbarkeit.

Das Sicherheitsumfeld der Schweiz hat sich entsprechend verschlechtert. Dies hat zunächst mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und dem tiefgreifenden Bruch Moskaus mit dem Westen zu tun. Die Rückkehr des Krieges nach Europa markiert den Zerfall der liberalen gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, zu deren Aufbau die Schweiz vor allem im Rahmen des KSZE-/OSZE-Prozesses wesentliche Beiträge geleistet hat. Inwieweit es gelingt, die Freiheit, Demokratie und territoriale Integrität der Ukraine zu verteidigen, ist für die Zukunft Europas und der internationalen Ordnung gleichermassen bedeutsam. Russlands neoimperiales Selbstverständnis und seine revisionistische Aussenpolitik lassen dabei erkennen, dass die Frage nach Russlands Platz in Europa selbst im Falle eines Waffenstillstands in der Ukraine ungeklärt bleiben und noch über Jahre ein zentrales Thema sein dürfte.

Aber es wäre nicht zielführend, die Sicherheitslage der Schweiz einseitig mit Blick auf Russland zu betrachten. Bezeichnenderweise hat der Bundesrat schon drei Wochen vor der russischen Invasion vom 24. Februar 2022 in seinem Aussenpolitischen Bericht 2021 von einer «Zeitenwende» gesprochen. Weitere für Europa und die Schweiz relevante Entwicklungen betreffen die Gewalteruption und tiefgreifenden Umwälzungen in Nahost, den fortschreitenden Staatszerfall im Sudan und in der Sahelzone, die zunehmende Verschränkung der indo-pazifischen und euro-atlantischen Sicherheitsarenen, die abnehmende Reichweite

westlicher Ordnungsmacht, die Erosion der internationalen Rüstungskontrolle, das wachsende Ausmass sicherheitspolitisch motivierter staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf sowie Themen wie Desinformation und Spionage. Die mittelfristige innere Verfasstheit wichtiger Partnerstaaten der Schweiz ist auch vor dem Hintergrund wachsender Schuldenberge und der Krise vieler traditioneller Volksparteien im Auge zu behalten.

Schweizer Sicherheitspolitik wird in diesem Kontext wichtiger. Der Bundesrat hat dem Rechnung getragen, indem er unter anderem ein Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) geschaffen hat und bis 2025 erstmals eine Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz ausarbeiten lässt. Wie die Schweiz ihre Sicherheitspolitik künftig ausgestalten und auf den rapiden internationalen Wandel reagieren soll, darüber mangelt es derzeit an Konsens. Die innenpolitische Polarisierung ist ausgeprägter als üblich. Dies mag auch deshalb nicht verwundern, weil es um Grundsatz- und letztlich Identitätsfragen geht und die Schweiz derzeit unter einem erhöhten internationalen Positionierungsdruck steht.

Mit dem diesjährigen Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik will das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich Impulse geben für die aktuellen Debatten über die künftige Ausgestaltung dieser Sicherheitspolitik.

Am Beginn steht ein Interview mit Markus Mäder, dem ersten Staatssekretär für Sicherheitspolitik. In diesem Interview blickt er zurück auf das erste Jahr SEPOS und erläutert den Stand des Aufbaus und das Mandat dieses neuen Staatssekretariats. Ebenfalls äussert er sich zu aktuellen sicherheitspolitischen Themen wie der Zusammenarbeit mit NATO und EU und den laufenden Arbeiten an der Sicherheitspolitischen Strategie. Er plädiert für eine umfassende Verteidigung und nationale Sicherheitsvorsorge und eine entsprechende Abstimmung zwischen militärischen und zivilen Mitteln im Rahmen eines ganzheitlichen Verbunds. Während dieser Kerngedanke der früheren *Gesamtverteidigung* entspreche, bedürfe es heute modernisierter konzeptueller Grundlagen. Mit diesem Interview schliesst sich insofern ein Kreis, als Mäder zu Studenienzeiten vor mehr als 20 Jahren am CSS arbeitete.

Das erste Kapitel von Andreas Wenger, dem Direktor des CSS, befasst sich mit der geplanten Sicherheitspolitischen Strategie 2025. Wenger argumentiert, dass die Erarbeitung dieser Strategie eine Chance für

die Schweiz darstellt, um einen langfristigen strategischen Handlungsrahmen festzulegen und den Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeit in eine umfassende Sicherheitspolitik einzubetten. Eine solche Einbettung sei besonders wichtig im Kontext eines hybriden Gefahrenbilds und einer erweiterten Verteidigung. Der Autor zeichnet dabei den politischen, konzeptionellen und historischen Kontext der aktuellen Strategieschöpfung nach, stellt diese in einen internationalen Vergleich und erläutert den Kern des Strategiebegriffs sowie die strategischen Grundlagen der Schweiz. Auf dieser Basis schlägt er mögliche Kerninhalte einer Gesamtkonzeption vor, mit den drei strategischen Schwerpunkten internationale Kooperation, Resilienz und Verteidigung.

Im zweiten Kapitel nehmen Simon Aebi und Lucas Renaud die Frage der zivil-militärischen Zusammenarbeit und das Zusammenwirken ziviler und militärischer Instrumente auf – schwergewichtig aus der Perspektive der Armee. Aufgrund der Zeitenwende sehen die Autoren diesen sicherheitspolitischen Querschnittsbereich als besonders gefordert. Sie beleuchten, wie die Führungskaskade über Raum und Zeit im Falle einer erweiterten Verteidigung bei der Abwehr von hybriden und konventionellen Bedrohungen heute noch Lücken aufweist. Auch zeigen sie, wie das Zusammenwirken ziviler und militärischer Instrumente im Rahmen des vom Bundesrat angestrebten Ausbaus der internationalen Kooperation (dem nicht zuletzt der Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik hohe Bedeutung beimisst) auf strategischer und taktisch-operativer Stufe zum Tragen gebracht werden kann. Die zivil-militärische Thematik wird die Schweizer Sicherheitspolitik fordern und sollte in der sicherheitspolitischen Strategie gebührend gewürdigt werden.

Die Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz ist das Thema des dritten Kapitels. Amos Dossi sieht in der Überprüfung der sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz eine Chance, die Rüstungspolitik zu einem strategischen Handlungsfeld aufzuwerten. Zunächst erläutert er den Wandel der strategischen und industriellen Rahmenbedingungen klein- und mittelstaatlicher Rüstungspolitik und verortet die Schweiz in diesem Kontext. Sodann untersucht er die aktuellen rüstungspolitischen Zugänge von Norwegen und Australien, die aus seiner Sicht wichtige Erkenntnisse für die Neujustierung der

Schweizer Rüstungspolitik liefern können. Im Zentrum stehen dabei die von beiden Staaten verfolgten Ziele der nationalen Absicherung und Einflussnahme, ihre kompromisshaften Handlungskonzepte – «Interdependenzstrategien mit Autonomievorbehalt» – sowie zwei zur Zielerreichung entscheidende Instrumente, die Rüstungsindustriepolitik und die Rüstungsdiplomatie.

Ähnlich wie wirtschaftliche Akteure gerät auch die Wissenschaft verstärkt in den Sog der Geopolitik. Das vierte Kapitel von Leo Eigner befasst sich vor diesem Hintergrund mit dem Konzept von *Knowledge Security*, das im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation (WTI) stark an Bedeutung gewinnt. Der Autor identifiziert mit Sicherheitspolitik und Ethik zwei Treiber hinter der Entstehung dieses Konzepts und zeichnet dessen Entwicklung nach. Es handelt sich heute um eine strategische Vorgehensweise in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern, die sich mit den Risiken des globalisierten WTI-Sektors in einem politisch polarisierten Umfeld befasst. Eigner erläutert dabei den Stand der Debatten in der Schweiz und argumentiert, dass das Zusammenspiel von politischen und WTI-Akteuren verbesserungsbedürftig ist, was wiederum eine verstärkte Abstimmung innerhalb dieser beiden Gemeinschaften erfordert. Er identifiziert sieben entsprechende Leitprinzipien und schlägt jeweils drei Ziele und Massnahmen für *Knowledge Security* in der Schweiz vor.

Das fünfte Kapitel von Sara Hellmüller, Flavia Keller und Lucile Maertens nimmt eine vorläufige Bilanz des erstmaligen Einsitzes der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat vor. Trotz begrenzter Handlungsfähigkeit des teilweise stark polarisierten Gremiums konnte die Schweiz wichtige Rollen in dieser Schlüsselinstitution für Frieden und Sicherheit einnehmen. So hat sie zur Weiterverfolgung wichtiger Dossiers beigetragen und mit innovativen Ansätzen in den Arbeitsmethoden des Rates bestehende Blockaden zu umgehen versucht. Unbesehen einiger Rückschläge gelang es ihr, ihre Interessen zu wahren und für ihre Werte einzustehen, insbesondere als Verfechterin des Multilateralismus und des Völkerrechts sowie als Gastgeberin des internationalen Genfs. Entgegen vorgängigen innenpolitischen Befürchtungen erwies sich der Einsitz als neutralitätspolitisch unproblematisch. Die bereits im Vorfeld enge Verschränkung von Innen- und Aussenpolitik in diesem Dossier erwies sich als zielführend.

Wie jedes Jahr stellt auch dieses Bulletin einzelne Projekte des CSS vor. Sophie Reiners erläutert die Konferenzreihe Spiez CONVERGENCE, die vom Labor Spiez zusammen mit dem CSS durchgeführt und von VBS und EDA unterstützt wird. Jurgena Kamberaj und Leonard Schliesser wiederum skizzieren die Ergebnisse einer CSS-Studie zu Trockenheitsrisiken in der Schweiz und möglichen Strategien des Bevölkerungsschutzes, die auf kantonaler wie nationaler Ebene auf grosses Interesse gestossen ist.

Redaktionsschluss dieses Bulletins war Ende Oktober 2024. Wir wünschen eine anregende Lektüre und freuen uns über Ihre Rückmeldungen.

Daniel Möckli, Leiter CSS Think-Tank

Avant-propos: Impulsions pour la politique de sécurité dans le contexte d'une ère nouvelle

Le monde devient moins global, moins occidental et moins démocratique. Les relations internationales sont de plus en plus placées sous le signe de la géopolitique et des politiques de pouvoir, et ce au détriment du droit international et du multilatéralisme. La fragmentation de la politique et de l'économie mondiales se poursuit. La concurrence stratégique entre les grandes puissances, mais aussi l'assertivité croissante des États du Sud global vont de pair avec une lutte autour de la nature de l'ordre international. Nous nous trouvons dans une phase de transition marquée par une incertitude accrue, une volatilité marquée et une faible prévisibilité.

L'environnement sécuritaire de la Suisse s'est par conséquent détérioré. Cela est tout d'abord lié à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et à la rupture profonde de Moscou avec l'Occident. Le retour de la guerre en Europe marque l'effondrement de l'ordre sécuritaire libéral européen, à la construction duquel la Suisse a apporté des contributions essentielles, notamment dans le cadre du processus de la CSCE/OSCE. La question de savoir dans quelle mesure il sera possible de défendre la liberté, la démocratie et l'intégrité territoriale de l'Ukraine est tout aussi importante pour l'avenir de l'Europe que pour l'ordre international. L'image néo-impériale de la Russie et sa politique étrangère révisionniste montrent que la question de la place de la Russie en Europe ne sera pas résolue, même en cas de cessez-le-feu en Ukraine, et qu'elle restera un thème central pendant des années.

Mais il ne serait pas pertinent de considérer la situation sécuritaire de la Suisse uniquement sous l'angle de la Russie. Il est significatif que le Conseil fédéral ait déjà parlé d'une «ère nouvelle» (*Zeitenwende* en allemand) dans son rapport sur la politique extérieure 2021, trois semaines avant l'invasion de la Russie du 24 février 2022. D'autres développements importants pour l'Europe et la Suisse concernent l'éruption de violence et les profonds bouleversements au Proche-Orient, la désintégration progressive de l'état au Soudan et dans la région du Sahel, l'imbrication croissante des environnements sécuritaires indo-pacifique et euro-atlantique, la portée décroissante du pouvoir d'ordre occidental,

l'érosion de la maîtrise globale des armements, l'ampleur croissante des interventions étatiques motivées par la politique de sécurité dans le domaine économique ainsi que des thèmes tels que la désinformation et l'espionnage. Il convient également de garder à l'esprit la constitution interne à moyen terme d'importants Etats partenaires de la Suisse dans le contexte de montagnes de dettes croissantes et de la crise de nombreux partis populaires traditionnels.

La politique de sécurité suisse prend de l'importance dans ce contexte. Le Conseil fédéral en a tenu compte, notamment en créant un Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité (SEPOS) et en faisant élaborer pour la première fois une stratégie de politique de sécurité de la Suisse d'ici 2025. La manière dont la Suisse doit concevoir sa politique de sécurité à l'avenir et réagir aux rapides changements internationaux fait actuellement l'objet d'un manque de consensus. La polarisation de la politique intérieure est plus marquée que d'habitude. Cela n'a rien d'étonnant, car il s'agit de questions de principe et finalement d'identité, et la Suisse est actuellement soumise à une pression accrue en matière de positionnement international.

Avec le bulletin de cette année sur la politique de sécurité suisse, le Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zurich souhaite donner des impulsions aux débats actuels sur l'organisation future de cette politique de sécurité.

Le bulletin débute par une interview de Markus Mäder, le premier secrétaire d'Etat à la politique de sécurité. Dans cette interview, il revient sur la première année du SEPOS et explique l'état de la mise en œuvre et le mandat de ce nouveau secrétariat d'Etat. Il s'exprime également sur les thèmes actuels de la politique de sécurité tels que la coopération avec l'OTAN et l'UE et les travaux en cours sur la stratégie de politique de sécurité. Il plaide en faveur d'une défense globale et d'une prévention de la sécurité nationale ainsi que d'une coordination correspondante entre les moyens militaires et civils dans le cadre d'un réseau global. Alors que cette idée centrale correspond à l'ancienne «défense générale», il faudrait aujourd'hui des bases conceptuelles modernisées. Avec cette interview, la boucle est bouclée dans la mesure où Mäder travaillait au CSS pendant ses années de formation, il y a plus de 20 ans.

Le premier chapitre d'Andreas Wenger, directeur du CSS, porte sur le projet de stratégie de politique de sécurité 2025. Wenger argumente

que l'élaboration de cette stratégie représente une opportunité pour la Suisse de définir un cadre d'action stratégique à long terme et d'intégrer la reconstruction de la capacité de défense militaire dans une politique de sécurité globale. Une telle intégration est particulièrement importante dans le contexte d'un image hybride des dangers et d'une défense élargie. L'auteur retrace ainsi le contexte politique, conceptuel et historique de la création actuelle de la stratégie, la compare au niveau international et explique le noyau du concept de stratégie ainsi que les bases stratégiques de la Suisse. Sur cette base, il propose les contenus clés possibles d'une conception globale, avec les trois axes stratégiques que sont la coopération internationale, la résilience et la défense.

Dans le deuxième chapitre, Simon Aebi et Lucas Renaud abordent la question de la coopération civilo-militaire et de l'interaction des instruments civils et militaires – principalement du point de vue de l'armée. En raison de l'ère nouvelle, les auteurs considèrent que ce domaine transversal de la politique de sécurité est particulièrement sollicité. Ils mettent en lumière comment la cascade de commandement dans l'espace et le temps présente encore des lacunes dans le cas d'une défense élargie pour la défense contre les menaces hybrides et conventionnelles. Ils montrent également comment l'interaction entre les instruments civils et militaires peut être mise en œuvre à l'échelon stratégique et tactique-opérationnel dans le cadre de l'extension de la coopération internationale visée par le Conseil fédéral (à laquelle le rapport de la Commission d'étude sur la politique de sécurité accorde notamment une grande importance). La thématique civilo-militaire sera un défi pour la politique de sécurité suisse et devra être dûment prise en compte dans la stratégie de politique de sécurité.

La politique d'armement entre autonomie et interdépendance est le thème du troisième chapitre. Amos Dossi voit dans la révision des bases de la politique de sécurité de la Suisse une chance de revaloriser la politique d'armement en un champ d'action stratégique. Il explique tout d'abord l'évolution des conditions-cadres stratégiques et industrielles de la politique d'armement des petits et moyens États et situe la Suisse dans ce contexte. Il examine ensuite les approches actuelles de la Norvège et de l'Australie en matière de politique d'armement qui, selon lui, peuvent fournir des informations importantes pour le réajustement de la politique d'armement suisse. L'accent est mis sur les objectifs poursuivis

par les deux États en matière de protection nationale et de prise d'influence, sur leurs concepts d'action de compromis – «stratégies d'interdépendance avec réserve d'autonomie» – ainsi que sur deux instruments décisifs pour atteindre leurs objectifs, la politique industrielle d'armement et la diplomatie d'armement.

A l'instar des acteurs économiques, la science se retrouve de plus en plus dans le sillage de la géopolitique. Dans ce contexte, le quatrième chapitre de Leo Eigner se penche sur le concept de sécurité des connaissances (*Knowledge Security*), qui prend de l'importance considérable dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation (STI). L'auteur identifie, avec la politique de sécurité et l'éthique, deux moteurs derrière l'émergence de ce concept et en retrace l'évolution. Il s'agit aujourd'hui d'une approche stratégique dans les pays démocratiques à la pointe de la science, qui s'intéresse aux risques du secteur globalisé de la STI dans un environnement politiquement polarisé. Eigner explique ainsi l'état des débats en Suisse et argumente que l'interaction entre les acteurs politiques et les acteurs STI doit être améliorée, ce qui nécessite à son tour une coordination accrue au sein de ces deux communautés. Il identifie sept principes directeurs correspondants et propose à chaque fois trois objectifs et mesures pour la *Knowledge Security* en Suisse.

Le cinquième chapitre de Sara Hellmüller, Flavia Keller et Lucile Maertens dresse un bilan provisoire du premier siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Malgré une capacité d'action limitée de cet organe parfois fortement polarisé, la Suisse a pu assumer des rôles importants au sein de cette institution clé pour la paix et la sécurité. Elle a ainsi contribué au suivi de dossiers importants et tenté de contourner les blocages existants en adoptant des approches novatrices dans les méthodes de travail du Conseil. Malgré quelques revers, elle a réussi à préserver ses intérêts et à défendre ses valeurs, notamment en tant que défenseur du multilatéralisme et du droit international et en tant qu'hôte de la Genève internationale. Contrairement aux craintes exprimées au préalable en politique intérieure, ce mandat ne s'est pas révélé problématique du point de vue de la politique de neutralité. L'étroite imbrication de la politique intérieure et de la politique extérieure dans ce dossier s'est avérée efficace.

Comme chaque année, ce bulletin présente également des projets du CSS. Sophie Reiners présente le cycle de conférences Spiez

CONVERGENCE, organisé par le Laboratoire de Spiez en collaboration avec le CSS et soutenu par le DDPS et le DFAE. Jurgena Kamberaj et Leonard Schliesser, quant à eux, esquissent les résultats d'une étude du CSS sur les risques de sécheresse en Suisse et les stratégies possibles de la protection de la population, étude qui a suscité un grand intérêt tant au niveau cantonal que national.

La rédaction de ce bulletin a été clôturée fin octobre 2024. Nous vous souhaitons une agréable lecture et nous nous réjouissons de vos réactions.

Daniel Möckli, responsable du think-tank du CSS

Interview

«Die Arbeit der Strategieschöpfung ist wie Sicherheitspolitik selbst: eine Verbundaufgabe»

Interview mit Staatssekretär Markus Mäder



Herr Mäder, Sie sind seit Anfang 2024 Staatssekretär für Sicherheitspolitik: Welche Ziele haben Sie für sich und das neue Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) für dieses erste Jahr gesetzt?

Die Schaffung des SEPOS basiert auf der Erkenntnis, dass die Bedrohungslage der Schweiz und die sicherheitspolitischen Herausforderungen eine neue Dimension angenommen haben. Deshalb entschied der Bundesrat, dass die Sicherheitspolitik einer institutionellen wie auch inhaltlichen Aufwertung bedarf. Ich habe mir drei Ziele gesteckt: Erstens geht es darum, das SEPOS rasch und glaubwürdig zu etablieren und den Auftrag des Bundesrats greifbar und sichtbar umzusetzen. Dazu, zweitens, müssen wir uns vernetzen, uns in der sicherheitspolitischen Landschaft positionieren und unserer Aufgabe entsprechend für die Kohärenz und das umfassende Zusammenwirken der sicherheitspolitischen Akteure sorgen. Drittens haben wir neue Kompetenzen aufzubauen, etwa die Stärkung der Informationssicherheit und die sicherheitspolitische Antizipation. Das SEPOS positioniert sich so als Kompetenzzentrum für Sicherheitspolitik des Bundes.

Und wie sieht die Zwischenbilanz aus? Wo geht es voran? Wo klemmt es noch?

Es wird nicht jeden Tag ein Bundesamt oder gar ein Staatssekretariat gegründet. Dies umzusetzen ist ein Privileg. Und an manchen Tagen auch ein Kampf. Es geht aber insgesamt gut voran. Wir stellen fest, dass viele Akteure die Interaktion mit dem SEPOS suchen. Das Interesse in der Politik und in den Medien ist gross – nicht nur an uns als Amt,

sondern vor allem an unserer Rolle und den Inhalten, mit denen wir uns angesichts der verschärften Sicherheitslage im Umfeld der Schweiz beschäftigen. Es gibt viele inhaltliche Herausforderungen und hohe Erwartungshaltungen, die nicht alle gleichzeitig erfüllt werden können. Sicherheitspolitische Geschäfte sind zahlreich und hoch dynamisch.

Als erster Schweizer Staatssekretär für Sicherheitspolitik überhaupt finden Sie vermutlich mehr Gestaltungsspielraum vor als in fest etablierten Bürokratien. Wie muss man sich Ihren Arbeitsalltag vorstellen?

Gestaltungsspielraum ist vorhanden, er sollte aber nicht überschätzt werden. Wir sind Teil der Bundesverwaltung, und wir handeln nach den Beschlüssen des Bundesrates. Unser Gestaltungsspielraum besteht in erster Linie bei der internen Führung und Organisation sowie bei der Priorisierung des externen Netzwerks. Wir spüren, dass verschiedene Politikfelder zunehmend mit der Sicherheitspolitik verknüpft sind – der Bedarf an Koordination und Austausch über Ämter- und Departementengrenzen hinaus ist dadurch gestiegen. Das bedeutet für die tägliche Arbeit des SEPOS eine hohe Anzahl an Besprechungen mit sicherheitspolitisch relevanten Stellen innerhalb und ausserhalb des Bundes. Zu unserem Alltag gehört auch, gegenüber der Politik Geschäfte zu vertreten und Referate zu halten über die Sicherheitslage, die sicherheitspolitischen Stossrichtungen des Bundesrates und unsere Arbeit. In der Praxis ist sodann ein guter Teil meines Tages auch Verwaltungsmanagement. Ein Instagram-Kanal «StaatssekretärSEPOS» wäre wahrscheinlich nicht so bildgewaltig.

Hat Sie etwas besonders überrascht?

Was mich besonders positiv überrascht hat, ist das immense Interesse aus Politik, Medien und Öffentlichkeit an der Sicherheitspolitik, auch wenn die Veranlassung – die besorgniserregende Sicherheitslage – bedauerlich ist. Nicht eigentlich überrascht, aber doch besonders gefreut hat mich, welche ausgezeichneten Kolleginnen und Kollegen ich im SEPOS getroffen habe; ich darf mich in meiner Funktion auf die Unterstützung eines ausgesprochen kompetenten und engagierten Teams verlassen.

Wir erfuhren auch einige *Reality Checks*, sprich Umstände und Aufgaben, die sehr viel mehr Zeit und Energie in Anspruch nehmen, als zu erwarten war. *Reality Check* Nummer 1 sind die Komplexität und

Erwartungen im Bereich der Informationssicherheit, die sich aus dem per Anfang 2024 in Kraft gesetzten neuen Informationssicherheitsgesetz ergeben. Diese ist schlicht Voraussetzung für jegliche Sicherheitspolitik: Ohne den Schutz und die Vertrauenswürdigkeit unserer Information gibt es überhaupt keine Sicherheit; mit den gewachsenen Herausforderungen sind auch die Anforderungen gestiegen, für die Bundesverwaltung im Allgemeinen und für die im SEPOS eingegliederte Fachstelle des Bundes für Informationssicherheit im Besonderen.

Reality Check Nummer 2 ist die Erkenntnis, wie aufwendig es ist, sich als Bundesamt im bestehenden Verwaltungsgefüge zu etablieren, Zuständigkeiten zu klären und die nötigen Querschnittsbereiche aufzubauen. Es geht nicht ohne die Führungsunterstützung eines Stabes, der sich auch um die Bereiche Personal, Recht, Finanzen, Kommunikation, Controlling und vieles mehr kümmert. Damit die Abteilungen unseren Kernaufgaben in der Sicherheitspolitik nachgehen und im intensiven Tagesgeschäft bestehen können, müssen die Rahmenbedingungen auf Stufe Bundesamt stimmen.

Gemäss Organisationsverordnung VBS stellt das SEPOS «übergeordnete konzeptionelle Grundlagen für eine kohärente Sicherheitspolitik» und eine «gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene» sicher. Bei weiteren Funktionen wie der Erarbeitung von Grundlagen und Vorgaben für die Verteidigungs- und Rüstungspolitik bleibt hingegen unklar, ob das SEPOS «führt», «koordiniert» oder «begleitet». Wie interpretieren Sie den Auftrag?

Diese sehr offene Formulierung unseres Mandats ist kein Zufall. Es soll der Departementsführung die in sicherheitspolitischen Geschäften oft nötige Flexibilität geben: Manche politisch relevanten Geschäfte werden von anderen Ämtern geführt, so zum Beispiel die Armeebotschaft durch die Gruppe Verteidigung. Dort begleiten wir und stellen sicher, dass die sicherheitspolitischen Vorgaben eingehalten werden. Bei anderen Geschäften liegt die Federführung bei uns, so etwa bei der Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems, die sowohl Armee als auch Bevölkerungsschutz betrifft. Und in wieder anderen Bereichen haben wir eine koordinierende Rolle, etwa in der internationalen Zusammenarbeit, wo wir für die Kohärenz der mannigfaltigen internationalen Aktivitäten des Departements sorgen.

Allgemein gilt: Das Departementalsystem und der Föderalismus geben weiterhin den Handlungsrahmen vor, auch in der Sicherheitspolitik, auch für das SEPOS. Dies ist kein Nachteil, im Gegenteil. Die Stärke der Schweizer Sicherheitspolitik liegt im Verbund, so dass für jede Aufgabe die relevanten Akteure am Tisch sind und gemeinsame Lösungen entwickeln. Deshalb passt für mich das Bild des Orchesters: Gute Musik entsteht durch das harmonische Zusammenwirken des Komponisten, des Dirigenten und der verschiedenen Instrumente. In der Sicherheitspolitik des Bundes verkörpert das SEPOS gewissermassen die Rolle des Dirigenten.

Bezüglich Kompetenzaufbau SEPOS: Im Interview des Bulletins 2023 wies der damalige Bundeskanzler Walter Thurnherr darauf hin, dass der Bund die verschiedenen Früherkennungseinheiten der Departemente zumindest für den Krisenfall «zusammennehmen» wolle. Nun investieren sowohl das SEPOS als auch das Policy Planning im EDA in weitere Fähigkeiten zur Antizipation. Wie sehen Sie hier die Arbeitsteilung innerhalb der Bundesverwaltung?

Mehrere Dienststellen machen *Früherkennung* oder *Antizipation*. Dies stellen wir nicht in Frage, es braucht die jeweils unterschiedlichen Perspektiven und Themenbereiche. Das SEPOS fokussiert auf die Früherkennung sicherheitspolitischer Herausforderungen und Chancen; es nimmt also eine *sicherheitspolitische Perspektive* ein. Wir nehmen selektiv Themen auf, bauen auf bestehenden Lageeinschätzungen auf und ziehen Wissen zusammen. Wir bereiten die Themen dann stufengerecht zuhanden der sicherheitspolitisch-strategischen Führungsebene auf, etwa für die VBS-Leitung oder die interdepartementalen Gremien, die wir koordinieren, insbesondere die Kerngruppe Sicherheit und den Sicherheitsausschuss des Bundesrats. Einiges findet also im eigenen Departement statt, doch es gibt interdepartementale Austauschformate und Gremien, damit nicht jeder in seinem Silo arbeitet. Gerade bei Antizipation muss man breit denken und offen sein für mögliche Lageentwicklungen und die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Themen und Politikfeldern. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technologische Entwicklungen sind mehr und mehr mit Fragen der nationalen Sicherheit verschränkt.

Die Absicht des ehemaligen Bundeskanzlers wird nun in der neuen Krisenorganisation der Bundesverwaltung umgesetzt, zu deren

Aufgaben ausserhalb der Krise auch die Krisenantizipation zählt. Und diese ist eine Verbundaufgabe der verschiedenen Antizipationsstellen, jene des SEPOS eingeschlossen.

Und wie arbeiten das SEPOS und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zusammen in diesem Bereich? Wer macht was?

Wir arbeiten eng zusammen bei zahlreichen Aufgaben, und wir stützen uns auf die Lageeinschätzungen und die Methodenkenntnisse des NDB im Bereich Antizipation. Zu ähnlichen Themen haben wir aber ganz andere Blickwinkel: Der NDB macht eine *nachrichtendienstliche* Beurteilung der Lageentwicklungen, etwa über die militärischen Potenziale der Kriegsparteien in der Ukraine und in welche Richtung sich der Krieg bewegt. Das SEPOS leitet *politische* Fragen und Handlungsempfehlungen für die politische Führung ab, etwa solche, die sich für die Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik aus der Lageentwicklung in der Ukraine und aus der Kooperationsdynamik im europäischen Umfeld ergeben.

Derzeit wird die Sicherheitspolitische Strategie 2025 erarbeitet, das SEPOS ist dabei federführend. Inwiefern wird diese «Strategie» einen anderen Charakter haben als die bisherigen Sicherheitspolitischen «Berichte»?

Zum einen von der Methodik und Struktur her, zum andern auch von der Substanz her sind wir *strategischer* unterwegs. Die Lageentwicklung zwingt dazu, dass die Schweiz klarer darlegt, wie wir mit den erkannten Bedrohungen und Gefahren besser umgehen, wie wir vorsorgen, wie die sicherheitspolitischen Akteure zusammenarbeiten und wie sie sich gegenseitig unterstützen. Die hybride Konfliktführung ist für mich ein zentrales Beispiel: Die Schweiz ist schon heute betroffen von Cyberangriffen, Spionage, Desinformation und Versuchen zur Sanktionsumgehung. Diese zu erkennen und abzuwehren ist tägliche Aufgabe vieler Beteiligten. Dies umfasst zivile und militärische Mittel und alle Staatsebenen. Zu Desinformation etwa spielen nachrichtendienstliche Erkenntnisse eine Rolle, doch der Schutz und die Resilienz der Schweiz hängen stark von der Medienlandschaft, der Kommunikation der Regierung und der politischen Bildung der Bevölkerung ab. Solche Zusammenhänge zu benennen ist ein Beispiel dafür, was die Strategie aufzuzeigen und zu stärken

versucht. Was bleibt, ist wie in jedem Grundlagenpapier des Bundesrates: Wir erarbeiten es gemeinsam mit allen Departementen, der Bundeskanzlei und den Kantonen. Eine Vernehmlassung ist auch vorgesehen – dies braucht Zeit und bedingt das Eingehen gewisser Kompromisse, sorgt aber im Resultat für eine breit abgestützte Strategie.

Für die Erarbeitung der Strategie wurden zwei Arbeitsgruppen «Strategie» und «Instrumente» eingesetzt. Wo sehen Sie die grösste Herausforderung in diesen Arbeiten?

Das parallele Arbeiten in zwei Arbeitsgruppen ist komplex: Die erste erarbeitet aus der sicherheitspolitischen Lage und den Eigenschaften der Schweiz strategische Leitgedanken, die Stossrichtungen der Strategie. Die zweite Gruppe arbeitet aus, welche Ziele die Sicherheitspolitik der Schweiz entsprechend verfolgen soll, und auf welchem Weg und mit welchen Akteuren und Mitteln diese umzusetzen sind. Bei all dem wollen wir konkret sein. Beispielsweise: Welche Herausforderungen ergeben sich für die Schweiz aus den zunehmenden Spannungen zwischen den Grossmächten? Wie ist genau das Zusammenwirken von Bund, Kantonen, Wirtschaft und Wissenschaft beim Schutz kritischer Infrastrukturen?

Die *Brainpower* von zwei Arbeitsgruppen auf verschiedenen Flughöhen erarbeitet dies. Es sind dabei Vertreter derjenigen Stellen einbezogen, welche für diese Themen und die Umsetzung letztlich zuständig sind; das ist zentral. Diese Arbeit der Strategieschöpfung ist also wie Sicherheitspolitik selbst: eine Verbundaufgabe. Der Geist ist gut und konstruktiv, wir kommen voran.

Die politische Diskussion der Instrumente konzentriert sich stark auf die Armee. Welche weiteren Instrumente sehen Sie besonders gefordert, wenn es um die Anpassung an die sich verändernde Lage geht?

Um der heutigen Lage gerecht zu werden, sind es gerade nicht einzelne Instrumente, die besonders gefordert sind, sondern ihr Zusammenwirken, militärisch und zivil, auf Bundes- und auf kantonaler Ebene, in gewissen Bereichen auch mittels öffentlich-privater Kooperation.

Um auf Ihre Feststellung zur politischen Diskussion zurückzukommen: Dass die Armee im Zentrum steht, hat damit zu tun, dass die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit in finanzieller und zeitlicher Hinsicht

besonders anspruchsvoll ist. Es geht um Investitionen im Umfang von Milliarden und einem Zeithorizont von Jahrzehnten, wozu es Grundentscheidungen über die Ressourcenallokation auf strategischer Ebene braucht. Das fordert die Politik in besonderem Masse. Es ist gleichzeitig unbestritten, dass die Sicherheitspolitik mehr umfasst als die Armee. Unsere Herausforderung ist es, die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz eben umfassend zu verstehen, sodass sie auch Cybersicherheit, Bekämpfung von Desinformation, den Schutz kritischer Infrastrukturen, die Spionageabwehr, Bekämpfung von Terrorismus, Gewaltextremismus und schwerwiegender Kriminalität, die Resilienz von Staat und Gesellschaft und viele weitere Bereiche enthält, die über die Rolle der Armee hinausgehen.

Heute ist wieder viel von «Gesamtverteidigung» die Rede. Inwieweit taugen solche Konzepte und Begriffe aus der Zeit des Kalten Kriegs für die Zukunft?

Der Begriff der «Gesamtverteidigung» ist zweifellos historisch besetzt und teilweise auch überholt. Wir sind nicht in einer Neuauflage des Kalten Kriegs, die Welt ist eine andere – das europäische Sicherheitsumfeld, aber auch gewisse Rahmenbedingungen der Schweiz haben sich verändert. Beispielsweise gab es damals noch keinen Cyberraum. Klimawandel, Urbanisierung und Digitalisierung haben neue Herausforderungen, Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten, teilweise auch neue Möglichkeiten geschaffen, und auch die grenzüberschreitende Vernetzung unserer kritischen Infrastrukturen war noch weniger ausgeprägt. Wir sollten uns also nicht von einem historischen Begriff konzeptionell zu stark einschränken lassen. Der Kerngedanke jedoch ist weiterhin aktuell und handlungsleitend: dass nämlich für eine umfassende Verteidigung und nationale Sicherheitsvorsorge militärische und zivile Mittel aufeinander abzustimmen sind. Diesen Ansatz des ganzheitlichen Verbundes sollten wir übernehmen, müssen ihn aber weiterentwickeln und den aktuellen Gegebenheiten anpassen.

Wo sehen Sie die Prioritäten bei der Stärkung der militärischen Fähigkeiten?

Zunächst scheint mir wichtig zu verstehen, dass die Armee ihr Fähigkeitsprofil auf ein breites Spektrum von Bedrohungen ausrichtet. Die

Stärkung der Verteidigungsfähigkeit bedeutet nicht eine Beschränkung auf Panzer und Artillerie, sondern die Fähigkeit, in einer unberechenbaren Lage auf möglichst viele Bedrohungen reagieren zu können. Dazu muss die Armee als Gesamtsystem in sämtlichen Wirkungsräumen funktionieren, was auch in der Armeebotschaft 2024 dargelegt worden ist. Wenn ich daraus einen Fähigkeitsbereich besonders hervorheben müsste, wäre es wohl die Abwehr gegen Bedrohungen aus der Luft. Auch darauf hat die Armee schon 2017 im Grundlagenbericht zur Luftverteidigung der Zukunft hingewiesen, seither haben sich diese Bedrohungen noch einmal deutlich akzentuiert; wir sehen die Bedeutung von ballistischen Lenkwaffen, Marschflugkörpern und Drohnen gerade in mehreren laufenden Konflikten. In Kombination mit Robotik und künstlicher Intelligenz läuft in der Luftkriegführung gerade ein besonders energischer Wettlauf zwischen wachsenden Bedrohungen und der Entwicklung von Abwehrmöglichkeiten.

Schliesslich ist die internationale Kooperation zu nennen. Ohne sie werden wir unsere Verteidigungsfähigkeit nur beschränkt stärken können. Die Zusammenarbeit mit Partnern stärkt unser Lageverständnis, unser Wissen und Können – und verschafft uns im Ernstfall Handlungsfreiheit.

Die innenpolitische Polarisierung hat zugenommen, die Schweiz ringt um ihre Positionierung in der Welt und ihre sicherheitspolitische Antwort auf den Wandel des Umfelds. Welche Beiträge von Think-Tanks wie dem Center for Security Studies (CSS) erachten Sie in einem solchen Kontext als besonders wichtig?

Sachbezogene und wissenschaftlich gestützte Beiträge zur politischen Debatte sind in diesem Kontext sehr wichtig. Das CSS kann sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen beurteilen, etwa den Zustand der internationalen Ordnung, eines regionalen Kontexts, technologische Entwicklungen oder Dynamiken auf dem Rüstungsmarkt. Wenn CSS-Mitarbeitende an einem Vortrag einem interessierten Publikum Hintergründe geben können, wenn sie mit einer Studie unseren Fachexperten in einem Ländervergleich neue Blickwinkel aufzeigen oder wenn ein Parlamentsmitglied oder jemand wie ich in einer Kurzanalyse von Ihnen einen neuen Denkanstoss erhält, scheint mir das ein Gewinn. Schliesslich besteht ganz allgemein ein Bedarf, das sicherheitspolitische

Bewusstsein in der Schweiz zu schärfen; auch hier leistet das CSS mit seiner Denk- und Vermittlungsarbeit einen wichtigen Beitrag.

In Ihrer Erfahrung: Wie wird die Schweiz heute in Europa als Sicherheitsakteurin wahrgenommen?

Die Schweiz wird immer noch als verlässliche Partnerin wahrgenommen – auch weil sie sich gegenüber der völkerrechtswidrigen russischen Aggression klar positioniert hat und die Sanktionen mitträgt. Gleichzeitig hat die Schweiz – trotz anderslautender Unkenrufe aus Moskau – das Neutralitätsrecht stets eingehalten.

Es liegt aber auch im Interesse der Schweiz, als konstruktive und solidarische Partnerin wahrgenommen zu werden, die ihren Beitrag zur Sicherheit in Europa leistet. Und hier sind die Erwartungen unserer euroatlantischen Partner klar, insbesondere wollen sie nicht in ihrer Unterstützung der Ukraine durch Wiederausfuhrverbote gehindert werden. Zudem wünschen sie sich gerade von den neutralen Ländern Europas ein aktives Vorgehen gegen verbotenen Nachrichtendienst oder Beiträge in der Friedensförderung. Gerade bei letzterem hat die Schweiz einen sehr guten Leistungsausweis, sie trägt wesentlich zur Stabilität im Westbalkan bei.

In der Frage einer vertieften Sicherheitskooperation mit NATO und EU ist die Schweiz uneins. Offen ist aber auch, inwieweit überhaupt die NATO ihrerseits an mehr Kooperation interessiert wäre. Wie beurteilen Sie das? Meines Erachtens ist das nicht offen: Die NATO hat wiederholt erklärt und auch demonstriert, dass sie an einer Vertiefung der Kooperation mit der Schweiz interessiert ist. Das Individually Tailored Partnership Programme (ITPP), also das Kooperationsprogramm, das wir im letzten Herbst mit der NATO abgeschlossen haben, zeugt von diesem beidseitigen Interesse.

Gleichzeitig drängt uns die NATO zu nichts, sie respektiert die aussen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der Schweiz; es ist uns überlassen zu definieren, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass die Zusammenarbeit ausgebaut werden soll. Unsere Grenzen sind dabei auch bekannt: Als neutraler Staat gehen wir keine Verpflichtungen oder Verpflichtungen gleichkommende Sachzwänge ein. Bis zu dieser roten Linie ist aber viel möglich. Gerade vor diesem Hintergrund spüren

wir auch, dass unsere europäischen Partner die Bemühungen der Schweiz anerkennen, für ihre eigene Sicherheit und Verteidigung zu sorgen und im Rahmen der Neutralität die internationale Kooperation zu vertiefen.

NATO und EU haben natürlich ein Interesse daran, dass im Herzen Europas kein Sicherheitsvakuum entsteht, das etwa für die hybride Konfliktführung missbraucht werden könnte.

Welche Stärken könnte die Schweiz denn einbringen?

Die Schweiz hat Stärken und Erfahrungen im ganzen Spektrum der Friedensförderung – militärisch und zivil, seien es «boots on the ground» oder Fachexpertise und kostspielige Spezialleistungen, Ausbildung, Begleitung von Reformprozessen und Mediation. Auch wenn die Friedensförderung in der aktuellen Lage einen schweren Stand hat – sie ist wichtiger denn je, und Beiträge wie jene der Schweiz werden sehr geschätzt.

Die Schweiz ist aber auch eine attraktive Partnerin, weil sie Spitzentechnologie und attraktive Forschungsstandorte zu bieten hat, die auch für Innovationen im Verteidigungsbereich genutzt werden können. Seit sich Europa wieder intensiv mit militärischer Abschreckung und Territorialverteidigung sowie ganzheitlichen Abwehrfähigkeiten befasst, stossen auch die Erfahrungen und Konzepte der Schweiz zu Fragen des zivil-militärischen Verbundes, des Miliz- und Dienstpflichtsystems und der Mobilmachung auf grosses Interesse.

Die Partnerschaft für den Frieden (Pfp) hat als Partnerschaftsmodell an Glanz eingebüsst, heute setzt man in Brüssel schwergewichtig auf andere, auch globale Formate. Welche Überlegungen stellt man im SEPOS hierzu an?

Auch wenn die NATO neue, globale Formate entwickelt hat: die Partnerschaft für den Frieden bleibt das wichtigste Zusammenarbeitsformat für ihre europäischen Partner. Mit der Einführung individueller Partnerschaftsprogramme, wie ich es zuvor erwähnt habe, ist die Kooperation massgeschneiderter und spezifischer geworden, was für beide Seiten gewinnbringend ist. Der institutionelle Rahmen bleibt also unverändert, aber der Inhalt ist fokussierter und flexibler geworden, abgestimmt auf den jeweiligen Partner.

Klar ist auch, dass Kooperation heute nicht mehr gratis, kein Selbstbedienungsladen, ist. Wer profitieren will, muss im Gegenzug etwas

bieten können. Wir haben die Kooperation in den letzten Jahren schon stärken können, weil wir uns auch bereit gezeigt haben, etwas zu leisten. Etwa in Kosovo haben wir unseren Beitrag in der KFOR aufgestockt, als Österreich sein Kontingent verkleinern musste und die NATO uns um Unterstützung bat; das war ein wichtiges Zeichen.

Um abschliessend noch einmal an den Anfang des Interviews zu kommen: was wollen Sie nach diesem insgesamt optimistisch stimmenden ersten Jahr SEPOS bis zum Ende der Legislatur erreichen?

Die Legislatur ist nicht unser hauptsächlicher Orientierungsrahmen, denn die meisten für die Schweizer Sicherheitspolitik relevanten Projekte und Grundlagen laufen weiter, auch wenn dazwischen Wahlen stattfinden. Unsere Ziele für die nächsten Jahre sind die Konsolidierung des SEPOS und seiner Koordinationsrolle wie auch unserer Beziehungen zu Partnern im In- und Ausland. Der Verbundgedanke liegt ja unserer Arbeit immer zugrunde und ist ein Schlüsselfaktor für die Auftrags Erfüllung. Wir erarbeiten 2025 die Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz und begleiten anschliessend ihre Umsetzung in allen betroffenen Politikfeldern. Zudem legen wir dem Bundesrat zum Beispiel Vorschläge für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems vor, bauen Kompetenzen in der sicherheitspolitischen Antizipation sowie beim Umgang mit Desinformation aus und gewährleisten die Umsetzung des neuen Informationssicherheitsgesetzes. Seitens VBS engagieren wir uns auch intensiv in der sicherheitspolitischen Bewusstseinsbildung. Es reicht nicht, Sicherheitspolitik in Grundlagendokumenten zu formulieren; sie muss tagtäglich erklärt, diskutiert und weiterentwickelt werden. Dafür braucht es den fortlaufenden Dialog mit allen Beteiligten, von Verwaltung, Parlament und Wissenschaft über Medien bis Öffentlichkeit.

Die Fragen stellten Andreas Wenger und Daniel Möckli.

Aktuelle Diskussion

Die Sicherheitspolitische Strategie 2025 als Chance: Eine Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik

Von Andreas Wenger

Die erstmalige Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie ermöglicht es, einen langfristigen strategischen Handlungsrahmen festzulegen und den Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeit in eine umfassende Sicherheitspolitik einzubetten. Eine solche Einbettung ist besonders wichtig im Kontext eines hybriden Gefahrenbildes. Es stellen sich Grundfragen zum Begriff der hybriden Bedrohung, zum Verständnis einer erweiterten Verteidigung, zur Frage der Abschreckung sowie zur Führung und Koordination der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

Im Juni 2024 beschloss der Bundesrat, eine Sicherheitspolitische Strategie zu erarbeiten.¹ Die erste Sicherheitsstrategie in der Geschichte der Schweizer Sicherheitspolitik (nachfolgend Sipol S 25) soll 2025 verabschiedet werden. Mit dieser Entscheidung reagierte der Bundesrat auf das erhöhte Bedürfnis nach strategischen Leitlinien, das in den vergangenen Jahren aus dem Parlament an die Landesregierung herangetragen worden war.²

Die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie stellt eine Chance dar, um einen grundsätzlichen strategischen Handlungsrahmen festzulegen, der sich an einem langfristigen Zeitrahmen orientiert und der ausgehend vom strukturellen Wandel des Sicherheitsumfeldes übergeordnete strategische Schwerpunkte definiert, um gemeinsam die

1 Der Autor dankt Fabio Schmocker für die Zusammenstellung des Materials und die sorgfältige Überarbeitung des Manuskriptes.

2 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch, 26.06.2024.

sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz zu erreichen. Die Formulierung eines langfristigen strategischen Handlungsrahmens ist eine entscheidende Voraussetzung, um den Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende und kohärente Sicherheitsstrategie einzubetten. Diese Einbettung ist besonders wichtig im Kontext eines hybriden Gefahrenbildes und einer erweiterten Verteidigung.

Im Januar 2024 hat das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) als Teil des Eidgenössischen Departements für Verteidigung,

Die Sipol S 25 bietet eine Gelegenheit, strategische Grundsatzfragen zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der Abschreckung sowie zur *zivil-militärischen Zusammenarbeit* weiterzudenken.

Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) seine Arbeit aufgenommen. Neu stellt damit auf der obersten Verwaltungsstufe eine Behörde eine «gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene» sicher.³ Angesichts der markanten Verschlechterung der Sicherheitslage und dem damit verbundenen Wunsch in Parlament und

Öffentlichkeit nach strategischen Richtlinien sind die Erwartungen an die erste Sicherheitsstrategie der Schweiz und das neu geschaffene SEPOS hoch. Dabei gilt es im Auge zu behalten, dass der Prozess der Strategieschöpfung im politischen System der Schweiz – mit Kollegialregierung, Departementalsystem und Föderalismus – nur im Verbund erfolgreich sein kann.

Strategische Fragen sind eng verbunden mit Führungsfragen. Ohne sicherheitspolitische Führung des Bundesrates und einen parteiübergreifenden Konsens in strategischen Grundsatzfragen kann keine langfristig orientierte Sicherheitsstrategie Bestand haben. Beim Blick zurück in die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik zeigt sich allerdings ebenfalls, dass kohärent formulierte strategische Richtlinien zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden Grundkonsenses in Sicherheitsfragen beitragen können. Die folgende Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik ist in diesem Spannungsfeld zu sehen.

3 Art. 7 Abs. 1 lit. b der *Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)* vom 07.03.2003 (Stand 01.01.2024).

Ein erster Teil situiert den aktuellen Strategieschöpfungsprozess in seinem politischen, konzeptuellen und historischen Kontext. Dabei wird deutlich, dass das Bedürfnis nach strategischer Orientierung immer dann besonders gross ist, wenn im Kontext eines sich rasch wandelnden Sicherheitsumfeldes politische Richtungsentscheide anstehen, die mit der Einbettung künftiger militärischer Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitspolitik verbunden sind. Die Formulierung eines übergeordneten Handlungsrahmens macht sichtbar, wie sich die strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik gegenseitig ergänzen.

Davon ausgehend setzt sich ein zweiter Teil mit dem Wesen der Strategie in der Sicherheitspolitik auseinander. Entscheidend ist die Feststellung, dass die Sicherheitspolitische Strategie der Militärstrategie übergeordnet ist, die auf der Ebene der Kriegskunst operiert. In der Praxis bedeutet dies, dass Sicherheitsstrategien einer «Ziele-Wege-Mittel»-Steuerungslogik folgen und sich auf die Priorisierung übergeordneter strategischer Schwerpunkte konzentrieren, wie ein Vergleich nationaler Sicherheitsstrategien zeigt. Die Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz wurden bereits in den 1960er Jahren gelegt und folgen dieser Logik. Die konzeptuellen Überlegungen der damaligen Studienkommission für strategische Fragen – zum Begriff der Strategie, zum Verhältnis von Politik und Strategie und zur Natur strategischer Fragen als Führungsprobleme – sind auch heute noch lesenswert.⁴ Davon ausgehend gilt es das Wesen der Strategie weiterzudenken und auf die aktuellen strategischen Herausforderungen und ein umfassenderes Sicherheitsverständnis auszurichten.

Auf dieser Basis schlägt ein dritter Teil mögliche Kerninhalte für eine Gesamtkonzeption vor. Die Ausführungen zur strategischen Lage konzentrieren sich auf drei strukturelle Verschiebungen in der internationalen Sicherheitsordnung, welche die kurzfristige, für die Schweiz relevante Bedrohungslage auf längere Sicht beeinflussen dürften. Davon ausgehend skizziert der dritte Abschnitt strategische Schwerpunkte – internationale Kooperation, Resilienz und Verteidigung. Diese ergänzen sich in ihrer Wirkung und bilden eine kohärente Grundlage für das gemeinsame, zielgerichtete Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure

4 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, 14.11.1969.

der Schweiz auf der strategischen Stufe. Darüber hinaus bietet die Arbeit an der Sipol S 25 eine Gelegenheit, um strategische Grundsatzfragen zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der *Abschreckung* sowie zur Führung und Koordination der *zivil-militärischen Zusammenarbeit* weiterzudenken.

1 Steigendes Bedürfnis nach strategischen Leitlinien

Woher kommt das steigende Bedürfnis nach strategischen Richtlinien? Der folgende Abschnitt diskutiert diese Frage im politischen, konzeptionellen und historischen Kontext und zeigt auf, dass die Phasen der schweizerischen Strategieschöpfung einem gemeinsamen Muster folgen. Der Ruf nach strategischen Leitlinien erfolgt jeweils in einem politischen Kontext, der durch tiefgreifende Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz gekennzeichnet ist. Damit verbunden steigt im Parlament und in der Öffentlichkeit das Bedürfnis nach strategischen Leitlinien, welche die Konsequenzen der veränderten Lage für die Ausrichtung der Sicherheitspolitik der Schweiz kohärent und nachvollziehbar darstellen.

Im Kern geht es jeweils um die Frage, welche Rolle die Armee als Mittel der nationalen und internationalen Politik spielen soll respektive wie die künftigen militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitspolitik eingebettet werden sollen. Die jeweils vorhandenen konzeptuellen Grundlagen der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vermögen diese Frage nicht zu beantworten, weil sie nur ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Die Folge ist ein langwieriges politisches Ringen um sicherheitspolitische Richtungsentscheide in Parlament und Öffentlichkeit. Dieses schliesslich mündet in die Aufforderung, der Bundesrat solle eine übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz erarbeiten.

1.1 Politischer Kontext: Erwartungen des Parlaments

Entscheidend für die Forderung des Parlaments, der Bundesrat solle strategische Leitlinien vorlegen, war die russische Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022. Diese wurde in Politik und Gesellschaft als Zäsur in der europäischen Sicherheitspolitik wahrgenommen, die eine lange

Phase machtpolitischer Spannungen zwischen Russland und dem Westen nach sich ziehen würde. Nur wenige Tage nach Beginn des Kriegs beschäftigten sich die Sicherheitspolitischen Kommissionen der beiden Räte mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2021 (Sipol B 21), den der Bundesrat im November 2021 verabschiedet hatte.⁵ In der parlamentarischen Debatte sah sich Bundesrätin Viola Amherd mit Voten aus bürgerlichen Kreisen konfrontiert, die angesichts des überraschenden Kriegsausbruchs eine Rückweisung des Sipol B 21 forderten. Zwar gelang es der Vorsteherin des VBS, die Ratsmehrheit davon zu überzeugen, dass die Bedrohungseinschätzung und die sicherheitspolitischen Prioritäten des Sipol B 21 von der Aktualität nicht überholt, sondern nach wie vor richtig seien. Im Gegenzug stellte die Bundesrätin bis Ende Jahr einen Zusatzbericht in Aussicht, der die Auswirkungen der russischen Invasion auf die europäische Sicherheitsordnung und die damit verbundenen Konsequenzen für die Sicherheitspolitik der Schweiz vertieft analysieren würde.⁶

Die Reaktionen im Parlament waren Ausdruck der primären politischen Zielsetzung des Sipol B 21: Er sollte den Dialog über die Sicherheitspolitik fördern, nicht nur in Expertenkreisen, sondern vor allem auch in der Politik und einer breiteren Öffentlichkeit.⁷ Die neue Form des Sipol B 21 – kürzer, knapper, politischer – widerspiegelte diese Absicht. Sie wurde vom Parlament grundsätzlich als positiv gewürdigt. Inhaltlich hob der Sipol B 21 hervor, dass sich die Bedrohungslage seit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 (Sipol B 16)⁸ noch einmal akzentuiert habe. Davon ausgehend formulierte er neun operationelle Prioritäten für die kommenden vier Jahre, die jeweils mit einigen konkreten Massnahmen veranschaulicht wurden.⁹ Der Sipol B 21 präsentierte sich als politische Basis für detailliertere Grundlagendokumente, stellte aber keine strategische Gesamtkonzeption dar. Weder vermochte er, die

5 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2021), 24.11.2021.

6 Fabien Fivaz / Ida Glanzmann-Hunkeler / Andrea Gmür-Schönenberger, «Geschäft des Bundesrats 21.070: Sicherheitspolitischer Bericht 2021», *National- und Ständerat*, 01.03.2022.

7 Bundesrat, BR Amherd zu: *Sicherheitspolitischer Bericht 2021*, youtube.com, 29.04.2021; Der SIPOL B 2016 war in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden. Siehe: Andreas Wenger / Christian Nünlist, «SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption», in: Chef der Armee (Hrsg.), *Military Power Revue der Schweizer Armee* 1:1 (2017), S. 6–19.

8 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2016), 24.08.2016.

9 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2021).

sich seit langem abzeichnende grundsätzliche Zäsur in der europäischen Sicherheitsordnung in Worte zu fassen, noch formulierte er davon ausgehend Konsequenzen für die strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik der Schweiz.

Mit dem Kriegsausbruch vom 24. Februar 2022 veränderte sich die Dynamik der sicherheits- und verteidigungspolitischen Debatte in der Schweiz markant. Rechte wie linke politische Kreise forderten eine grundsätzliche Neuausrichtung der Sicherheitspolitik: Erstere konzentrierten sich auf einen substantiellen Aus- und Aufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten, letztere verlangten eine deutliche Vertiefung und Erweiterung der internationalen Sicherheitskooperation, insbesondere mit der EU und der NATO.¹⁰ Anfang September verabschiedete der Bundesrat den Zusatzbericht zum Sipol B 21.¹¹ Darin nahm er die Forderungen des Parlaments auf und betonte, es liege im Interesse der Schweiz, die Modernisierung der Fähigkeiten der Armee rasch voranzutreiben und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bisher auf die internationale Zusammenarbeit auszurichten. Allerdings verpasste es die Landesregierung mit der Zurückweisung des im Eidgenössischen Departement für auswärtigen Angelegenheiten (EDA) erarbeiteten Neutralitätsberichts, sich auf politische Leitlinien für eine sicherheitspolitische Gesamtstrategie zu einigen und die im Kontext der Orientierungslosigkeit des russischen Angriffskriegs losgetretene Debatte um die divergierenden neutralitätspolitischen Selbstverständnisse der politischen Kräfte der Schweiz auf ihren neutralitätsrechtlichen Kern zurückzuführen.¹²

Mit diesen (Nicht-)Entscheiden des Bundesrats im September 2022 verblieb der sicherheitspolitische Handlungsspielraum für den langfristigen Aufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten im Unsicheren. Die planerischen Arbeiten zur Modernisierung der Fähigkeiten der Armee hatten bereits einige Jahre zuvor – parallel zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee (WEA) – begonnen. Ab 2017 legte

10 Siehe beispielsweise: Sicherheitspolitische Kommission, «Motion 22.3367: Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben», *Nationalrat*, 09.05.2022.

11 Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, 07.09.2022.

12 Daniel Möckli, «Schweizer Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 350 (2024).

das VBS in drei Grundlagenberichten zur Zukunft der Luftverteidigung (2017),¹³ zur Zukunft der Bodentruppen (2018)¹⁴ sowie in einer Gesamtkonzeption Cyber (2022)¹⁵ die Stossrichtungen für die künftige Weiterentwicklung dieser Teilbereiche der Armee dar. Mitte 2023 präsentierte die Armee den Bericht «Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie Armee der Zukunft», besser bekannt als das «Schwarze Buch». Angesichts der markanten Verschlechterung der Sicherheitslage kam die Armee der im Parlament geäusserten Forderung nach, eine Gesamtschau der militärischen Bedürfnisse aufzuzzeigen, um «die Armee zur Landesverteidigung zu befähigen».¹⁶ Mit dem «Schwarzen Buch» legte die Armee ein «Zielbild 2030» ihrer künftigen Fähigkeiten und eine Strategie für den Aufwuchs vor. Neu sollen Fähigkeiten, Organisation, Ausbildung und Infrastruktur konsequent auf die Verteidigung ausgerichtet werden. Dagegen hatte sich das Leistungsprofil der WEA auf die rasche Verfügbarkeit der Armee für subsidiäre Einsätze konzentriert.

Auf der Basis dieser Grundlagenarbeiten unterbreitete der Bundesrat Anfang dieses Jahres den Räten die Armeebotschaft 2024.¹⁷ Diese enthielt erstmals Bundesbeschlüsse über die Eckwerte zur strategischen Ausrichtung der Armee in den kommenden zwölf Jahren sowie den Zahlungsrahmen der Armee 2025–2028. Umso dringlicher stellte sich damit die Frage nach der Einbettung der anvisierten militärischen Fähigkeiten in eine übergeordnete, langfristig ausgerichtete Sicherheitsstrategie. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs sind die Forderungen im Parlament nach einer umfassenden Sicherheitsstrategie denn auch nicht abgerissen.¹⁸ Am besten kommt dies in der Motion unter dem Titel «Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung» zum Ausdruck, die Nationalrat Thomas Rechsteiner bereits im Frühsommer 2022 eingereicht hatte. Der Bundesrat habe es bislang verpasst, eine

13 VBS, *Luftverteidigung der Zukunft*, 2017.

14 VBS, *Zukunft der Bodentruppen*, 2018.

15 VBS, *Gesamtkonzeption Cyber*, 2022.

16 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie Armee der Zukunft*, 17.08.2023, S. 3.

17 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, 14.02.2024.

18 Josef Dittli, «Dringliche Interpellation 22.3040: Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee», *Ständerat*, 01.03.2022.

«übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu erarbeiten». Die Strategie solle «die Mittel und Wege beschreiben, um die Ziele der Schweiz im Bereich der Sicherheit und Verteidigung zu erreichen und eine Grundlage des gemeinsamen, zielorientierten Handelns der Schweiz darstellen».¹⁹ Die Motion wurde sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat angenommen und bildet den besten Ausdruck des steigenden Bedürfnisses in Politik und Gesellschaft nach strategischen Leitlinien für die schweizerische Sicherheitspolitik.

1.2 Konzeptueller Kontext: Spagat zwischen Sipol und Armeeplanung

Der Ruf nach einer strategischen Gesamtkonzeption widerspiegelt darüber hinaus einen konzeptionellen Spagat in den sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz, der sich in den vergangenen Jahren deutlich akzentuiert hat: Der zeitliche Horizont und die konzeptionelle Logik der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik respektive der Fähigkeiten der Armee unterscheiden sich markant. Dies führt dazu, dass die konzeptuellen Grundlagen von Sicherheitspolitik und Verteidigungspolitik ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Entsprechend scheinen sie in den politischen Debatten auch einer eigenständigen Dynamik zu folgen.

Die drei letzten Sicherheitspolitischen Berichte (2010, 2016, 2021) folgten einer bedrohungsorientierten Logik und konzentrierten sich auf damit verbundene, eher kurzfristige Herausforderungen für einzelne sicherheitspolitische Instrumente. Als Bedrohungsberichte enthielten sie *erstens* eine robuste und lesenswerte Nachschreibung der sicherheitspolitischen Entwicklungen im Umfeld der Schweiz seit der Publikation des jeweils letzten Berichts. Mit Blick auf eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik hingegen boten sie nur begrenzt eine Orientierungshilfe.

Mit Blick auf die konzeptuellen Grundlagen lässt sich *zweitens* ein Trend hin zu einer diffuseren strategischen Terminologie erkennen. Der Sipol B 10 integrierte die kantonalen und kommunalen

19 Thomas Rechsteiner, «Motion 22.3726: Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung», Nationalrat, 16.06.2022.

Sicherheitsbeiträge in die nationale Sicherheitspolitik.²⁰ Mit der vertikalen Ausweitung des Sicherheitsbegriffs über die Bundesebene hinaus verwischten sich die Rollen und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Staatsebenen zunehmend. Der Wegfall der Abgrenzung zwischen Gewalt nicht strategischen Ausmasses, deren Bekämpfung in der Verantwortung der Kantone liegt, und Gewalt strategischen Ausmasses, um die sich der Bund zu kümmern hat, zog langwierige Debatten zwischen Armee und Kantonen nach sich, wie lange die Armee in einem Terrorszenario subsidiär respektive ab wann sie originär zum Einsatz kommen würde. Die Erweiterung des Verteidigungsbegriffs im Sipol B 16 stellte in diesem Zusammenhang eine entscheidende konzeptuelle Neuerung dar. Das Schadenpotenzial eines bewaffneten Angriffs könne nicht nur bei militärischen Angriffen von aussen, sondern auch durch nichtstaatliche Gruppierungen, die im Inneren des Landes operieren würden, erreicht werden. Bundesrat und Parlament müssten dann entscheiden, ob «die Armee in einem Fall zur Verteidigung oder subsidiär» eingesetzt werden solle.²¹

Die Bündelung der Risiken und Gefahren in Bedrohungstypen diene *drittens* der horizontalen Abgrenzung des Politikfeldes Sicherheitspolitik von der Wirtschaftspolitik, der Asyl- und Migrationspolitik sowie der Klima- und Gesundheitspolitik. Die sechs im Sipol B 16 genannten Bedrohungstypen – 1) Illegale Beschaffung und Manipulation von Informationen; 2) Terrorismus und Gewaltextremismus; 3) Bewaffneter Angriff; 4) Kriminalität; 5) Versorgungsstörungen; 6) Katastrophen und Notlagen – kartierten die empirischen Grenzen der praktischen Sicherheitsarbeit in der Schweiz.²² Sie machen deutlich, dass sich die praktische Sicherheitsarbeit im Kontext der Terrorismusbekämpfung zunehmend auf die operative Gefahrenabwehr konzentrierte, während sich zivile Präventionsbemühungen einer *Versicherheitlichung* teilweise zu entziehen versuchten.

Mit Blick auf die zyklisch wiederkehrende Debatte um den Sicherheitsbegriff, an dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik

20 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (2010)*, 23.06.2010.

21 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (2016)*, S. 92–93.

22 Jonas Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: eine empirische Momentaufnahme», in: *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (2016)*.

orientieren soll, führt dies *viertens* zur Feststellung, dass öffentliche Sicherheitsakteure naturgemäss über unterschiedliche Sicherheitsverständnisse verfügen.²³ Die genannten Bedrohungstypen orientieren sich am verfassungsrechtlich und staatspolitisch gegebenen Rahmen und reflektieren ein unterschiedliches Verständnis von Sicherheit. Die drei zuerst genannten Bündel konzentrieren sich auf den klassischen Bereich der nationalen Sicherheit und fokussieren auf politische und militärische Gewaltphänomene, mit denen sich in erster Linie das VBS und das EDA beschäftigen. Das vierte Bündel konzentriert sich auf den klassischen Bereich der öffentlichen Sicherheit und fokussiert auf sicherheitspolizeiliche Bedrohungen, mit denen sich primär die Kantone, im Zuge der Europäisierung der inneren Sicherheit allerdings zunehmend auch Verwaltungsstellen des Bundes, insbesondere im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), auseinandersetzen. Die letzten zwei Bedrohungstypen orientieren sich an den konzeptuellen Logiken des Risikomanagements, der Resilienz und der Regulation und konzentrieren sich auf Katastrophen, Notlagen und Versorgungsstörungen in Umwelt, Infrastruktur und Märkten. Sie werden von einem dichten Geflecht von Akteuren in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet.²⁴

Die Planungspapiere der Armee hingegen folgen einer fähigkeitsorientierten Logik und konzentrieren sich auf die Eckwerte zur strategischen Ausrichtung der Fähigkeiten der künftigen Armee mit Blick auf die nächsten zwölf Jahre. Der fähigkeitsorientierte Planungsprozess unterscheidet sich dabei grundsätzlich von einem bedrohungsorientierten Planungsprozess. Letzterer kann am Beispiel der Entwicklung der Armee während des Kalten Kriegs veranschaulicht werden, die im Kontext einer als konkret bestimmbar und permanent wahrgenommenen militärischen Bedrohung in hohem Masse von Kontinuität geprägt war. Als Abschluss des militärischen Konzeptionsstreites der 50er-Jahre legte die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 die doktrinalen Grundlagen fest, die einem Kompromiss zwischen den Befürwortern einer mobilen respektive einer statischen Verteidigung entsprachen.

23 Katja Gentinetta, «Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik» (Bern: Studienkommission Sicherheitspolitik, 2024), S. 17–18.

24 Wenger / Nünlist, *SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption*, S. 6–19.

Die Armee sollte im Zusammenwirken zwischen raumbundenen Infanteriekräften und mechanisierten Verbänden sowie Flieger- und Fliegerabwehrtruppen eingesetzt werden und den Gegner in einem tiefgestaffelten Abwehrsystem kanalisieren und abnützen. Dieser Grundidee folgend wurden die Mechanisierung und der Ausbau der Armee bis zum Ende des Kalten Kriegs vorangetrieben.²⁵

Der fähigkeitsorientierte Planungsprozess in den aktuellen Grundlagenpapieren beginnt dagegen mit der Feststellung, dass das heutige Sicherheitsumfeld der Schweiz für lange Zeit «volatil, wenig vorhersehbar und instabil bleiben» dürfte.²⁶ Mit einer adaptiven Weiterentwicklung will die Armee «dem raschen Wandel des Umfeldes und den Unwägbarkeiten der Sicherheitslage Rechnung» tragen. Es geht darum, die militärischen Fähigkeiten schrittweise weiterzuentwickeln und das «Leistungsvermögen der Armee als ausgewogenes Gesamtsystem» über einen längeren Zeitraum sicherzustellen. Anstatt wie in der Vergangenheit ganze Systemflotten zu ersetzen, soll insbesondere bei den Bodentruppen jeweils ein Drittel der Truppenkörper mit einem neuen System ausgerüstet werden. Dies erlaube es, das Gesamtsystem rascher weiterzuentwickeln und parallel dazu schrittweise Erfahrungen mit neuen Systemen zu sammeln.²⁷

Das künftige Fähigkeitsprofil wird dabei aus einer Anzahl generischer Szenarien abgeleitet, die das absehbare strategische Bedrohungsspektrum und die grenzüberschreitende Natur militärischer Herausforderungen so gut als möglich abdecken sollten. Im Rahmen des Sipol B 21 und des Zusatzberichts 2022 bleibend orientiert sich das Zielbild der Armee 2030 an den folgenden vier generischen Szenarien: 1) Schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit; 2) Staatliche Machtpolitik mit Bedrohung aus der Distanz; 3) Hybride Formen der Konfliktaustragung durch eine Grossmacht; 4) Abwehr eines umfassenden militärischen Gegners.²⁸ Je nach Gewichtung der Szenarien ergeben sich unterschiedliche Fähigkeitsprofile, die der politischen Stufe vorgelegt

25 Kurt R. Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2001), S. 83–115, 117–146.

26 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 10.

27 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 8.

28 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 22–23.

werden können. Auf dieser Basis kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein «breites, ausgewogenes Fähigkeitsprofil der Armee am besten geeignet ist, um die Schweiz vor absehbaren Bedrohungen und Gefahren zu schützen».²⁹

Die Grundsätze des fähigkeitsorientierten Planungsprozesses wurde in den 1990er Jahren von amerikanischen Verteidigungsplanern entwickelt. Der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen bildete der Wegfall der über Jahrzehnte bestimmenden militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt. Mit dem Ende des Kalten Kriegs verbunden sahen sie die Möglichkeit gekommen, den Weiterentwicklungsprozess der amerikanischen Streitkräfte viel grundsätzlicher zu denken. Im Kern fokussierte der neue Planungsansatz darauf, die Chancen der rasanten technologischen Entwicklung zugunsten einer *Revolution in Military Affairs* (RMA) zu nutzen. Dieser Denkansatz mündete in die Konzepte einer netzwerkbasierten Kriegsführung, welche Sensoren und Effektoren in einem «Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund» (SNFW-Verbund) zusammenführen soll, um auf dem Gefechtsfeld schneller, präziser und angemessener als der Gegner agieren zu können.³⁰

Die Nutzung von mit dem rasanten technologischen Wandel verbundenen Chancen stellt gemäss den Grundlagenpapieren eine zentrale Stossrichtung zur Verstärkung der Verteidigungsfähigkeiten der Schweiz dar. Als ebenso zentrale weitere Stossrichtung nennen die Papiere die Notwendigkeit einer intensivierten internationalen Kooperation. Ausgangspunkt der Überlegungen stellt die Feststellung dar, dass künftige militärische Bedrohungen aufgrund der Technologieentwicklung einen zunehmend grenzüberschreitenden Charakter aufweisen. Im Rahmen der Digitalisierung der Armee stelle eine intensivierte Verteidigungskooperation eine Voraussetzung für die Abwehr ballistischer Lenkwaffen und weitreichender Drohnensysteme dar.³¹ Auch für den Fall, dass die Schweiz nach erfolgter Neutralitätsverletzung die Verteidigung im Verbund mit Partnern führen will, stellt die

29 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 31.

30 Peter Dombrowski / Eugene Gholz, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry* (New York: Columbia University Press, 2006); Peter Dombrowski / Andrew L. Ross, «The Revolution in Military Affairs, Transformation and the Defence Industry», in: *Security Challenges*, 4:4 (2008), S. 13–38.

31 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 14–15.

Unterstützungsfähigkeit im Bereich der Führungssysteme ein entscheidender Faktor dar.

Der derzeitige konzeptionelle Spagat zwischen der Sicherheitspolitik und der Armeepflege widerspiegelt sich in der langwierigen Debatte um die Finanzierung des Wiederaufbaus der militärischen Verteidigungsfähigkeiten. Befürworter wie Gegner einer raschen Anhebung des Armeebudgets argumentieren auf der Bedrohungsebene: Erstere tendieren dazu, die Bedrohung durch eine Ausweitung des russischen Angriffskriegs auf Europa ins Zentrum zu stellen. Letztere halten dem entgegen, dass der Sipol B 21 die Bedrohung durch einen umfassenden Angriff auf die Schweiz kurz- bis mittelfristig weiterhin als unwahrscheinlich einschätzt.³² Beide tragen der Breite und Vielschichtigkeit der künftigen strategischen Herausforderungen zu wenig Rechnung. Erstere tendieren dazu, sich einseitig auf das Szenario eines militärischen Angriffs zu konzentrieren. Letztere übersehen, dass ein ausgewogenes Gesamtsystem militärischer Fähigkeiten über alle Operationssphären hinweg in allen vier generischen Szenarien eine wichtige Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund stellt die Formulierung einer Sicherheitsstrategie eine Chance dar, um den zeitlichen Horizont und die konzeptionelle Logik der Weiterentwicklung der Sicherheitsstrategie und der Fähigkeiten der Armee besser aufeinander abzustimmen.

1.3 Historischer Kontext: Ringen um politische Richtungsentscheide

Bei der Erarbeitung der Sipol S 25 kann ein Blick zurück auf die Entstehungsgeschichte der zwei Sicherheitspolitischen Berichte – Sipol B 73³³ und Sipol B 2000³⁴ – hilfreich sein, die in ihrem Charakter einer strategischen Gesamtkonzeption am nächsten kommen. Dabei wird deutlich, dass sich der Ruf nach strategischer Orientierung immer dann verstärkte, wenn in der Politik bereits über Jahre hinweg um sicherheitspolitische Richtungsentscheide gerungen wurde. Wie auch heute ging es dabei sowohl in den 1960er als auch in den 1990er Jahren im Kern um die Frage,

32 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (2021)*, S. 21.

33 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, 27.06.1973.

34 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)*, 07.06.1999.

welche Rolle die Armee als Mittel der internationalen Politik im Rahmen einer kohärenten Sicherheitsstrategie spielen sollte.

In allen drei Fällen lancierte das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) respektive das VBS im Kontext politischer Blockaden sogenannte Studienkommissionen, die sich allerdings hinsichtlich ihres Zwecks und ihrer Zusammensetzung deutlich unterscheiden. Die 1967 eingesetzte *Studienkommission Schmid*³⁵ hatte den Auftrag, Grundlagen für eine strategische Konzeption der Schweiz zu erarbeiten. Ihr auch heute noch lesenswerter Expertenbericht trug entscheidend zur Entwicklung des strategischen Denkens in der Schweiz bei. Der Sipol B 73 stützte sich in allen wesentlichen Teilen sehr eng auf den Grundlagenbericht der Studienkommission ab und auch der Sipol B 2000 orientierte sich am damaligen Strategieverständnis. Demgegenüber handelte es sich bei den 1996³⁶ und 2023³⁷ eingesetzten Studienkommissionen um breit abgestützte, als gesellschaftspolitische Gremien konzipierte Kommissionen, die mit ihren Impulsen und Beiträgen zu einer breiten sicherheitspolitischen Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit beitragen sollten.

Der Sipol B 73 nimmt in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine besondere Rolle ein, weil er den Begriff der *Sicherheitspolitik* überhaupt erst einführte. Der Bundesrat reagierte damit auf die einsetzende Entspannungsperiode zwischen Ost und West, die in die Verhandlungen über die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mündete. Vorangegangen waren heftige Debatten um die Rolle der Armee im Kontext einer verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie vermehrter Initiativen zur Entspannung und Rüstungsbeschränkung. In militärischen Kreisen forderte Gustav Däniker unter dem Titel «Zurück zur Strategie!» ein neues Verständnis einer «höheren Strategie», in der politische und militärische Massnahmen in gleicher Weise zählen sollten. Im Kontext eines möglichen Nuklearkriegs könne sich «Strategie» nicht länger nur mit Fragen der operativen Kriegführung auseinandersetzen, sondern müsste viel enger

35 Prof. Dr. Phil. Karl Schmid, Präsident der Studienkommission für strategische Fragen.

36 Studienkommission für strategische Fragen 1996, *Bericht der Studienkommission für strategische Fragen*, 26.02.1998; Kurt R. Spillmann et al., «Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen», in: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999).

37 Gentinetta, *Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik*.

mit den übergeordneten politischen Fragen der Abschreckung verknüpft werden.³⁸

Dänikers Forderung, die Schweiz solle eigene Nuklearwaffen als Mittel der Abschreckung anschaffen, wurde Mitte der 1960er Jahre selbst in militärischen Kreisen mehrheitlich abgelehnt. Seine grundsätzliche Einsicht hingegen, dass es ein neues Verständnis von Strategie brauche, welche die Aussenpolitik mit der Landesverteidigung verbinde, wurde von der Studienkommission Schmid aufgenommen, konzeptuell vertieft und verfeinert und zu einer kohärenten Grundlage für eine Sicherheitsstrategie weiterentwickelt. Dabei nahm die Studienkommission Schmid – wenn auch zurückhaltend – die grundsätzliche Forderung nach einer «aktiven, friedensfördernden Aussenpolitik» als Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie auf, wie sie auch in einem sicherheitspolitischen Arbeitskreis der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) erarbeitet worden war.³⁹

Der Sipol B 73 nimmt in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine besondere Rolle ein, weil er den Begriff der *Sicherheitspolitik* überhaupt erst einführte.

Diese Entwicklungen mündeten schliesslich in den Sipol B 73, der im Kern eine Zweikomponentenstrategie als Mittel zur Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele definierte: Der bewahrende, defensive Schwerpunkt der Strategie zur Verhinderung und Abwehr von feindlichen Handlungen wurde mit einem ausgreifenden, aktiven Schwerpunkt ergänzt, der alle Beiträge der Schweiz zur «Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens» umfasste.⁴⁰ In den parlamentarischen Würdigungen wurde das neue Strategieverständnis, das die militärischen Fähigkeiten mit den ausgreifenden Beiträgen der Aussenpolitik verknüpfte, von allen Parteien von rechts bis links gelobt. Mit ihren strategischen Leitlinien trug die erste sicherheitspolitische Konzeption der Schweiz

38 Gustav Däniker, «Zurück zur Strategie! Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die Schweizerische Landesverteidigung», in: *Allgemeine schweizerische Militärschrift* 10 (1964), S. 657–661.

39 Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 83–115; Heinrich Buchbinder, Landesverteidigung im Atomzeitalter. (Zürich: Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung, 1966); Sozialdemokratische Partei der Schweiz, *Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes*, 1972.

40 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*.

damit wesentlich zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden sicherheitspolitischen Grundkonsens bei.

Auch der Sipol B 2000 stellte den vorläufigen Abschluss eines langjährigen politischen Ringens um die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Kriegs dar. Der sich in den 1990er Jahren beschleunigende Paradigmenwechsel von einer autonomen hin zu einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik war politisch umstritten geblieben, einerseits mit Blick auf den Beitritt der Schweiz zur EU und zur UNO, andererseits – und damit verbunden – mit Blick auf die Neuausrichtung der Armee des Kalten Kriegs. Die angesichts dieser politischen Blockaden 1996 eingesetzte, breit abgestützte *Studienkommission Brunner* sprach sich deutlich für einen Paradigmenwechsel im sicherheitspolitischen Denken der Schweiz aus, von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik samt einer Akzentverschiebung von den defensiven und militärischen zu den präventiven und zivilen Komponenten der Sicherheitspolitik.⁴¹

Auf dieser politischen Basis formulierte der Sipol B 2000 drei neu gewichtete strategische Aufgaben. Im Zentrum des Sipol B 2000 standen die Friedensförderung und Krisenbewältigung im strategischen Umfeld der Schweiz, gefolgt von der Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren und der Bewahrung einer glaubwürdigen Sicherungs-, Schutz- und Verteidigungsfähigkeit. Die politische Stossrichtung des Sipol B 2000 wurde sowohl in den Konsultationen als auch in den Medien und der Öffentlichkeit als grundsätzlich positiv gewürdigt. Auf dieser Basis verstärkte die Schweiz ihre ausgreifenden Beiträge in der zivilen Friedensförderung und der humanitär ausgerichteten Rüstungskontrolle deutlich und trat 2002 der UNO bei. Mit dem Abschluss der bilateralen Verträge I (1999) und II (2004) verlor das strategische Ziel des EU-Beitritts an Dringlichkeit und innenpolitischer Unterstützung. Aus sicherheitspolitischer Perspektive entscheidender war der Abschluss eines Polizei- und Asylabkommens mit der EU (Schengen und Dublin 2005), das die europäische Ausrichtung der inneren Sicherheit stark beschleunigte.⁴² Die Armee wurde umfassend restrukturiert und von ei-

41 Spillmann et al., *Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen*; Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 147–200.

42 Daniel Möckli, «Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz», in: *Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001), S. 125–146.

ner Ausbildungs- in Richtung einer Einsatzarmee weiterentwickelt. Die Armee XXI sollte über alle Aufträge hinweg zur Kooperation befähigt werden. Die militärischen Friedensförderungsbeiträge sollten zu einem strukturbestimmenden Auftrag einer europäischeren Ausrichtung der gesamten Armee werden. Die Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung wurde 2003 mit 76 Prozent Ja-Stimmen angenommen.⁴³

2 Zurück zur Strategie: Grundlagen

Wie lässt sich das Wesen der Strategie in der Sicherheitspolitik fassen und wie steht es um die strategischen Grundlagen der Schweiz? Der folgende Abschnitt diskutiert diese Fragen in Theorie und Praxis. Die theoretischen Grundlagen betonen, dass die Sicherheitspolitische Strategie der Militärstrategie, die sich auf die operative Kriegsführung konzentriert, übergeordnet ist. Dem Primat der Politik folgend ist sie gleichzeitig der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung untergeordnet. Wie sich ein so verstandener Strategiegehalt in der politischen Praxis artikuliert, zeigt ein Vergleich von fünf Sicherheitsstrategien europäischer Länder. Alle fünf untersuchten Sicherheitsstrategien folgen einer *Ziele-Wege-Mittel*-Steuerungslogik und konzentrieren sich auf die Priorisierung übergeordneter strategischer Schwerpunkte, auf welche die Beiträge der einzelnen Instrumente ausgerichtet werden.

Die Schweiz verfügt über keine ausgeprägte strategische Kultur. Dies kann angesichts der Besonderheiten ihres politischen Systems – Kollegialregierung, Departementalsystem und Föderalismus – nicht erstaunen. Die bis heute substanziellsten Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz wurden von der Studienkommission Schmid in den 1960er Jahren erarbeitet. Heute steht mit dem neu geschaffenen SEPOS das erste Mal ein Amt auf der obersten Verwaltungsstelle zur Verfügung, das die strategischen Grundlagen der Schweiz – zusammen mit anderen Akteuren der Verwaltung und der Wissenschaft – kontinuierlich weiterentwickeln kann. Es gilt das Wesen der Strategie auf das heutige, viel umfassendere Verständnis von Sicherheitspolitik – verstanden als *Querschnittsaufgabe* – neu auszurichten.

43 Bundesrat, *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung*, 24.10.2001.

2.1 Theorie: Zum Wesen des Strategiebegriffs

Das Wesen der Strategie kann mit dem Grundgedanken des preussischen Militärwissenschaftlers Carl von Clausewitz veranschaulicht werden, der die enge Verbindung militärischer Grammatik mit einer politischen Logik postulierte. Das bekannte Zitat – «Der Krieg ist eine blosser Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln»⁴⁴ – hebt die fehlende Eigenständigkeit kriegerischer Handlungen gegenüber politischen Zwecken hervor. Die Unterordnung militärischer Operationen unter politische Zielsetzungen widerspiegelt das Primat der Politik in Krieg und Frieden. Die strategische Analyse beschäftigt sich mit der Integration von politischem, wirtschaftlichem und militärischem Urteilsvermögen mit Blick auf Entscheide in der politischen Dimension von Krieg und Frieden.⁴⁵ Strategisches Denken ist eingebettet in das breitere Unternehmen der Sicherheitspolitik, die sich mit der Aufrechterhaltung des Friedens sowohl gegen innen als auch im internationalen Umfeld eines Staates auseinandersetzt. Eine umfassend verstandene Sicherheitspolitik beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen organisierter politischer Gewalt, mit Veränderungen im Sicherheitsdenken sowie mit Institutionen, politischen Prozessen und Normen zur Minderung von Unsicherheit.

Sicherheitsstrategien sind geprägt von einer Ziele-Wege-Mittel-Logik und langfristig ausgerichtet. Die sicherheitspolitischen *Ziele* definieren, welche Werte geschützt werden sollen. Die *Wege* verbinden die sicherheitspolitischen *Ziele* mit den sicherheitspolitischen *Mitteln*. Sie bestimmen, mit welchen strategischen Schwerpunkten die sicherheitspolitischen *Ziele* erreicht respektive auf welche strategischen Schwerpunkte die sicherheitspolitischen Instrumente ausgerichtet werden sollen. Nationale Sicherheitsstrategien definieren den Handlungsrahmen für die Umsetzung der Sicherheitspolitik. Im Grundsatz folgen sie einer strategischen Steuerungslogik, die mit der Wahl und Priorisierung von Werten, strategischen Schwerpunkten und Mitteln verbunden ist. Es geht um die Ausrichtung und das Zusammenwirken der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente entlang übergeordneter strategischer Schwerpunkte. In der Praxis reibt sich diese Steuerungslogik allerdings

44 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832), Buch I Kapitel 1 Abschnitt 24.

45 Richard K. Betts, «Should Strategic Studies Survive?», in: *World Politics* 50:1 (1997), S. 7–33.

immer an politischen, bürokratischen und individuellen Werten und Interessen, die sich ihr – abhängig vom jeweiligen institutionellen Kontext – entgegenstellen.⁴⁶

Strategisches Denken ist der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung untergeordnet. Es befasst sich aus einer gesamtheitlichen Perspektive mit Fragen der kohärenten Politikformulierung respektive der koordinierten Politikumsetzung. Eine konzeptuell umfassende und operationell vernetzte Sicherheitspolitik stellt hohe Ansprüche an die Regierungsführung. «Auf der politisch-strategischen Ebene bedingt dies eine bessere Integration von Verteidigung, Aussensicherheitspolitik und innerer Sicherheit. Auf der Ebene der Politikumsetzung – über sektorielle und departementale Grenzen und über verschiedene nationale und internationale Regierungsebenen hinweg sowie zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft – steigt die Bedeutung themenspezifischer Netzwerke und vielfältiger Kooperations- und Koordinationsmechanismen».⁴⁷

2.2 Praxis: Strategiegehalt europäischer Sicherheitsstrategien

Die Frage nach der Einbettung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine übergeordnete Sicherheitsstrategie ist seit Beginn des russischen Kriegs gegen die Ukraine für alle europäischen Länder zu einer – wenn nicht *der* – entscheidenden sicherheitspolitischen Herausforderung geworden. Es geht darum, welche Rolle die Armee als Mittel der nationalen und internationalen Politik im Zusammenspiel mit den zivilen Instrumenten in einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie spielen soll. Ein Vergleich der Sicherheitsstrategien des Vereinigten Königreichs (2023),⁴⁸ der Niederlande (2023),⁴⁹ Deutschlands (2023),⁵⁰

46 Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: eine empirische Momentaufnahme», in: *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2016).

47 Wenger Andreas, «Sicherheitspolitik», in: Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (Basel: NZZ Libro, 2022) S. 703–730, 704; Andreas Wenger, «Security Policy and Politics», in: Patrick Emmenegger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Swiss Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2023) S. 523–542.

48 UK Cabinet Office, *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World*, 13.03.2023.

49 Government of the Netherlands, *Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, 03.04.2023.

50 Die Bundesregierung, *Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung*, 27.06.2023.

Estlands (2023)⁵¹ und Finnlands (2017)⁵² kann als zusätzliche Orientierungshilfe für die Strukturierung der ersten Schweizer Sicherheitsstrategie dienen. Dabei interessiert in erste Linie, wie sich der Strategiegehalt in diesen Dokumenten artikuliert. Die Erkenntnisse lassen sich in knapper Form in den folgenden vier Punkten zusammenfassen.

Erstens sticht ins Auge, dass die Formulierung von strategischen Schwerpunkten im Zentrum aller Sicherheitsstrategien steht. Zwar unterscheiden sich die Bezeichnungen für diese Prioritäten – die Rede ist von «pillars», «domains», «lines of action», «general principles lines» –, aber immer geht es um die Priorisierung der übergeordneten Wege, welche die Ziele mit den Mitteln verbinden. Die strategischen Schwerpunkte bündeln die Instrumente entlang priorisierter strategischer Aufgaben und definieren den nationalen und internationalen zivil-militärischen Koordinationsbedarf. Die Diskussion und Strukturierung der strategischen Schwerpunkte nehmen meist mehr als die Hälfte des verfügbaren Platzes ein. Die Formulierung strategischer Schwerpunkte artikuliert den Strategiegehalt der Dokumente in seiner markantesten Ausprägung.

Zweitens fällt auf, dass die Strukturierung der strategischen Schwerpunkte sich oft – mit Unterschieden im Granulationsgrad – in der einen oder anderen Form am Konzept der Souveränität des Staates orientiert, der «erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges»⁵³ (Max Weber) beansprucht und selbst entscheiden kann, was im Inneren sowie in den Beziehungen zu anderen Staaten geschehen soll. Nach innen geht es um den Schutz der Gesellschaftsordnung und der demokratischen Institutionen. Nach aussen um die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung, die in einem durch Grossmachrivalitäten und Gegenmachtbildung geprägten Umfeld wieder vermehrt auf Abschreckung und Verteidigung basiert. Darüber hinaus lassen sich allerdings auch Unterschiede in den strategischen Prioritäten erkennen, die auf spezifische historische Hintergründe, institutionelle Besonderheiten, aussenpolitische Rollenverständnisse und auf ein unterschiedliches Sicherheitsverständnis verweisen.

51 Government Offices of Sweden, *National security strategy*, 22.02.2023.

52 The Security Committee, *Security Strategy for Society 2017*, 02.11.2017.

53 Max Weber, «Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie», in: Johannes Winckelmann (Hrsg.), *Gesammelte politische Schriften* (Tübingen: VS Verlag, 1980), S. 29.

Drittens lassen die meisten Papiere eine explizite oder zumindest implizite Steuerungslogik erkennen. Abhängig von den politischen Institutionen und der strategischen Kultur ist diese allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Die meisten Sicherheitsstrategien präsentieren sich als Rahmendokumente für die nationale Sicherheitspolitik. Sie verweisen auf Substrategien, wobei sich hinsichtlich der Stringenz in der inhaltlichen Ableitung und beim Verweis auf verantwortliche Behörden deutliche Unterschiede zeigen. Das Vereinigte Königreich und die Niederlande lassen einen ausgeprägten politischen und finanziellen Steuerungsprozess von der nationalen Sicherheitsstrategie bis zur Verteidigungspolitik erkennen. Je nach Regierungssystem erfolgt der Impuls für die Erneuerung der Sicherheitsstrategie zyklisch, wobei dieser bei Bedarf aufgrund einer markanten Lageveränderung in der Regel auch ad-hoc erfolgen kann.

Viertens fällt auf, dass die Ausführungen zu den strategischen Herausforderungen und den Bedrohungen meist kurz ausfallen oder sogar explizit in eine jährlich wiederkehrende Bedrohungsanalyse ausgelagert werden. Längere Ausführungen zu den einzelnen Instrumenten sind in den meisten Strategiepapieren ebenfalls nicht vorhanden. In ihrer Länge unterscheiden sich die Dokumente recht deutlich, wobei die Ausprägung des Strategiegehalts nicht von der Länge der Dokumente abhängt.

Der Vergleich macht deutlich, dass sich die bisherigen Sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz hinsichtlich Struktur und Strategiegehalt markant von den untersuchten Sicherheitsstrategien der europäischen Nachbarn unterscheiden.

2.3 Ausgangslage: Dünne Grundlagen des strategischen Denkens

Die Schweiz verfügt aktuell nur über dünne Grundlagen des strategischen Denkens. Vor der Schaffung des SEPOS verfügte der Bund über keine Verwaltungseinheit, die mit der Erarbeitung von strategischen Grundlagen auf der sicherheitspolitischen Stufe betraut war. Auch im universitären Umfeld sucht man vergeblich nach einer Professur für Strategische Studien, die dem Verständnis gewidmet ist, wie politische Ziele und militärische Mittel unter sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Zwängen zusammenwirken. Die Arbeiten der Studienkommission Schmid bieten daher bis heute den substanziellsten Ausgangspunkt

für die Entwicklung einer Sicherheitsstrategie.⁵⁴ Der Blick in die Mitgliederliste der Studienkommission Schmid ruft dabei in Erinnerung, dass sich im damaligen universitären Umfeld der Schweiz eine ganze Reihe von Professuren aus unterschiedlicher disziplinärer Perspektive mit strategischen Fragen auseinandersetzten.⁵⁵

Drei konzeptionelle Einsichten der Studienkommission – zum Begriff der Strategie, zum Verhältnis von Politik und Strategie und zur Natur strategischer Fragen als Führungsprobleme – sind heute noch richtungsweisend, auch wenn sie in der Sprache teilweise veraltet erscheinen mögen. Die Kommission betonte, dass Strategie «seit langem kein auf die militärische Auseinandersetzung beschränkter Begriff» mehr sei. Eine strategische Denkweise bedeute «nicht Militarisierung der Politik und des politischen Denkens». Im Gegenteil: Sie ordne «das Militärische in den Gesamtzusammenhang der Politik der Selbstbehauptung ein». Die Politik der Friedenssicherung sei dabei «das primäre Element jeder Strategie der Kriegsverhinderung».⁵⁶ Der Vorschlag der Kommission für die Definition des Begriffs der Strategie⁵⁷ bildete die Basis für die Strategiedefinition im Sipol B 73.⁵⁸ Beide Dokumente reflektierten allerdings weiterhin den damaligen engen Fokus der Sicherheitspolitik auf die Abwehr von Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen.

Das änderte sich mit dem Sipol B 2000, in dem Sicherheitspolitik als umfassende und viel breitere Querschnittsaufgabe verstanden wird. Der Strategiebegriff des Sipol B 2000 hingegen orientiert sich weiterhin an den Grundlagen der Kommission Schmid: «Unter der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie umfasst die ganzheitlich konzipierte Nutzung unserer Möglichkeiten zur

54 Christoph Breitenmoser / Kurt R. Spillmann, «Strategie ohne Aussenpolitik: zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg», in: *Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 10* (Bern: Peter Lang, 2002).

55 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 9–10.

56 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 41.

57 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 19–20: «Unter Strategie verstehen wir, von unserem Kleinstaat ausgesprochen den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt.»

58 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, S. 116: «Unter Strategie verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie ist der umfassend konzipierte Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen.»

Prävention von Gewalt sowie den Einsatz aller geeigneten zivilen und militärischen Kräfte gegen die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die unser Land, seine Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen in bedeutendem (strategischem) Ausmass gefährden.»⁵⁹

Auch die Überlegungen der Studienkommission zum Verhältnis von Politik und Strategie sind weiterhin lesenswert: «Eine gewisse Spannung zwischen dem strategischen Denken, das sich an Notwendigkeiten und Prioritäten orientiert und auf eine konsequente Planung zielt, und dem politischen Bereich, dessen Element die freie Gestaltung ist», sei nicht zu übersehen und nicht zu beseitigen.⁶⁰ Als unabhängige Expertenkommission betonte die Studienkommission deshalb auch, dass sie lediglich Grundlagen für eine strategische Gesamtkonzeption entwickeln könne. Der politische Entscheid über eine Sicherheitsstrategie in Form von Richtlinien könne dagegen «nur die Sache der obersten Landesbehörde» sein. Es ist bezeichnend, dass die Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz, dem Milizgedanken folgend, aus der Gesellschaft und Wissenschaft heraus entwickelt wurden. Während der Bundesrat die sicherheitspolitische Gesamtsicht für sich selbst reklamierte, dominierte in den Verwaltungsstellen das Silodenken.

Dies ruft in Erinnerung, dass der Strategiefähigkeit in einem auf Machtteilung angelegten föderalen und departementalen System, an dessen Spitze eine Kollegialregierung steht, per se enge Grenzen gesetzt sind.⁶¹ Dazu kam im Kalten Krieg die äusserst restriktiv definierte Neutralitätspolitik,⁶² welche die Bereiche der Politik und der Wirtschaft strikt zu trennen versuchte, womit an einen strategischen Brückenschlag zwischen dem EMD und dem damaligen Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) nicht zu denken war. Die Studienkommission für strategische Fragen wies denn auch darauf hin, dass eine «kompromisslose Neutralitätspolitik auf wirtschaftlichem Gebiet und

59 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)*, S. 7685.

60 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 20.

61 Andreas Wenger, *Sicherheitspolitik*, S. 703–30; Andreas Wenger, *Security Policy and Politics*, S. 523–542.

62 Zu den Leitlinien und ihrer Rezeption siehe: Dietrich Schindler (Hrsg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983* (Bern: Haupt, 1984), S. 15–19. Rudolf Bindschedler war damals Vorsteher des Rechtsdienstes im EPD und übte in dieser Funktion über lange Jahre einen aussergewöhnlich grossen Einfluss auf die Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik aus. Siehe dazu: Emanuel Diez et al. (Hrsg.), *Festschrift für Rudolf Bindschedler* (Bern: Stämpfli, 1980).

namentlich im Bereich der militärischen Rüstung schwierige Probleme» schaffe.⁶³ Heute dagegen stellt primär das schwammige Neutralitätspolitische Selbstverständnis in Politik und Gesellschaft – im Gegensatz zur immer noch geltenden Neutralitätskonzeption 1993⁶⁴ – eine Hürde für die Entwicklung einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie dar.

Vor diesem Hintergrund hielt die Studienkommission Schmid fest, dass sich strategische Fragen «in weitem Mass als Führungsprobleme» erweisen.⁶⁵ Dies gilt auch heute noch, und zwar sowohl hinsichtlich der Gesamtsteuerung der Vorsorgeplanung als auch mit Blick auf die Organisation des Krisenmanagements. Auf der operationellen Ebene geht es um die Koordination der zivil-militärischen Zusammenarbeit, die allerdings auf der sicherheitspolitischen Ebene gesteuert werden muss. Auf der strategischen Ebene ging und geht es um grundsätzliche verfassungsrechtliche und staatspolitische Fragen mit Blick auf den Übergang von der normalen Lage in den beschleunigten Führungsrhythmus der ausserordentlichen Lage. Damit verbunden sind grundsätzliche, politisch heikle Fragen der Organisation der Zusammenarbeit zwischen der politischen und der militärischen Führung auf verschiedenen Stufen.

Im Kontext der Mehrfachkrisen der letzten Jahre – COVID-19, Krieg, Energiemangel – sah sich die Schweiz denn auch mit akzentuierten strategischen Führungsfragen konfrontiert.⁶⁶ Dies hatte zur Folge, dass sowohl die sicherheitspolitischen Führungsstrukturen als auch die Krisenorganisation des Bundes mehrfach evaluiert und umfassend reformiert wurden.⁶⁷ Künftig soll der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) die Kerngruppe Sicherheit (KGSi) aktiver nutzen, um politisch-strategische Fragen enger mit operativen Fragen zu verknüpfen. Um dies möglich zu machen, wird der Vorsitz des SiA respektive der KGSi neu

63 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 40.

64 Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993.

65 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 71.

66 Oliver Thränert / Andreas Wenger, «Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr», in: *Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2023), S. 13–26.

67 Martin Dumermuth, «SECORG: Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich und im Bereich Cyberisiken», 28.10.2022; Andreas Wenger et al., «Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance», in: *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2020), S. 95–148.

permanent durch die Chefin VBS respektive den Staatssekretär für Sicherheitspolitik geführt.⁶⁸

Parallel zu den sicherheitspolitischen Führungsstrukturen wurde die Krisenorganisation des Bundes neu geordnet. Das überdepartementale Krisenmanagement soll neu durch einen permanenten Kernstab unterstützt werden. Dieser unterstützt das federführende Departement, das den politisch-strategischen Krisenstab leitet und einen operativen Krisenstab einsetzen kann.⁶⁹ Da die zwei Reformschritte getrennt erarbeitet wurden, stellt sich die Frage, wie gut die neuen Strukturen am Übergang von Antizipation und Frühwarnung ins Krisenmanagement und in die ausserordentliche Lage in der Praxis ineinandergreifen. Darüber hinaus stellt sich im Kontext einer hybriden Konfliktführung die Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und den militärischen Führungsgremien organisiert werden soll.

Mit Blick auf die Erarbeitung der ersten Sicherheitsstrategie der Schweiz ist die Schaffung des SEPOS im VBS von noch unmittelbarer Bedeutung, da die neue Behörde die Erarbeitung der strategischen Leitlinien für die Sicherheitspolitik leiten soll.⁷⁰ Die Stärkung der Strukturen der sicherheitspolitischen Führung im VBS widerspiegelt die Entwicklung des ehemaligen EMD zum heutigen VBS, dass sich vom klassischen Verteidigungsdepartement in Richtung eines Sicherheitsdepartements weiterentwickelt hat. In Zusammenarbeit mit weiteren Verwaltungseinheiten stellt damit neu ein Akteur auf der obersten Verwaltungsstufe – das SEPOS – eine gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene sicher.⁷¹

68 Martin Dumermuth, *SECORG: Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich und im Bereich Cybersicherheit*; Bundesrat, *Bundesrat passt die Organisation der sicherheitspolitischen Führung an*, 25.01.2023.

69 Bundesrat, *Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)*, 2024.

70 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch 26.06.2024.

71 Gemäss *Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)* konsolidiert das SEPOS die bundesweit vorhandenen Lageanalysen zur strategischen Früherkennung sicherheitspolitischer Herausforderungen, erarbeitet daraus politische Handlungsoptionen und begleitet gegebenenfalls deren Umsetzung; erarbeitet in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten des Bundes und unter Einhaltung von deren Zuständigkeiten zuhanden des Bundesrates strategische Vorgaben für die sicherheitspolitische Kooperation im Inland und mit dem Ausland; und führt, koordiniert oder begleitet im VBS die bi- und multilaterale Sicherheitskooperation sowie die Erarbeitung und Umsetzung von Grundlagen und Vorgaben für die Verteidigungs- und Rüstungspolitik.

3 Sipol S 25: Zweck und mögliche Kerninhalte

Der aktuelle Prozess der Strategieschöpfung stellt eine Chance dar, um einen langfristigen Handlungsrahmen für das gemeinsame und zielgerichtete Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure auf der strategischen Stufe sicherzustellen. Dabei steht auch für die Schweiz die Frage nach der Einbettung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitsstrategie im Vordergrund. Der unmittelbare Zweck der Sipol S 25 ist ausgehend von den bisherigen Überlegungen relativ einfach in Worte zu fassen. Schwieriger dürfte es sein, eine in Politik und Verwaltung akzeptable Balance zu finden, was die Neuausrichtung der Form, Länge und Struktur der Sicherheitsstrategie im Vergleich mit den letzten Sicherheitspolitischen Berichten anbelangt.

Darüber hinaus bietet die Arbeit an der Sipol S 25 eine Gelegenheit, um die strategischen Grundlagen der schweizerischen Sicherheitspolitik für die Zukunft weiterzuentwickeln. Da dies eine längerfristige Herausforderung darstellt, beschränken sich die folgenden Überlegungen auf mögliche Kerninhalte mit Blick auf 1) absehbare strategische Herausforderungen, 2) damit verbundene strategische Grundsatzfragen und 3) darauf ausgerichtete strategische Schwerpunkte. Grundsatzfragen stellen sich insbesondere zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der *abschreckenden Wirkung* ziviler und militärischer Instrumente sowie zur Führung und Koordination der *zivil-militärischen Zusammenarbeit*.

3.1 Strategische Herausforderungen

Ein langfristig ausgerichteter strategischer Handlungsrahmen kann nicht aus einer Bedrohungslage abgeleitet werden, die auf lange Sicht volatil, wenig vorhersehbar und instabil bleiben dürfte. Zwar ist verständlich, dass in einem solchen Bedrohungsumfeld das Bedürfnis nach einer Einordnung von Schlüsselereignissen verbunden mit einer Nachschreibung der sicherheitspolitischen Entwicklungen im regionalen und globalen Sicherheitsumfeld in immer kürzeren Abständen an den Bundesrat herangetragen wird. Erläuternde Bedrohungsberichte tendieren allerdings dazu, in einer reaktiven Sicherheitspolitik zu resultieren, wenn sie die Basis für die Formulierung kurzfristiger operationeller Prioritäten bilden. Dem Bedürfnis des Parlaments nach einer kurzen und knappen

Aktualisierung geopolitischer Trends und der Einordnung relevanter Bedrohungsereignisse samt Ableitung kurzfristiger politischer Handlungsoptionen könnte mit einem neuen Produkt nachgekommen werden, das periodisch unter Federführung des SEPOS auf der Basis des jährlichen Berichts des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zur Sicherheit der Schweiz und weiterer Lageanalysen erarbeitet werden könnte.⁷²

Im Kontext der Sicherheitsstrategie hingegen erscheint es zielführender, wenn sich die Ausführungen zur sicherheitspolitischen Lage auf strukturelle Verschiebungen in der regionalen und globalen Sicherheitsordnung konzentrieren, welche das Potenzial haben, die für die Schweiz relevante Bedrohungsdynamik auf längere Sicht zu beeinflussen. Der Charakter und die geografische Verortung der mittel- und langfristigen absehbaren strategischen Herausforderungen bilden eine stabilere Basis für die Formulierung der strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik als kurzfristige Bedrohungsdynamiken. Dabei lassen sich drei zentrale, für die Sicherheit relevante strategische Herausforderungen identifizieren.

Die zunehmende Versicherheitlichung der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ist mit einem Ausbau der Exportkontrollen, Investitionskontrollen, Technologie-sanktionen und Industriepolitik verbunden.

Erstens macht die Zäsur des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine deutlich, dass die Vision einer liberalen europäischen Sicherheitsordnung endgültig gescheitert ist. Europa ist nicht mehr im Frieden und Russland ist nicht mehr Partner. Der Erosionsprozess einer offenen europäischen Ordnung begann schon vor Jahren. Die Rückbesinnung auf den imperialen Charakter der politischen Identität Russlands und der autoritäre Charakter des Putinismus nahm immer deutlichere Formen an. Russland forderte eine Revision der europäischen Sicherheitsordnung unter Berücksichtigung seiner Interessensphären im postsowjetischen Raum. Der Beginn des russischen Angriffskriegs und seine Entwicklung in einen beidseits verlustreichen Abnutzungskrieg zogen eine markante Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa nach sich.

72 Siehe beispielsweise: Nachrichtendienst des Bundes, *Sicherheit Schweiz: Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes 2023*, 26.06.2023.

Die Logik der Abschreckung und des Mächtegleichgewichts wird die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf lange Sicht prägen. Der Krieg hat einen massiven Ausbau und eine rasante technologische Modernisierung der militärischen Potenziale in ganz Europa ausgelöst. Die Rückkehr einer konfrontativen europäischen Sicherheitsordnung stellt auch eine grundsätzliche Zäsur für die Sicherheitspolitik der Schweiz dar. Es stellt sich die Frage nach dem Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeit und seiner Einbettung in eine umfassende Sicherheitsstrategie.

Zweitens muss Europa zur Kenntnis nehmen, dass sich der Angelpunkt der Weltpolitik in den Indopazifik verschoben hat. Die Dynamiken der Gegenmachtbildung zwischen China und den USA haben sich in den letzten Jahren beschleunigt. Während die USA den quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad) mit Australien, Indien und Japan intensivierte und ein trilaterales Militärbündnis (AUKUS) mit Australien und dem Vereinigten Königreich abschlossen, erweiterten China und Russland ihre strategische Partnerschaft zunehmend in den militärischen Bereich. Im Zuge der Annäherung zwischen Peking und Moskau stieg in den USA wiederum die Befürchtung, in einen Zweifrontenkrieg hineingezogen zu werden, sollten China und Russland ihre regionalen militärischen Druckversuche um Taiwan und in der Ukraine zeitlich koordinieren.

Für Europa rufen die Entwicklungen in Erinnerung, dass entlang eines Krisenbogens von der Sahelzone über den Nahen und Mittleren Osten bis in den Südkaukasus und Westbalkan mit anhaltender Instabilität gerechnet werden muss.

Während die USA den quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad) mit Australien, Indien und Japan intensivierte und ein trilaterales Militärbündnis (AUKUS) mit Australien und dem Vereinigten Königreich abschlossen, erweiterten China und Russland ihre strategische Partnerschaft zunehmend in den militärischen Bereich. Im Zuge der Annäherung zwischen Peking und Moskau stieg in den USA wiederum die Befürchtung, in einen Zweifrontenkrieg hineingezogen zu werden, sollten China und Russland ihre regionalen militärischen Druckversuche um Taiwan und in der Ukraine zeitlich koordinieren.

Die Dynamiken der Gegenmachtbildung im Indopazifik – dies wird in Europa noch zu wenig wahrgenommen – haben negative Rückwirkungen für die Stabilität Europas. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, europäische Sicherheit zunehmend global zu denken, und zwar sowohl im militärischen Bereich als auch an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft. Russlands militärische Durchhaltefähigkeit im Ukrainekrieg hängt als Juniorpartner Chinas zunehmend von Pekings politischer, wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung ab, ergänzt durch substantielle Waffenlieferungen durch den Iran und Nordkorea. Die zunehmende Versicherheitlichung

Die Dynamiken der Gegenmachtbildung im Indopazifik – dies wird in Europa noch zu wenig wahrgenommen – haben negative Rückwirkungen für die Stabilität Europas. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, europäische Sicherheit zunehmend global zu denken, und zwar sowohl im militärischen Bereich als auch an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft. Russlands militärische Durchhaltefähigkeit im Ukrainekrieg hängt als Juniorpartner Chinas zunehmend von Pekings politischer, wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung ab, ergänzt durch substantielle Waffenlieferungen durch den Iran und Nordkorea. Die zunehmende Versicherheitlichung

der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft wiederum ist mit einem Ausbau der Exportkontrollen, Investitionskontrollen, Technologiesanktionen und Industriepolitik verbunden. Diese neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen – von der ökonomischen Sicherheit über die Lieferkettensicherheit bis zur Versorgungssicherheit – tangieren auch die Schweiz. Gegen innen fordern sie das liberale Staatsverständnis und die Resilienz des schweizerischen Modells in grundsätzlicher Hinsicht heraus. Gegen aussen stellen sie das Land vor schwierige Positionierungsfragen, nicht nur gegenüber China, sondern auch gegenüber den USA und Europa.

Drittens rückten die Terrorattacken der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 den Nahen und Mittleren Osten und seine hochkomplexen lokalen, regionalen und globalen Konfliktlinien schlagartig wieder ins Zentrum der weltpolitischen Aufmerksamkeit. Die militärischen Offensiven Israels in den Gazastreifen und in den Libanon verbunden mit dem Risiko eines grossen militärischen Schlagabtausches zwischen Israel und Iran veranschaulichten exemplarisch, wie unvermittelt regionale Krisen – in Verbindung mit innenpolitischen Entwicklungen – nicht vorhersehbare nationale, regionale und globale Rückkopplungseffekte haben können. Die krisenhaften Ereignisse verschoben die Aufmerksamkeit der westlichen Diplomatie weg vom Krieg in der Ukraine, mit negativen Auswirkungen für Kyivs militärischen und politischen Handlungsspielraum. Auf der Ebene der internationalen Politik vertiefte der Nahostkrieg die Entfremdungstendenzen zwischen dem Westen und dem globalen Süden. Gleichzeitig spaltete er die westlichen Gesellschaften entlang pro-israelischer und pro-palästinensischer Linien.

Für Europa rufen die Entwicklungen in Erinnerung, dass entlang eines Krisenbogens von der Sahelzone über den Nahen und Mittleren Osten bis in den Südkaukasus und Westbalkan ebenfalls auf lange Sicht mit anhaltender Instabilität gerechnet werden muss. Die damit verbundenen Gefahren des Terrorismus, des Gewaltextremismus, der schweren organisierten Kriminalität, der irregulären Migration und der Proliferation betreffen auch die Sicherheit der Schweiz. In operationeller Hinsicht dürften sie insbesondere den Nachrichtendienst und die Systeme der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Grenzschutz) der Kantone und des Bundes belasten sowie punktuell die Armee.

3.2 Strategische Grundsatzfragen

Die drei genannten strategischen Herausforderungen werden die Entwicklung der kurzfristigen Bedrohungslage auf absehbare Zeit bestimmen. In diesem Kontext stellen sich eine Reihe strategischer Grundsatzfragen, die eine breitere Diskussion verdienen, hier aber nur im Ansatz skizziert werden können.

Mit Blick auf die Charakterisierung der Bedrohungslage verdient *erstens* der Begriff der hybriden Bedrohung eine vertiefte Reflexion. Zuerst stechen seine Unbestimmtheit und Offenheit ins Auge. Es bleibt unklar, wo hybride Bedrohungen beginnen und enden. Damit ist der Begriff wenig geeignet, um im Bedrohungsdialog eine realistische Einschätzung der Sicherheitslage zu vermitteln. Gleichzeitig verweist er auf eine Kerncharakteristik der aktuellen Bedrohungslage: Es gibt Akteure, deren Strategie auf eine *hybride Konfliktführung*⁷³ zwischen den Kategorien von Krieg und Frieden ausgerichtet ist. Sie agieren bewusst in rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, nachrichtendienstlichen und militärischen Grauzonen⁷⁴ und unterlaufen damit die herkömmlichen Kategorien einer auf Eskalationskontrolle und Stabilität ausgerichteten Abschreckungsstrategie.⁷⁵

Auf der politisch-strategischen Ebene ist der Hinweis auf den hybriden Grauzonencharakter der aktuellen Bedrohungslage zweckdienlich. Er unterstreicht, dass aktuelle Bedrohungen, Gefahren und Risiken primär an den Schnittstellen von Verteidigung, Aussensicherheitspolitik und innerer Sicherheit entstehen dürften. Entsprechend hängt ihre erfolgreiche Bewältigung auch von einem engen Zusammenwirken von nationaler Resilienz, zivil-militärischer Verteidigung und internationaler Sicherheitskooperation ab.

Auf der Ebene der operationellen Gefahrenabwehr hingegen drängt sich eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen hybrider Bedrohungen auf, um institutionelle Zuständigkeiten zuzuordnen und gezieltere Gegenmassnahmen zu formulieren. *Hybride*

73 Siehe: Bundesrat, *Sicherheitspolitischer Bericht 2021*, 24.11.2021, S. 37–39; Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, 07.09.2022, S. 17.

74 Christopher Marsh, «The Grey Zone and Hybrid Conflict: A Conceptual Introduction», in: Mitt Regan / Aurel Sari (Hrsg.), *Hybrid Threats and Grey Zone Conflict: The Challenge to Liberal Democracies*, Ethics, National Security, and the Rule of Law (New York: Oxford Academic, 2024).

75 Patrick Keller, «Abschreckung in der Grauzone», in: *Internationale Politik*, 26.06.2023.

Beeinflussungsversuche folgen einer Logik der Subversion und zielen auf eine Aufweichung des sozialen Zusammenhalts und die Delegitimierung demokratischer Institutionen. *Hybride Operationen* dagegen folgen einer funktionalen Logik mit dem Ziel, die funktionale Kontrolle über kritische Infrastrukturen oder strategische Sektoren der Wirtschaft zu erlangen. Die *hybride Kriegsführung* wiederum folgt einer paramilitärischen Logik und stellt die Vorstufe einer konventionellen Kriegsführung dar, die auf die Kontrolle von Territorium abzielt.⁷⁶

Damit verbunden gilt es *zweitens* auch ein gemeinsames Verständnis des Begriffs der *erweiterten Verteidigung* zu entwickeln. Mit der Feststellung, dass das Schadensausmass eines bewaffneten Angriffs auch durch im Inland operierende, nichtstaatliche Gruppierungen erreicht werden könne, erweiterte der Sipol B 16 den Begriff der Verteidigung gegen innen. Das «Schwarze Buch» betonte demgegenüber, dass in einem hybriden Konfliktumfeld Verteidigung auch nach aussen breiter aufgefasst werden müsse als früher.⁷⁷ Dem ist im Grundsatz zuzustimmen, wobei es auch hier eine Differenzierung der Dimensionen dieser Ausweitung braucht. Es geht um die Akzentuierung grenzüberschreitender politisch-militärischer Bedrohungen a) mit Distanzwaffen oder verdeckten Operationen über weite geografische Räume hinweg; b) in neuen nachrichtendienstlichen und militärischen Operationsräumen (Cyberraum, Weltraum, elektromagnetischer Raum); und c) mit hybriden Mitteln der politischen Desinformation und Erpressung.⁷⁸

Aus einer politisch-strategischen Perspektive stellt eine erweiterte Verteidigung hohe Anforderungen an eine aktive sicherheitspolitische Führung. Entlang der im Sipol B 16 aufgelisteten rechtlichen Leitplanken – Bedrohung der territorialen Integrität, der gesamten Bevölkerung, der Ausübung der Staatsgewalt⁷⁹ – muss die politische Führung für jede einzelne Kategorie entscheiden, ob und ab welcher Intensitätsstufe der Verteidigungsfall eintritt, welche Vorbereitungs- und Einsatzpflichten

76 Mikael Wigell et al., «Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats», 06.05.2021; Lennart Maschmeyer, «Assessing Hybrid War: Separating Fact from Fiction», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 332 (2023).

77 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 4.

78 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung*, 24.08.2022, S. 4.

79 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2016).

damit verbunden sind und in welchen strategischen Führungsstrukturen im Eintrittsfall agiert werden soll. Weil derartige Abgrenzungen lediglich theoretisch vorgenommen werden können, braucht es je nach konkreter Situation eine Führungsentscheid des Bundesrats. Es ist daher eine Frage von strategischer Bedeutung, wie der Bundesrat sein politisches Gewicht aktiv und kontinuierlich in die Vorsorge- und Führungsprozesse auf der strategischen Ebene einbringen will respektive wie er in die Prozesse eingebunden werden kann.⁸⁰ Aus der operationellen Perspektive der Armee bedeutet ein erweitertes Verständnis von Verteidigung, dass militärische Verbände «im selben Raum gleichzeitig oder in rascher Folge kämpfen, schützen und helfen können» müssen.⁸¹ Diese Abgrenzungen sind wichtig, damit nicht der Eindruck einer Militarisierung ziviler Bereiche entsteht.

Dies führt *driftens* zur Frage, wie angesichts des beschriebenen Konfliktbildes künftig eine abschreckende, abhaltende oder dissuasive Wirkung erzielt werden kann und welche Rolle der Armee in diesem Zusammenhang zukommen soll. Der Sipol B 21 hielt zu Recht fest, dass die klassische militärische Abschreckung angesichts hybrider Angriffe (unter der Kriegsschwelle) mit der «Stärkung der Resilienz von Gesellschaft und Staat» ergänzt werden müsse. In nicht-traditionellen Konfliktkontexten kommen der Verknüpfung von Resilienz und «*Deterrence by Denial*» (Abschreckung durch Verhinderung) grundsätzlich eine grössere Bedeutung zu als einer «*Deterrence by Punishment*»-Logik (Abschreckung durch Bestrafung).⁸²

Mit Blick auf die Abschreckung grenzüberschreitender politisch-militärischer Bedrohungen hingegen gewinnt die dissuasive Wirkung militärischer Mittel erneut an Bedeutung. Im Kalten Krieg beruhte die Dissuasion der Schweiz – verstanden als Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft⁸³ – auf dem Konzept des *hohen Eintrittspreises*, einer zahlenmässig starken Armee, umfassenden Schutz- und

80 Die mangelnde strategische Führung durch den Bundesrat stellte im Kalten Krieg die entscheidende Schwachstelle im damaligen Gesamtverteidigungssystem dar. Siehe: Expertengruppe Muheim, *Schlussbericht der Expertengruppe Muheim an den Schweizerischen Bundesrat: Überprüfung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und Darstellung von damit eng zusammenhängenden Fragen*, 15.09.1986.

81 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 4.

82 Alex S. Wilner / Andreas Wenger (Hrsg.), *Deterrence by Denial* (New York: Cambria Press, 2021).

83 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (Konzeption der Gesamtverteidigung).

Festungsbauten sowie einer detaillierten Vorbereitung für den Widerstand im besetzten Gebiet. Gegenüber aktuellen Bedrohungen aus der Distanz hingegen, die mit politischen Druckversuchen verbunden sein können, muss das Konzept der militärischen Dissuasion grundsätzlich neu ausgerichtet werden.

Entscheidend ist die Kombination von eigenen Wirkmitteln auf grosse Distanzen und der Befähigung zur Abwehr von Distanzangriffen. Im Zentrum einer situativ aktivierbaren Abhalte- oder Abschreckungsfähigkeit stehen aufgrund der militärtechnologischen Entwicklung und der damit verbundenen Digitalisierung der Streitkräfte künftig interoperable Kommando- und Kontrollsysteme wie das F-35-Kampfflugzeug. Diese Systeme verknüpfen die strategisch-politische Entscheidungsebene mit den operationellen und technischen Umsetzungsebenen im SNFW-Verbund. Die funktionale Befähigung zum Datenaustausch bildet den Kern einer Abhaltefähigkeit, die im Konfliktfall aktiviert werden kann und eine Unterstützung durch internationale Partner erst möglich macht.

Eine *vierte* Herausforderung stellt sich mit Blick auf die zivil-militärische Zusammenarbeit, die im Kapitel von Simon Aebi und Lucas Renaud vertieft behandelt wird.⁸⁴ Weder der Begriff noch das Konzept der Gesamtverteidigung weisen aufgrund ihrer engen Ausrichtung auf das militärische Krisenmanagement den Weg in Richtung einer modernen zivil-militärischen Gefahrenabwehr. Im Kontext einer erweiterten Verteidigung, einer europäisierten Polizeiarbeit, eines operationelleren Bevölkerungsschutzes und einer intensivierten internationalen Zusammenarbeit über alle diese Bereiche hinweg muss das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit viel breiter und netzwerkartiger verstanden werden. Entscheidend ist dabei auch hier eine aktive strategische Führung auf der sicherheitspolitischen Stufe.

Eine *fünfte* und letzte Herausforderung stellt vielleicht die grösste Herausforderung bei der Entwicklung und Umsetzung einer übergeordneten Sicherheitsstrategie dar. Strategisches Denken und Handeln zieht die Armee in die hohe Politik und die Politik in die Niederungen der operationellen Zusammenhänge von Technologie, militärischer

84 Simon Aebi / Lucas Renaud, «Zivil-militärisches Zusammenwirken von sicherheitspolitischen Instrumenten am Beispiel der Schweizer Armee», in: *Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2024), S. 69–90.

Organisation und operationeller Doktrin. Die Armee muss lernen, auf der strategischen Ebene zu denken und handeln. Die Politik wiederum braucht ein basales Verständnis der Zusammenhänge zwischen Technologie, Organisation und Doktrin, die militärische Systeme und Strukturen konstituieren. Es braucht politischen und militärischen Sachverstand, um die komplexen Zusammenhänge zwischen militärischen Fähigkeiten und ihren Kosten oder zwischen Technologie und Neutralität oder Technologie und ziviler Kontrolle zu durchleuchten. Wichtig erscheint vor allem, dass Politik und Armee im kontinuierlichen Dialog stehen, sei dies im Rahmen von Übungen oder der Mechanismen der politischen Prozesse.

3.3 Strategische Schwerpunkte: Kooperation, Resilienz, Verteidigung

Ausgehend von den drei skizzierten strategischen Herausforderungen und unter Berücksichtigung der Überlegungen zu den aufgeworfenen strategischen Grundsatzfragen sollen dann die künftigen strategischen Schwerpunkte im Zentrum des Berichtes stehen. Wie oben dargelegt, beschreiben die strategischen Schwerpunkte die *Wege*, welche die sicherheitspolitischen *Ziele* mit den sicherheitspolitischen *Mitteln* verbinden. Sie definieren, auf welche gemeinsamen Aufgaben die Mittel der Sicherheitspolitik ausgerichtet werden sollen, und sind Ausdruck des zielgerichteten gemeinsamen Denkens und Handelns auf der strategischen Stufe.

Ein *erster strategischer Schwerpunkt* könnte sich auf die Intensivierung der internationalen Sicherheitskooperation der Schweiz zur Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung in Europa und weltweit konzentrieren. Der Handlungsspielraum für eine Stärkung der ausgreifenden Komponenten der Sicherheitspolitik ist beträchtlich, auch unter der Annahme, dass die Schweiz am Kern des Neutralitätsrechts festhalten und weder der NATO noch der EU beitreten wird. Entscheidend für eine kohärente Vertiefung der Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen ist jedoch eine Annäherung der neutralitätspolitischen Selbstverständnisse zwischen den politischen Kräften des Landes.⁸⁵

85 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung* (Zürich: CSS/ETH, 2022).

Einerseits geht es darum, die Zusammenarbeit in den Bereichen Völkerrecht, zivile und militärische Friedensförderung, Resilienz und Katastrophenmanagement sowie Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit unter Einbezug aller nationalen Partner weiterzuentwickeln und auf den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld auszurichten. Das Profil der Schweiz in diesen traditionellen Feldern der Zusammenarbeit ist gut etabliert und bleibt ein wichtiger Pfeiler der Sicherheitskooperation.

Angesichts der Akzentuierung der verteidigungspolitischen Herausforderungen in einem konfrontativen europäischen Sicherheitsumfeld geht es andererseits – und das ist neu – um die Vertiefung und den Ausbau der Zusammenarbeit zur Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten der Schweiz. Dies umfasst eine engere Zusammenarbeit im Rüstungsbereich (unter Berücksichtigung der Rüstungsdiplomatie und der Rüstungsindustriepolitik, wie Amos Dossi in seinem Beitrag argumentiert),⁸⁶ einen Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Standards, Ausbildung, Personalaustausch, Nachrichtendienst und Übungen sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Innovation.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die politische Diskussion um die Vertiefung der Kooperation zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeiten nicht auf die multilaterale Kooperation mit der NATO und die Beteiligung an Artikel-5 Übungen reduziert wird. Der Spielraum für eine pragmatische intergouvernementale Verteidigungskooperation hat sich im Kontext der russischen Invasion der Ukraine deutlich erweitert.⁸⁷ Es geht um die richtige Prioritätensetzung in einem viel breiteren Netzwerk von bilateralen und minilateralen sowie plattformgetriebenen und themenspezifischen intergouvernementalen Kooperationsformaten.⁸⁸

Ein *zweiter strategischer Schwerpunkt* sollte sich auf die Stärkung der Resilienz von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft konzentrieren. Einerseits geht es dabei wie bisher um die Stärkung der Widerstands- und Regenerationsfähigkeit des *Gesamtsystems Schweiz* gegenüber

86 Amos Dossi, «Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz», in: *Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2024), S. 91–110.

87 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa*, S. 5.

88 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa*.

Gefährdungen in den drei Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft. Auch mit Blick auf diesen strategischen Schwerpunkt spielen Innovation und Technologie sowie die internationale Zusammenarbeit eine zunehmend wichtige Rolle.

Andererseits geht es bei der Verbesserung der Resilienz des Gesamtsystems Schweiz zunehmend – und dies ist neu – um die Bewältigung von politisch-strategisch motivierten Destabilisierungsversuchen, die weit über die klassischen Bevölkerungsschutzszenarien hinausgehen. Wie dargelegt stellen der hybride Grauzonencharakter der aktuellen Bedrohungen und die damit verbundene Versicherheitlichung der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft das liberale Modell der Schweiz mit Blick auf das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vor staatspolitische Grundsatzfragen. In operationeller Hinsicht wiederum stellen sich komplexe Fragen der Kooperation zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die eine grundsätzliche Steuerung der Zusammenarbeit auf der strategisch-politischen Ebene erfordern.

Ein *dritter strategischer Schwerpunkt* muss auf der Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten und ihrer Einbettung in eine umfassende Sicherheitsstrategie liegen. Wie die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht haben, besteht hier der grösste Diskussions- und Handlungsbedarf, insbesondere mit Blick auf die strategischen Grundsatzfragen. Weil die mit diesem strategischen Schwerpunkt verbundenen Herausforderungen bereits in den vorhergehenden Abschnitten zur Sprache kamen, werden sie hier nicht weiter vertieft.

4 Ausblick

Mit der Erarbeitung der ersten Sicherheitsstrategie der Schweiz – der Sipol S 25 – ist die Chance verbunden, eine gemeinsame Grundlage für das zielorientierte Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure der Schweiz zu entwickeln. Die Formulierung eines übergeordneten strategischen Handlungsrahmens macht unabhängig von einzelnen Verwaltungsansprüchen und Instrumenten sichtbar, wie sich die strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik gegenseitig ergänzen.

Die Intensivierung der internationalen Sicherheits- und Verteidigungskooperation und die Stärkung der Resilienz von Staat, Wirtschaft

und Gesellschaft stellen angesichts des hybriden Grauzonencharakters aktueller Konflikte die ersten zwei *Sicherheitspuffer* dar, um die Widerstandskraft des Gesamtsystems Schweiz gegen innen und zusammen mit gleichgesinnten Partnern im europäischen und globalen Umfeld zu stärken. In einem konfrontativen und remilitarisierten europäischen Sicherheitsumfeld hängt ihre Schutz- und Abhaltewirkung allerdings eng zusammen mit dem Wiederaufbau und der Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit. Als funktionierendes Gesamtsystem stellt die Armee nicht mehr nur eine strategische Reserve im Sicherheitsverbund der Schweiz dar. Eingebettet in eine umfassende Sicherheitsstrategie wird sie wieder vermehrt zu einem Mittel der nationalen und internationalen Politik der Schweiz.

Ohne politische Führung des Bundesrats und einen strategischen Konsens im Parlament kann keine kohärente Sicherheitsstrategie formuliert werden. Es ist zu hoffen, dass die Erarbeitung von strategischen Leitlinien für die Sicherheitspolitik dazu beiträgt, den Blick auf das Zusammenwirken der strategischen Schwerpunkte zu wenden. Sie ergänzen sich in ihrer Wirkung und stellen eine kohärente und zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik der Schweiz sicher. Sie sollten weder auf der Ebene der politischen Auseinandersetzung noch auf der Ebene der Verwaltungsansprüche unnötig gegeneinander ausgespielt werden. Als strategische Grundlage können sie einen Beitrag zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden sicherheitspolitischen Grundkonsenses leisten.

Ohne politische Führung des Bundesrats und einen strategischen Konsens im Parlament kann keine kohärente Sicherheitsstrategie formuliert werden.

Eine strategische Gesamtschau weist auch immer auf politische Zielkonflikte hin, die politische Richtungsentscheide erfordern. Die Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten hängt aufgrund der Technologieentwicklung und der grenzüberschreitenden Natur aktueller militärischer Bedrohungen eng mit der Ermöglichung einer intensivierten Sicherheits- und Verteidigungskooperation in einem Netzwerk von vielschichtigen Kooperationsformaten zusammen. Ohne eine enge Kooperation bereits in Friedenszeiten, insbesondere im Bereich der Technologie und Innovation, steht die Option *Verteidigung im Verbund* weder

bei der Abwehr von Angriffen aus grosser Distanz noch im Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz zur Verfügung. Der pragmatische Charakter einer zwischenstaatlich organisierten Verteidigungskooperation im europäischen Umfeld eröffnet Spielräume für eine intensiverte Sicherheitskooperation im Rahmen des Neutralitätsrechts und der geltenden neutralitätspolitischen Richtlinien, zumal weder ein Beitritt zur NATO noch zur EU zur Diskussion steht.

Zivil-militärisches Zusammenwirken von sicherheitspolitischen Instrumenten am Beispiel der Schweizer Armee

Von Simon Aebi und Lucas Renaud

Fast drei Jahrzehnte lang hat sich die Schweiz nicht mehr ernsthaft mit der Möglichkeit eines Kriegs in Europa beschäftigen müssen. Im Zusammenspiel der Armee mit zivilen Partnern standen während diesen drei Jahrzehnten subsidiäre Einsätze im Vordergrund. Die Zeitenwende seit der russischen Vollinvasion der Ukraine und die Forderung nach Wiedererlangen der Verteidigungsfähigkeit und intensiver internationaler Kooperation stellen die zivil-militärische Zusammenarbeit und die sicherheitspolitische Führungsstufe vor neue Herausforderungen.

Die graduelle Verschlechterung der geopolitischen Lage und die sich überlagernden Krisen der letzten Jahre rückten die Schweizer Armee wieder vermehrt ins Zentrum politischer und gesellschaftlicher Debatten. Mit der grössten Mobilisierung von Armeeinghörigen seit dem Zweiten Weltkrieg unterstützte die Armee im Assistenzdienst die Kantone bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie.¹ Seither hat die Armee wiederholt und regelmässig Einsätze zu Gunsten der zivilen Behörden durchgeführt. Dazu zählen der jährliche Einsatz am *World Economic Forum* (WEF) in Davos, der Sicherungseinsatz an der Konferenz zum Frieden in der Ukraine auf dem Bürgenstock oder auch die militärische Katastrophenhilfe aufgrund der Unwetter im Sommer 2024 im Wallis und im Tessin.² Jedoch bedarf es mit der Rückkehr des Kriegs nach Europa und einem erweiterten Bedrohungsspektrum in der Form

1 Gruppe Verteidigung, *Die Armee und Coronavirus: Zeit für eine Bilanz*, admin.ch, 31.03.2022.

2 Bundesrat, *World Economic Forum 2024: Armee zum Konferenzschutz im Einsatz*, admin.ch, 08.01.2024; Bundesrat, *Armee im Assistenzdienst für Konferenz zum Frieden in der Ukraine*, admin.ch, 03.06.2024; Bundesrat, *Unwetterhilfe der Armee: Bericht über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst*, admin.ch, 04.09.2024.

hybrider Konfliktbilder sicherheitspolitischer Entscheidungen, welche die Instrumente und Politikbereiche³ auf diese Szenarien ausrichten.

In der öffentlichen Wahrnehmung dominiert das Bild von Armeeangehörigen, die bei Überschwemmungen Sandsäcke tragen oder im Vorfeld von Weltcuprennen Skipisten präparieren. Solche subsidiären Einsätze zur Unterstützung ziviler Behörden prägen das Verständnis der Rolle der Armee in der Gesellschaft und im föderalen System der Schweiz. Das zeigt sich in der «Studie Sicherheit 2024», bei der die Befragten die Katastrophenhilfe als die wichtigste Armeeaufgabe und die Verteidigung im Kriegsfall als zweitwichtigste Aufgabe einstufen.⁴ Betreffend innere Sicherheit, die grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone ist, herrscht trotz Subsidiaritätskriterien eine gewisse Anspruchshaltung seitens der kantonalen Behörden, schnell auf die subsidiäre Unterstützung der Armee zurückgreifen zu können. So wird die Armee in vielen Szenarien, auch aus legitimen Gründen, bereits in kantonalen Ressourcenplanungen berücksichtigt. Das hat den positiven Effekt, dass die Zusammenarbeit der Armee mit kantonalen Behörden im Rahmen der Einsätze zu Gunsten ziviler Behörden grundsätzlich gut eingespielt ist und die zugrundeliegenden Prozesse funktionieren.⁵

Nebst den Einsätzen zu Gunsten der zivilen Behörden gehören die Friedensförderung und die Landesverteidigung zu den verfassungsmässigen Aufgaben der Schweizer Armee.⁶ Auch bei diesen beiden Aufgaben entstehen Schnittstellen zwischen militärischen und zivilen Akteuren, so zum Beispiel im Friedensförderungsdienst im Rahmen von UNO- oder NATO-Missionen mit Schweizer Beteiligung.⁷ Im Kontext der Verteidigung haben sich seit dem Ende des Kalten Kriegs neue

3 Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrats sind dies nebst der Armee Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienst, Polizei, Eidgenössische Zollverwaltung und Zivildienst. Als sicherheitspolitisch relevant gelten ausserdem die Politikbereiche Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Information und Kommunikation. Siehe: Bundesrat, Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates, 24.11.2021. S. 32–35.

4 Tibor Szvircev Tresh et al., Sicherheit 2024: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend (Zürich: CSS/MILAK ETH, 2024), S. 243–260.

5 Katja Gentinetta, *Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik* (Bern: Studienkommission Sicherheitspolitik, 2024); Benjamin Wirth, «Basels Kampf gegen Corona – Mehr Militär als alle anderen», in: *Basler Zeitung*, 31.03.2022.

6 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Art. 58.

7 Die Schweiz beteiligt sich seit 1999 im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*; PfP) mit der NATO an der multinationalen Schutztruppe KFOR (Kosovo Force), ausserdem sind in diversen weiteren ehemaligen Kriegsgebieten Angehörige der Schweizer Armee im Einsatz auf UN-Mandatsbasis. Koordiniert werden diese Einsätze vom Kompetenzzentrum für Auslandsinsätze SWISSINT.

Wirkungsräume und Handlungsfelder aufgetan. Besonders hybride Bedrohungen erscheinen in diversen Formen und wirken über verschiedene Sphären hinweg. Diese hybriden Bedrohungen bedürfen eines ganzheitlichen und gemeinschaftlichen Ansatzes, welcher sich stringent über die verschiedenen Politikbereiche, Staatsebenen, Infrastruktur- und Wirtschaftssektoren, deren Führungsstrukturen und über die Gesellschaft erstreckt. Zusätzlich ist in diesen Formen der Bedrohung eine klare Trennung von innerer und äusserer Sicherheit nicht mehr klar erkennbar.⁸

Mit der Verschärfung der geopolitischen Entwicklungen, Russlands Vollinvasion der Ukraine und einem erneuten Krieg im Nahen Osten ist der Verfassungsauftrag Landesverteidigung (und damit die Frage nach der *Verteidigungsfähigkeit*) wieder ins Zentrum des Diskurses gerückt.⁹ Unter diesen Gesichtspunkten ist sich die Armee bewusst, dass sie ihre Verteidigungsaufgaben nur in Zusammenarbeit und mit der Unterstützung ziviler Akteure erfüllen kann – dieses Zusammenspiel wird als zivil-militärische Zusammenarbeit (nachfolgend ZMZ) bezeichnet. In dem im Sommer 2023 veröffentlichten sogenannten «Schwarzen Buch» zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit erklärt die Armee, dass die Partner des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) sowie die Betreiber kritischer Infrastrukturen in die Verteidigungsplanung miteinbezogen werden müssen, um in der hybriden Konfliktführung oder in einem bewaffneten Konflikt aufeinander abgestimmt zu sein.¹⁰ Die Armeebotschaft 2024 unterstreicht diese Aussage einerseits mit den dargestellten Szenarien, von denen sich drei von vier im hybriden Spektrum bewegen, und andererseits in Bezug auf Führung und Vernetzung.¹¹

Mit einem erweiterten Bedrohungsspektrum, das mit seinem hybriden Charakter die zivilen Bereiche inkludiert, bedarf es einer *erweiterten Verteidigung*, die auch zivile Mittel und Instrumente im Verbund

8 Insbesondere im Auftreten von Krisen und Notlagen im eher trägen föderalen System der Schweiz.

9 Anfangs Juni 2024 landeten in diesem Zusammenhang im Rahmen der Übung «Alpha Uno» bei Payerne zum ersten Mal seit 1991 wieder Kampfflugzeuge der Schweizer Luftwaffe auf einem gesperrten Autobahnabschnitt – ein Manöver, das ohne die Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen bei der Armee und dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) sowie den Kantonspolizeien Waadt und Freiburg nicht hätte durchgeführt werden können. Siehe: VBS, *Sperrung Nationalstrassenabschnitt: Luftwaffe testet Verteidigungsdispositiv*, admin.ch, 31.01.2024.

10 Gruppe Verteidigung, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs* (Bern: Schweizer Armee, 2023), S. 41.

11 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, admin.ch, 14.02.2024.

miteinschliesst.¹² Diese Prämisse spiegelt sich in nichtmilitärischen Berichten und Diskussionen wider. Beispielsweise identifizierte die im Sommer dieses Jahres veröffentlichte Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz ein Handlungsfeld mit dem Titel «zivil-militärische Zusammenarbeit im Falle von Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten» und zielte auf die «Klärung des Zusammenwirkens ziviler und militärischer Kräfte bei der Bewältigung verschiedener Ereignisse» ab.¹³ Auch auf kantonaler Ebene wurden im Rahmen der Jahresversammlung der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) im

Mit einem erweiterten Bedrohungsspektrum bedarf es einer *erweiterten Verteidigung*, die auch zivile Mittel und Instrumente im Verbund miteinschliesst.

Juni 2024 die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit sowie diverse Punkte eines gesamtheitlichen und ineinandergreifenden Systems zur Sicherheit der Schweiz diskutiert.¹⁴ Vermehrt wird nun auf die sich in Ausarbeitung befindende

(und aus der Motion Rechsteiner hervorgegangene) Sicherheitspolitische Strategie 2025 (nachfolgend Sopol S 25) als Ersatz für einen nächsten Sicherheitspolitischen Bericht (nachfolgend Sopol B) verwiesen.¹⁵ Mit dem bundesrätlichen Beschluss vom 26. Juni 2024 wird sich diese Strategie unter anderem mit «dem Zusammenwirken und den Abhängigkeiten der sicherheitspolitischen Instrumente» befassen.¹⁶ In Konsequenz heisst das, dass es nebst dem operativen Aspekt der Zusammenarbeit der Armee mit anderen Akteuren auch einer stärkeren zivilen Verankerung nicht nur auf operativer sondern auch auf strategischer und politischer Ebene bedarf, um einer solchen erweiterten Verteidigung gerecht zu werden, wobei Mandate und Verantwortlichkeiten zu definieren und Abgrenzungen festzulegen sind.

12 Andreas Wenger, «Die Sicherheitspolitische Strategie 2025 als Chance: Eine Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik», in: *Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2024), S. 39

13 Bundesrat, «Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz: Analyse und Beurteilung notwendiger Fähigkeiten und Identifikation des Handlungsbedarfs», 26.06.2024, S. 44.

14 Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr, *Podiumsdiskussion an der Jahreskonferenz der RK MZF*, rkmzf.ch, 11.06.2024.

15 Thomas Rechsteiner, «Motion 22.3726: Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung», *Nationalrat*, 16.06.2022.

16 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch, 26.06.2024.

Die nachfolgenden Abschnitte dieses Kapitels ordnen den Begriff ZMZ in den Schweizer Kontext ein und eröffnen die Fragestellung nach dem Zusammenwirken und den Verantwortlichkeiten der Armee im Zusammenspiel mit den anderen sicherheitspolitischen Instrumenten. Zunächst werden eine Bestandesaufnahme gemacht und der Status quo erläutert, dabei wird die historische Einbettung der ZMZ in der sicherheitspolitischen Landschaft der Schweiz anhand von vorangegangenen Sipol B erklärt. Darauf folgen Gedanken und Impulse, wie ZMZ und das zivil-militärische Zusammenwirken in der künftigen Sipol S 25 verankert werden könnten. Die folgenden Hauptaspekte sind: das Erarbeiten gemeinsamer Definitionen und Begrifflichkeiten, das Bedürfnis nach strategischer Führung, das Rollenverständnis der Armee im politischen Gefüge der Schweiz und die Forderung nach verstärkter internationaler Kooperation.

1 Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Schweiz

ZMZ oder auf Englisch *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) unterliegt nicht einer eindeutigen Definition und wird von verschiedenen Staaten sowie internationalen Organisationen wie der NATO oder der UNO verschieden breit gefasst und interpretiert. Diese Interpretationen hängen stark vom Mandat und der strategischen Ausrichtung der Akteure ab. Das Einbetten von ZMZ wird zudem noch komplexer, da weitere Begriffe wie *zivil-militärische Interaktion* (ZMI), *zivil-militärische Koordination* oder gar die *zivil-militärischen Beziehungen* die Forschungs- und Praxislandschaft prägen. Unabhängig vom Begriff und der Stufe (taktisch, operativ, strategisch), kann der Grad der Interaktion zwischen einer Militärorganisation und den jeweiligen nichtmilitärischen Akteuren über ein Spektrum der Koordination beschrieben werden. Dieses Spektrum reicht von Koexistenz über Kooperation bis zur vollen Integration der Armee in sicherheitspolitische Ansätze oder Lösungen. Eine mittlerweile weit verbreitete Empfehlung ist, ein ganzheitliches Zusammenwirken von zivilen und militärischen Mitteln in einem umfassenden Ansatz (*Comprehensive Approach*) zu beschreiben.¹⁷ Solche Ansätze lassen

17 Henrique Garbino / Jonathan Robinson / João Valdetaro, «Civil-military what?! Making sense of conflicting civil-military concepts», *Center for Human Rights and Humanitarian Studies, Watson Institute for International and Public Affairs, Brown University & Department of War Studies, Swedish Defence University*, Februar 2024.

sich in verschiedenen neuen oder erneuerten Sicherheits- und Verteidigungsstrategien europäischer Länder erkennen.¹⁸

Diverse Szenarien und die Konsequenzen der Zeitenwende führen zur Erkenntnis, dass es auch in der Schweiz einer Integration der Armee in verschiedene sicherheitspolitische Lösungen bedarf, um dem erweiterten Bedrohungsspektrum Herr zu werden. Dies nicht zuletzt bei der Abwehr konventioneller, kinetischer Aktionen, welche die Bevölkerung und deren Lebensgrundlage bedrohen oder die territoriale Integrität der Schweiz verletzen könnten. Gleichzeitig dürfen aber nicht-militärische Gefahren, wie beispielsweise die durch den Klimawandel verstärkten Extremwetterereignisse, Erdbeben, Pandemien oder technische Unfälle im In- und Ausland nicht ausser Acht gelassen werden. Solche Ereignisse können gleichzeitig, verstärkend und unabhängig von anderen Ereignissen den Einsatz der Armee beeinflussen oder erfordern – sei dies beispielsweise im Rahmen der subsidiären Unterstützung im Inland oder auch als Beitrag zur Rettungskette Schweiz bei Ereignissen im Ausland.¹⁹ Zudem könnten solche Ereignisse durch externe Akteure ausgenutzt oder verstärkt werden.

Diese Erkenntnis unterstreicht die Wichtigkeit aller drei Armeeaufträge gleichermaßen. Folglich muss das heutige Bedrohungs- und Gefahrenspektrum in seiner Gesamtheit zivil-militärisch betrachtet werden und bedarf somit auch eines zivil-militärischen, gesamtheitlichen Lösungsansatzes. Ein solcher Ansatz muss es der Armee ermöglichen, sich in der Verzahnung sämtlicher sicherheitspolitischer Instrumente zurechtzufinden, um den von der politischen Ebene vorgegebenen Auftrag erfüllen zu können – während militärischen Bedrohungen auch mit zivilen Mitteln begegnet werden muss, bedarf es bei diversen nicht-militärischen Gefahren gleichermaßen militärischer Fähigkeiten und Mittel. Nachfolgend wird erläutert, wo die Schweiz heute in Bezug auf diese Fragen auf den verschiedenen sicherheitspolitischen Ebenen steht.

18 Siehe: Auswärtiges Amt, *Integrierte Sicherheit für Deutschland*, 2023; Ministry of Justice and Security, *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, 2023; Government Offices of Sweden, *National security strategy*, 2024.

19 Die Rettungskette Schweiz wird koordiniert von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und umfasst nebst dem Lehrverband Genie/Rettung der Armee auch Institutionen wie den Schweizerischen Erdbebendienst, das Schweizerische Rote Kreuz, die Rega oder die Fluggesellschaft SWISS.

1.1 Die Einbettung der Armee in der ZMZ

Die Zusammenarbeit der Schweizer Armee mit nichtmilitärischen Akteuren ist grundsätzlich verankert in der Bundesverfassung und dem Militärgesetz.²⁰ In der Schweiz wird generell der Begriff ZMZ verwendet, welcher im gesellschaftlichen und politischen Verständnis häufig dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Armee als Unterstützerin ziviler Behörden zugeschrieben wird und so auch in verschiedenen Verordnungen in Erscheinung tritt.²¹ Betrachtet man die leicht variierenden Definitionen und Beschreibungen von ZMZ, welche Schweizer Akteure verwenden, wird klar, dass ZMZ im Schweizer Verständnis auf der operativen Stufe angesiedelt ist. So beschreibt der SVS die ZMZ als Zusammenarbeit zwischen Armee und zivilen Behörden wie folgt: «Beim Einsatz der Armee im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz geht es um die Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen des Landes sowie der Sicherstellung der Funktions- und Handlungsfähigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden.»²² Das Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz erklärt seinerseits: «Die zivil-militärische Zusammenarbeit beschreibt die Zusammenarbeit zwischen den zivilen Behörden und der Armee. Sie ist definiert als gemeinsames, partnerschaftliches Handeln von zivilen Behörden oder Instanzen und militärischen Kommandostellen zur Aufgabenerfüllung, wenn zivile Mittel nicht mehr ausreichen oder überfordert sind.»²³ Das Handbuch dekliniert die in gesetzlichen Grundlagen verankerten Formen der Armeunterstützung durch. Zu nennende Beispiele sind die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Anlässe mit militärischen Mitteln, militärische Katastrophenhilfe oder Sicherungseinsätze der Armee. Des Weiteren verweist das Handbuch explizit auf die Unterstützung der Armee mit zivilen Mitteln im Rahmen der Landesverteidigung.

20 So schreibt Art. 58 der Bundesverfassung die Unterstützung ziviler Behörden vor und Art. 119 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 definiert die Zusammenarbeit der Armee mit den anderen Akteuren des Sicherheitsverbundes Schweiz als: «Die Armee arbeitet mit den anderen Akteuren des Sicherheitsverbundes Schweiz so zusammen, dass der Sicherheitsverbund flexibel, umfassend, rechtzeitig und wirkungsvoll auf sicherheitspolitische Bedrohungen und Gefahren in der Schweiz und im grenznahen Ausland reagieren kann.»

21 Siehe beispielsweise Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlichen Anlässe mit militärischen Mitteln (VUM), Verordnung über die militärische Katastrophenhilfe im Inland (VmKI) oder Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS).

22 Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), *Zusammenarbeit Zivilbehörde – Armee*, svs-rns.ch, 19.03.2024.

23 Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), «Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz: Kapitel 6 – Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ)», *Zentrum digitale Medien der Armee*, März 2024.

Für die Armee selbst finden sich in den Führungsreglementen der Armee (militärstrategisch, operativ und taktisch) das sicherheitspolitische Rollenverständnis (militärstrategisch) und die Definitionen und Kernpunkte der ZMZ (operativ und taktisch).²⁴ Grundsätzlich wird der Begriff ZMZ als «gemeinsames, partnerschaftliches Handeln von zivilen Behörden oder Instanzen und militärischen Kommandostellen zur Aufgabenerfüllung» verstanden.²⁵ Den eigentlichen Kern von ZMZ wird durch das Reglement Operative Führung 17 als «Dauertätigkeit der operativen Führung» und «integraler Bestandteil jeglicher Führungstätigkeiten» erklärt. Da das Kommando Operationen (Kdo Op) für die Planung und Führung von Armeeeinsätzen verantwortlich ist, sind ZMZ-Kompetenz und Expertise auch dort angesiedelt. So koordiniert das Kdo Op mit der militärstrategischen Stufe die Aktionen der Armee mit anderen Bundesstellen und erarbeitet mit der taktischen Stufe die Leistungsvereinbarungen von und zu Gunsten kantonaler Behörden.²⁶ Auf der oberen taktischen Führungsstufe fungieren zudem die kantonalen Territorialverbindungsstäbe (KTVS) der vier regional verankerten Territorialdivisionen als Verbindungsglied und Berater zu den kantonalen Behörden und Krisenorganisationen. Auf der taktischen Stufe behandelt das Reglement der taktischen Führung die ZMZ einerseits in der Anwendung im Falle der *originären* Verteidigung, und andererseits bei der *subsidiären* Unterstützung ziviler Behörden.²⁷

Bei subsidiären Einsätzen sorgen bestehende Verordnungen und etablierte Prozesse dafür, dass die Zusammenarbeit der Armee mit zivilen Behörden und Akteuren auf operativer Ebene klar und standardisiert abläuft. Im Falle der originären Verteidigung oder hybrider Konfliktbilder hingegen treten grössere Unklarheiten hinsichtlich des Einsatzes der Armee mit ihren Partnern auf. Hier sind sicherheitspolitische Entscheide nötig, um zu gewährleisten, dass auf strategischer Stufe

24 Zu finden in den Reglementen der Schweizer Armee: Militärstrategischen Führung 17, Operative Führung 17 und Taktische Führung 17.

25 Armeestab, «Reglement 50.041d: Begriffe Führungsreglemente der Armee 17», *Schweizer Armee*, 01.10.2019.

26 Armeestab, «Reglement 50.020d: Operative Führung 17», *Schweizer Armee*, 01.07.2024, S. 57.

27 Armeestab, «Reglement 50.030 d: Taktische Führung 17», *Schweizer Armee*, 01.01.2018, Kapitel 7 – S. 7, Kapitel 9 – S. 2.

Koordination und Führung definiert werden, um es den operativen Instrumenten zu erlauben, im Verbund zu agieren.²⁸

1.2 Verankerung in bisherigen Sicherheitspolitischen Berichten

Die Art und Weise respektive das Verständnis, wie das sicherheitspolitische Instrument Armee auf politischer und strategischer Stufe²⁹ mit anderen sicherheitspolitischen Mitteln zu interagieren hat, war in vergangenen Sipol B immer wieder Thema.

In seinen Ausführungen am prägnantesten war der Sipol B 1990, welcher mit der «Einbettung der Sicherheitspolitik in die allgemeine Existenzsicherung» eine Veränderung in der Schweizer Sicherheitspolitik beschrieb und einen Schwerpunkt auf «das koordinierte Zusammenwirken ziviler und militärischer Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zum Zweck von Vorsorge, Schutz, Hilfe und Schadenminderung» legte. Grundsätzlich entspricht eine solche Auslegung auch dem heutigen Ziel der Sicherheitspolitik, welche einem hybriden Bedrohungs- und zunehmend breiteren Gefährdungsspektrum entgegenhalten können muss. Noch gekennzeichnet durch das aus dem Kalten Krieg hervorgegangene Gesamtverteidigungskonzept beschreibt der Bericht die zunehmende Wichtigkeit der Armee in nichtmilitärischen Krisen und Notlagen und gab mit der Friedensförderung ein Beispiel zum «kombinierten Einsatz» der Instrumente Armee und Aussenpolitik.³⁰

Nach dem Ende der eindimensionalen Bedrohungslage des Kalten Kriegs, bedingt durch den Zerfall der Sowjetunion, fiel mit dem Sipol B 2000 das Konzept der Gesamtverteidigung weg. In Konsequenz wurde mit der neu definierten umfassenden und flexiblen Sicherheitskooperation im Inland definitiv der Schwerpunkt der Einsätze der Armee auf die subsidiäre Unterstützung gelegt.³¹ Die Armee als Teil dieser Sicher-

28 Auf der operativen Stufe bestehen gewisse Problematiken. Die Frage danach, wie die zivil-militärischen Wechselbeziehungen im Verteidigungsfall, also genau dem Szenario, das seit 2022 wieder im Vordergrund steht, auszusehen haben (beispielsweise im Sanitätsdienst), ist noch nicht geklärt. Jedoch klafft eine bedeutende Lücke auf politisch-strategischer Ebene, wo Grundsatzentscheide gefällt werden sollten, um der operativen Stufe die Möglichkeit zur zivil-militärischen Lösungsfindung zu geben.

29 Nebst der dominanten operationellen und der taktischen Dimension.

30 Bundesrat, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 01.10.1990, S. 853–854, 875.

31 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 07.06.1999.

heitskooperation, welche sich im Sipol B 2010 dann in den heute immer noch bestehenden SVS wandelte, ist bei subsidiären Unterstützungsleistungen als eine Partnerin in einer vernetzten Sicherheitsarchitektur zu verstehen.³² Dies zwar immer unter dem Vorbehalt, dass ein Kompetenzerhalt der Verteidigungsfähigkeit sichergestellt werden müsse, jedoch bei einem wachsenden Portfolio von Leistungen als «bedeutendste sicherheitspolitische Reserve des Bundes». Somit wurde auch der effizienten Zusammenarbeit zwischen der Armee und zivilen Akteuren stetig mehr Gewicht zugeschrieben.

Der Sipol B 2016 betonte nach wie vor die Wichtigkeit der Zusammenarbeit und Bündelung von Ressourcen über die Departementsgrenzen und Staatsebenen hinweg, wobei die Führung der Instrumente den jeweiligen Departementen, in denen sie angesiedelt sind, zustand. Mit einem stärkeren Bezug auf die Bedrohungen und Gefahren ver-

Auf der strategischen Ebene ist die zivil-militärische Zusammenarbeit vor allem eine Führungs- und Steuerungsfrage.

suchte der Bericht nun die Mittel der sicherheitspolitischen Führung und des SVS sowie deren Beiträge aufzuzeigen.³³

Diese Darstellung machte deutlich, dass die Armee als Mittel in allen genannten Szenarien einen Beitrag leisten kann oder muss, und zwar immer im Verbund.

Dies setzte somit auch eine im bereits vorangegangenen Sipol B 2010 beschriebene Interoperabilität und Zusammenarbeitsfähigkeit der Armee im In- und Ausland mit militärischen, aber auch nichtmilitärischen Partnern voraus.

Der aktuelle Sipol B 2021 sowie dessen als Reaktion auf die russische Völlinvasion der Ukraine nachgereichte Zusatzbericht von 2022 unterstreichen die getroffenen Entscheidungen, «die Entwicklung der Armee stärker auf ein hybrides Konfliktbild auszurichten» und diese «verstärkt auf die Verteidigung auszurichten». So beschreiben die Berichte, dass die Armee im gesamten Spektrum der hybriden Bedrohung agieren und somit originäre Verteidigungseinsätze und subsidiäre Unterstützung ziviler Behörden gleichzeitig, rasch aufeinanderfolgend, im gleichen Raum und über längere Zeit bewerkstelligen können muss.

32 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23.06.2010.

33 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates*, 24.08.2016.

Es bedarf also einer klaren Abstimmung der Mittel und Einsätze der Armee mit den anderen sicherheitspolitischen Instrumenten, um dem übergeordneten Ziel einer resilienten Gesellschaft gerecht zu werden. Diese Abstimmung ist umso wichtiger, als der hybride Charakter eines heutigen Konfliktbildes, insbesondere unterhalb der Kriegsschwelle, die Eskalationsstufen verschwimmen und Verantwortungsbereiche nicht mehr eindeutig zuordnen lässt. Das zeigt sich exemplarisch anhand der Operationssphäre Cyber, die eng mit der Wirtschaft und Gesellschaft verflochten ist. Somit betont der Sipol B 2021 zum Schluss auch eine verbesserte Zusammenarbeit und Koordination der Behörden und den Organen des Krisenmanagements, um bei Ereignissen die Instrumente im Verbund zeitgerecht und mit wenig Anlaufzeit zur Wirkung bringen zu können.³⁴

1.3 Strategische Führungsebene und Krisenmanagement

Auf der strategischen Ebene ist die zivil-militärische Zusammenarbeit vor allem eine Führungs- und Steuerungsfrage. Mit dem Wegfallen der Gesamtverteidigung gemäss Sipol B 2000 fiel auch das Koordinationsmonopol einer unter dem damaligen Militärdepartement (EMD) angesiedelten Führung für die damals enggefassten und auf eine militärische Bedrohung ausgerichteten Sicherheits- und sicherheitspolitischen Belange.³⁵

Die Koordination von sicherheitspolitischen Geschäften auf Bundesebene liegt heute beim Sicherheitsausschuss (SiA), bestehend aus der Chefin des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS, Vorsitz), dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD).³⁶ Ein eigentlicher, regelmässig tagender Nationaler Sicherheitsrat (nach US-amerikanischer oder britischer Manier) ist nicht vorhanden. Damit die interdepartementale Zusammenarbeit funktioniert, agiert die

34 Bundesrat, *Sipol B 2021; Bundesrat, Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine: Bericht des Bundesrates*, 07.09.2022.

35 Im Sinne davon, wie es mit der strategischen Führung bis Mitte der 1990er Jahre der Fall gewesen ist.

36 Bundesrat, *Der Bundesrat regelt die Zusammensetzung des Sicherheitsausschusses neu*, admin.ch, 30.11.2012.

Kerngruppe Sicherheit (KGSi)³⁷ als Brücke zwischen der operativen und sicherheitspolitischen Ebene. Um dem föderalen System und der Sicherheit der Schweiz als Verbundaufgabe Rechnung zu tragen, soll mit der politischen und operativen Plattform des SVS auch die Verbindung zu den Kantonen gewährleistet werden. All diese Organe übernehmen eine zentrale Rolle der Koordination in der normalen Lage und dienen einer breit abgestützten Entscheidungsfindung in sicherheitspolitischen Geschäften. Jedoch sind diese Organe weder für das Krisenmanagement konzipiert noch geeignet, und die eigentliche Führung bleibt beim Bundesrat respektive in den Linienkompetenzen der Departemente, welche durch verschiedene (ad-hoc) Stäbe diese Führungsfunktionen in Zeiten besonderer oder ausserordentlichen Lagen wahrnehmen.³⁸

Die nichtmilitärischen Krisen der letzten Jahre haben aber aufgezeigt, dass diese Krisenstrukturen auf Bundesebene überarbeitet werden müssen. Somit unterliegt das Krisenmanagement des Bundes zurzeit einer Transformation, welche es der Bundesverwaltung erlauben sollte, koordinierter aus der normalen Lage in den Krisenmodus zu gelangen.³⁹ Aber genau diese Krisenorganisation ist nicht ausgerichtet auf einen bewaffneten Angriff oder auf die sogenannte Grauzone mit ihrer breiten Palette an hybriden Konfliktbildern. Im Umkehrschluss wäre aber ein allfälliger Entscheid, in einem hybriden Szenario einen General als Oberbefehlshaber der Armee einzusetzen, politisch sehr heikel. Somit fehlt ein zentraler Bestandteil auf politisch-strategischer Stufe, welcher die Führung in solchen Szenarien definiert. Dieses strategische Führungsproblem wirkt sich kaskadenartig negativ bis auf die operative Stufe und somit auf die ZMZ im Verteidigungsfall aus, da in Konsequenz Kompetenzen und Verantwortungen in Raum und Zeit nicht geregelt sind.

Auf politisch-strategischer Stufe klafft eine bedeutende Lücke, wo Grundsatzentscheide gefällt werden sollten, um der operativen Stufe die Möglichkeit zur zivil-militärischen Lösungsfindung zu geben. Durch

37 Die KGSi setzt sich zusammen aus der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär des SEPOS, der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär des EDA, der Direktorin oder dem Direktor des NDB sowie der Direktorin oder dem Direktor des Bundesamts für Polizei.

38 Martin Dumermuth, «SECORG: Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich und im Bereich Cyberrisiken», 28.10.2022.

39 Bundesrat, *Bundesrat verbessert Organisation des Krisenmanagements*, admin.ch, 29.03.2023; Bundesrat, *Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation*, admin.ch, 15.05.2024.

das Überlagern der inneren und äusseren Sicherheit in hybriden Konfliktsszenarien verschwimmen die Verantwortlichkeiten zwischen den Staatsebenen und Akteuren. Es fehlen auf sicherheitspolitischer Ebene einheitliche Definitionen und Intensitätsstufen der Bedrohungen, welche es erlauben würden, die Übergänge weg von der normalen Lage zu beschreiben und somit durch vorgelagerte Entscheide die Führungsverantwortung zur richtigen Zeit am richtigen Ort und über die Staatsebenen hinweg zu bestimmen. Für das Funktionieren der ZMZ im Verteidigungsfall wäre dies von zentraler Bedeutung, denn es bedarf an Orientierung in der Zusammenarbeit der politischen und militärischen Führung, um Kompetenzen und Verantwortungen zu regeln und durch das entsprechende Bewirtschaften der föderalen und departementalen Strukturen günstige Voraussetzungen zu schaffen, um über allen Lagen die sicherheitspolitische Zielerreichung zu verfolgen. Nicht zuletzt sollte mit einer intensivierten Sicherheitskooperation mit ausländischen Partnern auch die ZMZ über die Landesgrenze hinweg durchgedacht werden, und zwar in jedem der drei verfassungsmässigen Armeeaufträge. Denn der Verteidigungsauftrag, die Unterstützung ziviler Behörden und die Friedensförderung geniessen grundsätzlich die gleiche Priorität – im Umkehrschluss profitieren alle Aufträge der Armee von einer Weiterentwicklung der ZMZ auf operativer sowie der Koordination und Führung auf militär-strategischer und sicherheitspolitischer Stufe.

Mit dem Beschluss, der Schweiz eine sicherheitspolitische Strategie zu geben, eröffnet sich die Möglichkeit, diese Lücke auf strategischer und übergeordneter sicherheitspolitischer Stufe zu schliessen und Kompetenzen und Verantwortungen klar zu regeln.⁴⁰ Der gegenwärtige Status quo des Verständnisses von ZMZ und der Armee als sicherheitspolitisches Instrument, das im Verbund eingesetzt werden muss, eröffnet dem Bundesrat als Träger der Sipol S 25 die Möglichkeit zur Definition, wie das Zusammenwirken der Armee mit den anderen Instrumenten in den verschiedenen Szenarien zu funktionieren hat. Zu den zentralen Herausforderungen für die ZMZ auf sämtlichen Stufen werden in Zukunft nebst den herkömmlichen, bekannten Bedrohungen und Gefahren auch die neuen Spielarten auf der Klaviatur der hybriden Kriegsführung,

40 Unter Federführung des SEPOS, gemäss Organisationsverordnung VBS gewissermassen als *primus inter pares* unter den anderen involvierten Verwaltungseinheiten und ohne Weisungsbefugnis.

wie zum Beispiel die Desinformation und das gezielte Ausnutzen von Vulnerabilitäten kritischer Infrastrukturen, gehören. Mit den zurzeit laufenden politischen Geschäften und öffentlichen Diskussionen rund um das Thema der Verteidigungsfähigkeit eröffnet sich die Möglichkeit, auch die diversen Facetten der ZMZ als Teil der sicherheitspolitischen Bewusstseinsbildung zu diskutieren, diesen Diskurs zu «normalisieren» und die Gesellschaft unter den Vorzeichen hybrider Konfliktbilder weiter zu sensibilisieren.⁴¹ Ein behutsames Vorgehen ist hier ratsam, Alarmismus wäre nicht angebracht.

2 Impulse für die Sipol S 25

Angesichts der Zeitenwende und der sich rapide verschlechternden geopolitischen Gesamtlage mit einem von der Ukraine über den Südkaukasus, Westbalkan und den Nahen Osten bis in den Sahel spannenden Krisenbogen und den damit verbundenen sicherheitspolitischen Herausforderungen hat der Bundesrat beschlossen, die Sipol S 25 in Auftrag zu geben. Beauftragt mit der Erarbeitung wurde das neue Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS). Die Strategie, die voraussichtlich 2025 in die Vernehmlassung gehen wird, löst das bisherige Format des Sipol B ab.

2.1 Verankerung der zivil-militärischen Dimension

In zwei separaten Arbeitsgruppen werden einerseits die grundlegende Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik, deren Ziele sowie strategische Schwerpunkte (*ends and ways*) erarbeitet, und in einer zweiten das operationelle Zusammenwirken der sicherheitspolitischen Politikbereiche und Instrumente (*means*) erörtert. In dieser zweiten Arbeitsgruppe soll aufgezeigt werden, über welche Fähigkeiten die sicherheitspolitischen Instrumente verfügen und welche Leistungen sie zu erbringen haben. Eine zentrale Frage hierbei ist die Nutzung von Synergien, gerade im Bereich der zivil-militärischen Verbundarbeit. Gemäss der Organisationsverordnung des VBS ist das SEPOS beauftragt, «in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten des Bundes

41 Es soll nicht der Anschein erweckt werden, eine Neuauflage der Geistigen Landesverteidigung stehe bevor.

und unter Einhaltung von deren Zuständigkeiten zuhanden des Bundesrates strategische Vorgaben für die sicherheitspolitische Kooperation im Inland und mit dem Ausland» zu erarbeiten – ZMZ ist ein Teil dieses im Inland als *Nationale Koordination* bezeichneten Zusammenwirkens.⁴²

Auf strategischer Stufe muss also das Zusammenwirken der Politikbereiche und Instrumente so beschrieben werden, dass die Interaktion der zivilen Partner und der Armee von der Sipol S 25 abgeleitet und strategisch sowie operativ umgesetzt werden kann. Dies hängt in erster Linie von einem gesamtgesellschaftlichen und durch die verschiedenen Politikbereiche hindurch gültigen Verständnis von Sicherheit und erweiterter Verteidigung ab, was – wie im Kapitel von Andreas Wenger gezeigt wurde – anspruchsvoll ist. Mit einem erhöhten zivilen Beitrag zur und der beschlossenen Ausrichtung der Armee auf die Verteidigung muss sich ein zivil-militärischer Ansatz im Prozess der eskalierenden Intensitätsstufen niederschlagen, damit jeder Politikbereich und sämtliche beteiligten Akteure von der gleichen Basis ausgehen können.

Die zukünftige ZMZ und die zivil-militärische Koordination und Führung hängen stark von dieser Beschreibung des Zusammenwirkens der Instrumente ab. Eine semantische Herausforderung besteht darin, in der Sipol S 25 zivile Instrumente nicht zu militarisieren. Begriffe aus der Epoche des Kalten Kriegs wie «Gesamtverteidigung» oder «Geistige Landesverteidigung» sind aus der Zeit gefallen und zum Teil negativ konnotiert.⁴³ Der Terminus «Gesamtverteidigung» wurde in den 1990ern nach dem Wegfallen der als konkret und realistisch betrachteten eindimensionalen Kriegsgefahr graduell durch «Bevölkerungsschutz» ersetzt. ZMZ als ausschliesslich subsidiäres Hilfsmittel für die Kantone zu erachten hat sich eingebürgert und hat als Reminiszenz der 2000er Jahre weiter Bestand in der öffentlichen Wahrnehmung. Die Zusammenarbeit ist aber nicht nur für den Friedensfall oder nichtmilitärische Krisen vorgesehen: im Verteidigungsfall mit der Armee im originären Einsatz müssten der SVS und weitere Akteure den mobilisierten Verbänden zu Gunsten Leistungen erbringen, damit diese kämpfen können. Je

42 Bundesrat, *Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – Änderungen vom 22. November 2023*, 07.12.2023.

43 Oft wird darunter die Militarisierung von Staat und Gesellschaft verstanden. Begriffe wie «Integrale Verteidigung», «*Resistance Operating Concept*» nach schwedisch-baltischem Vorbild oder «Umfassende Sicherheit», angelehnt an den finnischen Begriff der «*comprehensive security*», wären zeitgemässer, der genaue Terminus ist aber noch zu definieren.

präziser die strategischen Herausforderungen und die von ihr ausgehenden möglichen Bedrohungen und Gefahren in der Sipol S 25 beschrieben werden, desto augenscheinlicher sollten in direkter Konsequenz die Schnittstellen und Koordinationspunkte der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente werden. Daraus abzuleitende Erkenntnisse könnten eine Grundlage zu einer eigentlichen Reform des sicherheitspolitischen Systems werden, um dieses auf einen allfälligen erweiterten Verteidigungsfall vorzubereiten.

Zudem muss die Sipol S 25 mit der Definition der Intensitätsstufen und somit der Übergänge der sicherheitspolitischen Führung von der normalen Lage in die besondere beziehungsweise ausserordentliche Lage auch die Abstimmung mit dem zukünftigen Krisenmanagement des Bundes und dessen permanenten Kernstab, dem politisch-strategischen sowie operativen Krisenstab etablieren.⁴⁴

2.2 Sicherheitspolitische Führung und Krisenmanagement

Ein Führungsanspruch der Armee im Krisenfall sollte verhindert werden, denn selbst im Kriegsfall untersteht die Armee (und der von der vereinigten Bundesversammlung zu bestimmende General als Oberbefehlshaber) dem Primat der Politik. Zustände wie in Deutschland im Ersten Weltkrieg etwa, als die Oberste Heeresleitung unter Paul von Hindenburg und Erich Ludendorff mit einer enormen Machtfülle ausgestattet war, hat es in der Schweiz während den beiden Weltkriegen nie gegeben und soll auch für den Fall weiterer Mobilmachungen ausgeschlossen bleiben. Da in der Schweiz zentrale politische Entscheide im Konsens gefällt werden müssen und die Armee als Instrument immer dem Primat der Politik unterstellt bleibt, gibt es bei militärischen und hybriden Bedrohungen keinen alleinigen Führungsanspruch irgendeiner Seite. Weil ausserdem eine Krisenorganisation des Bundes fehlt, die Zuständigkeiten und Kompetenzen im Falle hybrider und konventioneller Bedrohungen regeln würde, muss hier Klarheit geschaffen werden. Um diesem strategischen Führungsproblem entgegenzuwirken, könnten vorgelagerte gesamtbundesrätliche Führungsentscheide Hand bieten.

44 Bundesrat, *Vernehmlassung 2024/31: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)*, fedlex.data.admin.ch, 05.09.2024.

Solche spezifisch für die Verteidigung und insbesondere auf hybride Szenarien ausgelegten Richtlinien sollten Zuständigkeiten in den jeweiligen Lagen entlang definierter eskalierender Intensitätsstufen und in einem gesamtheitlich zivil-militärischen Ansatz räumlich und zeitlich erkennbar machen. Diese vorgelagerten Entscheide würden im Krisenfall die Prozesse beschleunigen und die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit im trägen föderalistischen und departementalisierten System der Schweiz gewährleisten. Eine gut kalibrierte geostrategische Antizipation (*strategic foresight*) und treffende nationale Risikoanalysen sind dazu in besonderem Masse gefordert. Auch unbequeme, *undenkbare* Szenarien müssen wieder durchgedacht werden.

Auch wenn ein bewaffneter Angriff (Russlands) auf die Schweiz kurz- bis mittelfristig als unwahrscheinlich angesehen wird,⁴⁵ so müssen zum geforderten Erreichen der Verteidigungsfähigkeit Fähigkeitslücken geschlossen werden, während gleichzeitig die internationale Kooperation gesteigert werden soll. Das zivil-militärische Zusammenspiel muss in jedem der drei verfassungsmässigen Armeeaufträge funktionieren können. Um dies zu gewährleisten, muss auch die ZMZ auf operativer Stufe im originären Spektrum diskutiert, konzipiert, geplant und trainiert werden und mit zu definierenden vorgelagerten Entscheiden harmonisiert werden. Dies würde in Konsequenz eine angemessene Reaktionszeit bei ausserordentlichen Ereignissen ermöglichen, da politische Entscheidungen oft spät getroffen werden – dies immer unter der Berücksichtigung, dass eine zivile Instanz die politische (Einsatz-)Verantwortung trägt. Auf der sicherheitspolitischen Stufe muss sichergestellt werden, dass die Sipol S 25 nebst politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Überlegungen auch militärische Zielsetzungen berücksichtigt und definiert. Nur so kann die Sipol S 25 in ihrem zweiten Teil auch das Zusammenwirken und die Interaktion der Armee mit anderen Partnern beschreiben. Solche klaren (sicherheits)politischen Vorgaben würden es der Armeeführung ermöglichen, auf ihrer Stufe die Militärstrategie zu erarbeiten.

45 Nachrichtendienst der Bundes, *Sicherheit Schweiz 2023: Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes*, 2023, S. 11.

2.3 Rolle der Armee

Sicherheit ist nicht rein militärisch. Sicherheitspolitik ist ein Querschnittsbereich, der verschiedene Politikbereiche und die sicherheitspolitischen Instrumente bündelt. Verteidigungspolitik ist ein Teilbereich der Sicherheitspolitik, und deshalb stellt sich für die Sipol S 25 die Frage, auf welcher Ebene diese verankert werden soll.⁴⁶ Die ZMZ in der Schweiz ist ihrerseits auch ein Querschnittsbereich, der allerdings weiter unten in der Kaskade angesiedelt ist. Mit dem breiter werdenden Bedrohungs- und Gefährdungsspektrum und den zunehmend komplexen nichtmilitärischen Krisen (intensiver und über längere Zeit wie beispielsweise klimabedingte Gefahren) werden die zivil-militärischen Überlappungen zunehmen sowie Interaktionen zwischen zivilen Akteuren und der Armee (subsidiäre Unterstützungseinsätze) über der operativen Stufe häufiger werden. Aus diesem Grund sind diese (grundsätzlich nicht *strategischen* sondern *operativen*) Fragestellungen auch für die kommende Sipol S 25 relevant.

Ein Ansatz könnte sein, die Prozesse der ZMZ durch die Setzung von Handlungsrichtlinien insgesamt zu vereinfachen und mögliche interdepartementale Barrieren zu heben.⁴⁷ ZMZ könnte ihrerseits zu einem *way* werden, um das Mittel Armee mit anderen Instrumenten (*means*) zur Wirkung zu bringen. Allerdings ist die im ersten Teil als Tätigkeit beschriebene und bereits definierte ZMZ einer solch grossen Summe an zivil-militärischen Wechselbeziehungen und Aspekten als Begriff nicht mehr gewachsen. Wo auf operativer Ebene die ZMZ bereits einer klaren Definition und Vorstellung unterliegt, ist auf strategischer und politischer Stufe ein erhöhter Koordinations- und Führungsbedarf gefragt. So könnte ein Konzept der *zivil-militärischen Koordination und Führung* in der Strategie als *way* die erkannten strategischen Schnittstellen, Abhängigkeiten, und Führungsfragen zusammenbringen, erklären und Handlungsbedarf erläutern. Das würde die zivil-militärischen Dimensionen auf der politisch-strategischen Stufe zur Geltung bringen und erlauben, das Zusammenwirken von Armee und anderen sicherheitspolitischen Mitteln über ein grösseres Spektrum

46 Allenfalls könnte die Sipol S 25 zum strategischen Überbau für eine weitere, untergeordnete Verteidigungskonzeption werden.

47 Insbesondere bei Interaktionen der Armee und nicht alltäglichen Ansprechpartnern wie z.B. BAKOM, ASTRA.

zu verstehen, zu koordinieren und zu führen, beispielsweise mit der Rüstungs-, Industrie- oder Aussenpolitik.

Das ist für die Armee insofern entscheidend, da sie über ein Einsatzspektrum verfügt, das in jeder Lage genutzt werden kann und immer auf zivile Instanzen für ihre eigene Aufgabenerfüllung angewiesen ist. Die Armee hat gewisse Fähigkeiten und Mittel, die kein anderer Schweizer Akteur hat. Nebst taktischen und operativen Mitteln wie beispielsweise Schwimmbrücken⁴⁸ verfügt sie über solche von strategischer Wichtigkeit wie die Armeepothek.⁴⁹ Anhand der jeweiligen Lage muss die Armee fliegend und parallel zwischen Verteidigungsaufgaben, Friedensförderung und Unterstützung ziviler Behörden alle ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen – dies bedarf nicht nur auf operativer Stufe einen Ausbau der ZMZ, sondern auch ein verstärktes Verständnis sowie Handlungsrichtlinien auf strategischer Stufe, wie die Armee mit den anderen relevanten Akteuren zu interagieren hat. Anspruch der Sipol S 25 und einer allfälligen ihr untergeordneten Verteidigungskonzeption sollte sein, ein robustes zivil-militärisches Netzwerk zu schaffen, das in seinen Grundsätzen einer gemeinsamen zivil-militärischen Lösungsfindung dient.

Um diesen erhöhten Bedarf an zivil-militärischer Interaktion zu befriedigen, braucht es entsprechende Expertise und organisatorische Strukturen. Die Schweizer Armee verfügt (im Gegensatz zu anderen Armeen) bis dato nicht über ein eigens definiertes Führungsgrundgebiet,⁵⁰ das sich spezifisch mit ZMZ befasst. Mit der zunehmenden Komplexität von Bedrohungen und Gefahren wird die Unterstützung der zivilen

Sicherheit ist nicht rein militärisch. Sicherheitspolitik ist ein Querschnittsbereich, der verschiedene Politikbereiche und die sicherheitspolitischen Instrumente bündelt.

48 Auch hier wurde die Systemlandschaft stark auf subsidiäre Einsätze im Inland zu Gunsten der Kantone ausgerichtet. Die Einheiten der Genie- und Rettungstruppen verfügen über keine geschützten Fahrzeuge oder über panzerbrechende Waffen. Für die Katastrophenhilfe eignet sich ihr Material gut, für Einsätze im Verteidigungsfall wären sie allerdings nur bedingt gerüstet.

49 «Die Armeepothek ist die einzige Verwaltungseinheit des Bundes, welche über die Bewilligungen der Swissmedic zur Herstellung, zur Einfuhr, zum Grosshandel und zur Ausfuhr von Arzneimitteln verfügt sowie über die Bewilligung des BAG für die Einrichtung und den Betrieb von medizinischen Röntgenanlagen», Gruppe Verteidigung, *Armeepothek*, admin.ch, 04.01.2024.

50 Ausgenommen sind Verbindungsoffiziere der KTVS in Stäben der Territorialdivisionen und ausgewiesene Experten des Kdo Op.

Behörden durch die Armee voraussichtlich weiter zunehmen. Eine dedizierte Stelle für ZMZ, welche die subsidiäre Unterstützung insbesondere bei mehreren gleichzeitig auftretenden sicherheitspolitischen Herausforderungen auf operativer Stufe koordiniert, würde hier einen Mehrwert schaffen. Zudem würde eine solche Stelle der Weiterentwicklung von ZMZ angesichts der erweiterten Bedrohungslage und des vorgegebenen Ziels einer auf die Verteidigung ausgerichteten Armee das nötige Fundament geben.

2.4 Internationale Dimension

Soll es nach dem Willen der Studienkommission Sicherheitspolitik gehen, wird der internationalen Kooperation künftig eine zentrale Rolle in der Schweizer Sicherheitspolitik zugerechnet. Ein Ansatz wäre eine (mit dem Neutralitätsrecht kompatible) weitere Orientierung am breiten Spektrum der NATO und die Übernahme derer *Baseline requirements for resilience*.⁵¹ Diese setzen ihrerseits ein höheres Niveau an ZMZ beziehungsweise zivil-militärischer Koordination und Führung voraus – daher wäre vorstellbar, dass auch Organisationseinheiten ziviler sicherheitspolitischer Partner (zum Beispiel Teile des EDA oder des ASTRA) an Übungen im Rahmen von *PESCO Military Mobility* teilnehmen würden.⁵²

Eine noch konkretere Massnahme drängt sich im Bereich der militärischen Friedensförderung im Ausland auf. Im internationalen Rahmen könnte einerseits viel Wohlwollen generiert werden, wenn die als reiches Land wahrgenommene Schweiz in ihrem Engagement im Rahmen von UNO- und NATO-Missionen, die gemäss Sipol-Studienbericht als wichtiger Beitrag zur internationalen Sicherheit angesehen werden und um ein zweites Kontingent⁵³ erweitert werden sollen, solidarisch eigene CIMIC-Projekte verfolgen könnte. Dies würde die (NATO-) Partner entlasten und für sie Ressourcen freistellen, die an Orten eingesetzt werden könnten, wo die Schweiz keine eigenen Mittel einsetzt, beispielsweise an der NATO-Ostflanke. Dies wäre einerseits ein konkreter

51 North Atlantic Treaty Organization, *Resilience, civil preparedness and Article 3*, nato.int, 05.09.2024.

52 Bundesrat, *Der Bundesrat genehmigt die Teilnahme der Schweiz an zwei PESCO-Projekten*, admin.ch, 21.08.2024.

53 Also ein Engagement in der Grössenordnung der SWISSCOY mit bis zu 215 Armeeingehörigen.

(und neutralitätsrechtlich unproblematischer) Ansatz, um die als entscheidenden Faktor angesehene internationale Kooperation konkret umzusetzen. Andererseits würde es dazu beitragen, dass die Schweiz auf längere Frist mit relativ geringer Aufwendung eigener Mittel einen grossen Image-Mehrwert generieren könnte – *chocolate diplomacy goes a long way*: Wer einmal von einem Schweizer Soldaten eine Tafel Schokolade mit Schweizerkreuz überreicht bekommen hat, wird für immer im *Team Switzerland* sein.

Wenn die Schweizer Armee nun beispielsweise mit ihrem Pionierzug in Kosovo grössere Infrastrukturprojekte in Angriff nehmen könnte, wäre das Schweizer Engagement noch sichtbarer und nachhaltiger. Stand heute müssen Armeeangehörige im Friedensförderungsdienst auf Anfrage von Gesprächspartnern stets darauf verweisen, dass «die Schweiz kein CIMIC macht», und erklären, dass dafür die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA (DEZA) verantwortlich ist. Häufig verlaufen entsprechende Anfragen im Sand, weil der Weg über die Schweizer Botschaft als zu kompliziert erscheint und aufgrund einer gewissen Silo-Mentalität auch Kontaktarmut zwischen Armeeangehörigen und Botschaftsvertretenden besteht. Wenn aber mehr Kooperation gefordert wird, muss auch die Eigenleistung dementsprechend gesteigert werden, um international als valabler Partner erscheinen zu können – auch bei der ZMZ. Dies fordert ein erhöhtes Mass an Innovationsgeist und Flexibilität – für Silodenken, Inselmodus und internes Kompetenzgerangel wird es keinen Platz mehr geben.

3 Ausblick

Insgesamt sollte die sich in Erarbeitung befindende Strategie aufzeigen können, dass eine Stärkung der Verteidigungsfähigkeit mit erweiterter zivil-militärischer Interaktion Hand in Hand gehen muss. Gleichzeitig sollte klar werden, dass die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit den anderen beiden Armeeaufträgen gegenüber nicht in Konkurrenz dasteht und der gesamtheitlichen Resilienz der Schweiz zugutekommt. Dieser Grundsatz sollte helfen, eine politisch mehrheitsfähige Strategie zu formulieren. Auf politisch-strategischer Stufe ist gegenwärtig nicht abschliessend geklärt, wie die sicherheitspolitischen Instrumente und Politikbereiche in

Raum und Zeit synchronisiert und geführt werden. Dies ist insbesondere wichtig bei Übergängen der Lagen eines hybriden Konfliktfalls und verlangt nach klaren und einheitlichen Definitionen. Auf pragmatische Absichten muss eine klare, verständliche Logik folgen.

Bereits angesprochen wurde die Bewusstseinsbildung. Die Rolle der Schweizer Armee ist grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Gemäss der «Studie Sicherheit 2024» stimmen 48 Prozent der befragten Personen der «zentralen Rolle der Armee in der Gesellschaft» zu, 42 Prozent sehen in ihr aber eher ein notwendiges Übel.⁵⁴ Die polyvalent eingesetzte Armee ist also als Institution an sich unbestritten, könnte aber weiterhin Boden bezüglich Popularität gut machen. Die ZMZ kann auch hier dienlich sein, wenn Facetten von ihr besser sichtbar würden. Hier könnte sich eine Gelegenheit auftun, um die Armee auch bei armeekritischen Kreisen in einem positiven Licht erscheinen zu lassen. Ihre wertvollen Beiträge als Teil der Rettungskette Schweiz (wie beispielsweise nach der Explosion im Hafen von Beirut 2020) werden nur selten als Armeeeinsätze wahrgenommen. Dies liegt zu einem beträchtlichen Teil daran, dass die eingesetzten Armeeingehörigen nicht als solche sichtbar sind, weil sie statt ihren angestammten Tarnanzügen orange Schutzkleidung tragen.⁵⁵ Gerade dieses Beispiel dient sinnbildlich für die tiefe Verankerung des ZMZ-Gedankens in der Schweizer Gesellschaft: Armeeingehörige des Lehrverbands Genie/Rettung werden während ihrer Rekrutenschule angesprochen, ob sie auf freiwilliger Basis Teil der Rettungskette Schweiz werden und sich so für humanitäre Einsätze im Ausland zur Verfügung stellen möchten.

54 Tibor Szvircsev Tresh et al., *Sicherheit 2024*, S. 32.

55 VBS Mediathek, *Mask delivery*, mediathek.admin.ch, 10.08.2020.

Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz

Von Amos Dossi

Westliche Staaten – auch die Schweiz – wollen ihre rüstungspolitische Handlungsfreiheit, Durchhaltefähigkeit und Partnerbindung stärken. Dabei sind sie mit einem erheblichen Bedeutungszuwachs grenzüberschreitender Industrieverflechtungen konfrontiert. Den daraus resultierenden Risiken und Chancen zu begegnen, erfordert politische Anpassungen auf konzeptioneller wie auch praktischer Ebene.

Rüstungspolitik fristete in den meisten westlichen Staaten über die letzten drei Jahrzehnte das Nischendasein einer nachgeordneten Verwaltungsaufgabe. Die aktuellen Umwälzungen im europäischen und globalen Sicherheitsumfeld und der resultierende Nachrüstungsdruck akzentuieren die strategische Dimension dieses Handlungsfeldes indes aufs Neue. Abermals sehen sich Rüstungsplaner mit hohen Erwartungen der Politik, Behörden, Streitkräfte und Industrie konfrontiert – und zwar auf nationaler wie auch internationaler Ebene.

Diese Herausforderungen betreffen auch die schweizerische Rüstungspolitik. Etablierte ausländische Lieferanten sind mit den Aufträgen eigener und verbündeter Streitkräfte stark ausgelastet. Sind sie lieferbereit, dann oftmals zu Bedingungen, die preislich, zeitlich und politisch suboptimal erscheinen. Die heimische Industrie wiederum kann resultierende Versorgungslücken aufgrund ihres Substanzverlustes der letzten Jahrzehnte nur teilweise füllen, und die Möglichkeiten ihrer diesbezüglichen Wiederertüchtigung werden durch die anhaltende Exportkrise erheblich geschmälert. Letztere ist ein Resultat strenger Exportregulieren sowie des Vertrauensverlusts bisheriger Kunden.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesrätin Viola Amherd das Bundesamt für Rüstung armasuisse vergangenes Jahr mit der Überprüfung

rüstungspolitischer Grundlagendokumente¹ beauftragt. Parallel dazu arbeitet das neugeschaffene Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS an einer Sicherheitspolitischen Strategie (Sipol S 25), deren zweiter Teil sich dem «Zusammenwirken und den Abhängigkeiten der sicherheitspolitischen Instrumente» widmen und dabei aufzeigen soll, wie entsprechende «Fähigkeiten und Leistungen [bestmöglich] aufeinander abgestimmt werden» können.²

Diese Konstellation eröffnet die Chance, die schweizerische Rüstungspolitik aktiver, umfassender und strategischer zu gestalten. Dazu möchte dieser Artikel Impulse liefern. Zu diesem Zweck umreisst er im ersten Abschnitt den Wandel der strategischen und industriellen Rahmenbedingungen von Rüstungspolitik über die letzten 50 Jahre sowie die resultierenden Herausforderungen für kleine und mittlere Industriestaaten. Im zweiten Abschnitt analysiert er diesbezügliche Lösungsansätze anderer Länder, welche punktuell als Referenz für die Schweiz dienen können. Im Vordergrund stehen dabei der konzeptionelle Überbau – Ziele und Handlungskonzepte – sowie zwei Instrumente, welche zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen kritisch erscheinen: die Rüstungsindustriepolitik und die Rüstungsdiplomatie. Im dritten Abschnitt schliesslich synthetisiert er drei diesbezügliche Kerneinsichten.

1 Wandel rüstungspolitischer Rahmenbedingungen

Grundsätzlich verfolgen industrialisierte Staaten mit Rüstungspolitik zwei Hauptziele. Zum einen soll sie einen hohen Grad verteidigungspolitischer Handlungsfreiheit und Durchhaltefähigkeit gewährleisten. Dies erfordert Massnahmen zur *Absicherung* eigener Rüstungslieferketten. Zum anderen soll Rüstungspolitik dazu beitragen, wichtige Partnerstaaten zu binden und allenfalls – das betrifft primär die Grossmächte – auch Rüstungsbestrebungen von Kontrahenten zu durchkreuzen. Dies wiederum verlangt *Einflussnahme* auf fremde Rüstungslieferketten.³

1 Bundesrat, Grundsätze des Bundesrates für die *Rüstungspolitik des VBS*, 2018; Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Rüstungsstrategie*, 2020.

2 Bundesrat, Bundesrat beschliesst die *Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch, 26.06.2024.

3 Amos Dossi, *Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Rüstungsbereich: Stand und Entwicklungsmöglichkeiten* (Zürich: CSS/ETH, 2024).

Während diese beiden Ziele als allgemeingültig betrachtet werden können, haben sich ihre relative Gewichtung und dadurch auch die zu ihrer Erreichung verfolgten Handlungskonzepte im Lauf der Zeit verändert. Massgeblich ist hier die gewählte Herangehensweise an die Absicherung eigener Lieferketten. Dieses Anliegen wurde bis Mitte des 20. Jahrhunderts fast ausschliesslich im unmittelbaren Sinne verstanden: Der Fokus lag darauf, Importabhängigkeiten durch ausgeweitete Selbstversorgung abzubauen. Exporte waren ein Nebeneffekt entsprechender industrieller Anstrengungen und entfalteten ihren Nutzen in erster Linie durch Deviseneinnahmen, also verbesserte Amortisierungsmöglichkeiten.

Solche einspurigen Autonomiestrategien – möglichst wenig Importe, Exporte wo naheliegend – waren die Antwort auf spezifische Rahmenbedingungen. So war aufgrund des hohen Risikos von Handelsblockaden, des relativ überschaubaren militärischen Materialbedarfs sowie der oftmals hohen Befähigung heimischer Industriebasen weitgehende Selbstversorgung nicht nur wünschenswert, sondern für viele Staaten auch erreichbar.⁴ Dies implizierte ferner, dass Rüstungsexporte aus diplomatischer Sicht vergleichsweise geringe Hebelkraft versprachen, da die internationale Nachfrage vor allem von weniger entwickelten Ländern ausging und diese zwischen zahlreichen Anbietern wählen konnten.

Diese strategischen und industriellen Parameter wandelten sich während des Kalten Kriegs. Dort, wo Verteidigung neu innerhalb von Bündnissen geplant wurde, nahm das Absicherungsbedürfnis einen mittelbareren Charakter an: Man verliess sich vermehrt auf Lieferungen von Verbündeten, was auch durch die Angleichung von Materialstandards und Fortschritte bei der Logistik erleichtert wurde. Vollständige Selbstversorgung wäre auch immer unrealistischer geworden, da die Komplexität und Kosten moderner Rüstungsgüter schneller stiegen als die industriellen und finanziellen Ressourcen der meisten Länder. Daraus eröffneten sich für Staaten mit überdurchschnittlicher rüstungspolitischer Investitionsbereitschaft neue Absatzmärkte und entsprechende Möglichkeiten internationaler Einflussnahme.

4 So konnten Schweden oder die Schweiz in den 1960er-Jahren mehr als die Hälfte ihres Rüstungsbedarfs durch heimische Anbieter decken. Entsprechende Produktpaletten beinhalteten Handfeuerwaffen, Infanteriewaffen, Artillerie und Flugabwehr, Munition und energetische Materialien, gepanzerte und ungepanzerte Fahrzeuge, Propeller- und Düsenflugzeuge (letztere serienmässig nur in Schweden), Marinesysteme (nur Schweden), Befestigungsanlagen sowie Rüstungselektronik.

Die sinkende Relevanz beziehungsweise Erreichbarkeit von Rüstungsautonomie verschaffte seit den 1960er-Jahren einem arbeitsteiligransaktionsalen Denkmuster Auftrieb. Hier bedingen sich die inneren und äusseren Ziele von Rüstungspolitik gegenseitig: Anstrengungen zur nationalen Absicherung – nicht auf breiter Front, sondern in industriellen Schlüsselbereichen – befördern auch den internationalen Einfluss, indem Partnerstaaten von entsprechenden Spitzenprodukten, die ohne Spezialisierung nicht hätten erstellt werden können, abhängig werden. Dieser aus Exportbeziehungen erwachsende Einfluss wiederum kommt auch der eigenen Absicherung zugute, indem er die heimische Industrie stärkt und – das ist hier zentral – als Rückversicherung für benötigte Rüstungsimporte wirkt.⁵

Das Potenzial dieses zweispurigen Handlungskonzepts, welches vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen eigene Abhängigkeiten nicht in erster Linie abzubauen, sondern in Interdependenzen zu überführen beabsichtigt, hängt stark von Kontextfaktoren auf nationaler und internationaler Ebene ab. So wirken sich das strategische Umfeld und die Allianzeinbindung eines Staates auf seine Bereitschaft aus, seine Rüstungsproduktion zu spezialisieren und sich folglich vermehrt auf die Lieferbereitschaft und -fähigkeit Anderer zu verlassen. Massgeblich sind ferner, abgesehen von der Belastbarkeit politischer und logistischer Verbindungen, die zwischenstaatlichen Schnittmengen mit Blick auf Materialbedürfnisse sowie Industriekompetenzen; je ähnlicher erstere und je komplementärer letztere, desto besser.⁶

Innerhalb kleiner und mittlerer Industriestaaten halten sich die Risiken und Chancen solcher Interdependenzstrategien in etwa die Waage. Auf der einen Seite stehen Fragezeichen bezüglich der Versorgungssicherheit im Spannungs- beziehungsweise Kriegsfall, des Substanzverlusts in wichtigen Industriebereichen und des Hierarchiegefälles gegenüber leistungsfähigeren Partnern. Auf der anderen Seite stehen die Möglichkeiten verbesserten Zugangs zu fremder Hochtechnologie und

5 Diese Überlegung lag beispielsweise dem deutsch-französischen Kooperationsprojekt zur Entwicklung der Panzer- bzw. Flugabwehrraketensysteme MILAN, HOT und ROLAND zugrunde.

6 Ähnliche eigene und partnerseitige Bedürfnisse erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat durch den Aufbau bestimmter Rüstungsfähigkeiten seine eigene Handlungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit befördern und gleichzeitig Partner an sich binden kann. Komplementäre eigene und partnerseitige Industriefähigkeiten wiederum erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass rüstungspolitische Arbeitsteilung ohne schmerzhaftes Restrukturieren nationaler Industriebasen möglich ist.

internationalen Absatzmärkten sowie, nicht zuletzt, eines Gewinns diplomatischer Hebelkraft durch den Aufbau rüstungsindustrieller Nischenkompetenzen, welche die Erbringung partnerseitiger Sach- wie auch Dienstleistungen absichern können.

Das Ende des Kalten Kriegs führte in vielen westlichen Staaten dazu, dass das neue Denkmuster der Interdependenz nicht konsequent in Handlungskonzepte überführt wurde. Die Anliegen der rüstungspolitischen Handlungsfähigkeit, Durchhaltefähigkeit und Partnerbindung hatten rapide an Priorität verloren. Folglich sank auch die politische Bereitschaft, den konzeptionellen und materiellen Aufwand zu betreiben, um die Chancen der bereits damals an Dynamik gewinnenden grenzüberschreitenden Industrieverflechtung zu nutzen und ihre Risiken abzufedern – oder die in den Planungsdokumenten weiterhin implizit mitschwingende Autonomiepräferenz durch entsprechende Gesetzgebung und Investitionen zu unterfüttern.

Im diesem politischen Vakuum nutzten jene europäischen Rüstungsanbieter, die sich trotz des Nachfrageeinbruchs über Wasser halten konnten, die Möglichkeiten grenzüberschreitender Verflechtung nach ihren eigenen unternehmerischen Massgaben. Diese erwiesen sich insgesamt als wenig kompatibel mit den rüstungspolitischen Interessen kleiner und mittlerer Staaten. Was folgte, war im Wesentlichen ein effizienzgetriebener Kapazitäts- und teils auch Kompetenzabbau sowie eine Konsolidierung unter den Dächern multinationaler Konglomerate, mehrheitlich mit starker Bindung zu den Grossmächten.

1.1 Status quo Schweiz

Die schweizerische Rüstungspolitik, deren traditionelle Autonomiepräferenz eine starke staatspolitische Dimension aufweist, reagierte insgesamt defensiv auf den oben umrissenen Wandel strategischer und industrieller Rahmenbedingungen. Die entsprechenden Entscheide (und Nicht-Entscheide) der letzten Dekaden haben gemischte Auswirkungen auf den heutigen Handlungsspielraum der Behörden. Auf der einen Seite steht ein zumindest teilweise bewahrtes industrielles Erbe, auf der anderen Seite ein Mangel an politischer Ambition und Beweglichkeit für seine Weiterentwicklung.

Die eidgenössischen Rüstungsbetriebe (Regiebetriebe des Bundes, später RUAG) wurden nach 1990, anders als in vielen Nachbarstaaten, weder einer zivilen Konversion noch einer vollständigen Privatisierung

Schweizerische Rüstungspolitik bewegt sich seit jeher in einem Spannungsfeld zwischen den Anliegen der industriellen Ertüchtigung, exportpolitischen Zurückhaltung und wirtschaftlichen Liberalität.

unterworfen. Beides – also das Fortbestehen kritischer Basiskompetenzen und einer staatsnahen Unternehmensstruktur als deren Gefäss – erweist sich heute als Chance, daraus resultiert aber auch Verantwortung. Klare Antworten, mit welchen Schwer-

punkten und allenfalls internationalen Partnern die Eidgenossenschaft diese Kompetenzen künftig weiterentwickeln möchte, stehen bislang aus.

Die private Rüstungsindustrie der Schweiz wiederum hat sich nach 1990 stark internationalisiert. Unternehmen wie Oerlikon-Contraves (heute Rheinmetall Air Defence) und MOWAG (heute Teil von General Dynamics) verloren dabei zwar an Selbstständigkeit, integrierten sich jedoch tief in die Lieferketten wichtiger Partnerstaaten. Die strategische Bedeutung der hier erhaltenen Kompetenzen – und neu entstandenen Interdependenzen – stossen auf vermehrtes behördliches Interesse. Der Rüstungsstandort Schweiz steht jedoch unter grossem Druck, da die politisch bedingten Entfaltungsmöglichkeiten (Inlandnachfrage, Exportmöglichkeiten) im internationalen Vergleich immer stärker zurückfallen.

Schweizerische Rüstungspolitik bewegt sich seit jeher in einem Spannungsfeld zwischen den Anliegen der industriellen Ertüchtigung, exportpolitischen Zurückhaltung und wirtschaftlichen Liberalität. Wie akzentuiert diese Widersprüche derzeit sind, verdeutlicht die Debatte um die drohende Schliessung der erst kürzlich privatisierten Munitionsfabrik Swiss P Defence (vormals RUAG Ammotec). Indem der Bund Teile seiner staatseigenen Rüstungsindustrie in die Hände privater multinationaler Unternehmen gibt, setzt er sie Marktmechanismen aus, welche sich von jenen im Service Public unterscheiden. In diesem dynamischen und von anderen Anreizen geprägten Umfeld genügt es nicht unbedingt, dass ein Betrieb wirtschaftlich tragfähig ist; idealerweise sollte er darüber hinaus auch so profitabel sein, dass sich seine Verlagerung ins Ausland nicht rentieren würde.

Erachtet der Bund ein privates Rüstungsunternehmen als verteidigungskritisch, so kann er zu seiner Rentabilität und somit Standorttreue beitragen, indem er Rüstungsexporte erleichtert und allenfalls auch befördert. Fehlt die Bereitschaft dazu oder bleiben die erhofften Exporterfolge aus, so bleibt kaum etwas anderes übrig, als dies durch höhere Stückzahlen beziehungsweise Stückpreise in der heimischen Beschaffung zu kompensieren – oder (abermals) staatliche Beteiligung am betreffenden Unternehmen zu suchen, um grösseren Einfluss auf seine Geschäftsstrategie und Preispolitik zu nehmen. Letztere Möglichkeit⁷ besteht grundsätzlich, ihre Ausschöpfung oder Ausweitung deckt sich jedoch nicht mit den hierzulande vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen. Mit derartigen Dissonanzen muss die Politik wieder pragmatisch umzugehen lernen – oder dem Niedergang der heimischen Rüstungsindustrie tatenlos zusehen.

2 Rüstungspolitische Zugänge anderer Staaten

Heute, mehr als dreissig Jahre nach dem Ende des Kalten Kriegs, verspüren westliche Staaten angesichts der drohenden oder bereits stattfindenden Eskalationen entlang verschiedener west-östlicher Reibungszonen abermals starken Druck, ihre Rüstungslieferketten abzusichern und innerhalb von Sicherheitspartnerschaften relevante Industriekompetenzen in die Waagschale zu werfen. Dabei machen sie die – oftmals schmerzhaft – Erfahrung, dass für ihren diesbezüglichen Handlungsspielraum nicht nur die heute verfügbaren finanziellen Ressourcen, sondern auch die strukturellen Entscheide und Massnahmen der Vergangenheit massgebend sind.

Zwei Staaten, die mit Blick auf beide Aspekte gut aufgestellt erscheinen, sind Norwegen und Australien. Ähnlich wie die Schweiz handelt es sich bei beiden um kleine beziehungsweise mittlere Industriestaaten, welche traditionell Wert auf selbstständige Rüstungsversorgung legen. Stärker als die Schweiz hegten sie jedoch stets auch die Ambition, im Sinne der Rückversicherung Einfluss auf die Lieferketten wichtiger Partnerstaaten zu nehmen; dieses Anliegen akzentuiert sich derzeit.

7 Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) vom 10. Oktober 1997; Bundesrat, *Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG MRO Holding AG für die Jahre 2024–2027*, 29.11.2023, S. 4.

Beide haben unlängst umfassend ausgelegte und vollständig in strategische Kaskaden integrierte rüstungspolitische Strategien⁸ formuliert, welche die Logik der Interdependenz in den Vordergrund rücken, ohne dabei auf punktuelles Autonomiestreben zu verzichten.

Im Folgenden werden Grundzüge der rüstungspolitischen Strategiedokumente Norwegens und Australiens umrissen. Dies erfolgt in Anlehnung an die Struktur des vorigen Abschnitts. Zunächst wird auf die strategischen Ziele, ihre praktische Vereinbarkeit sowie die vor diesem Hintergrund gewählten kompromisshaften Handlungskonzepte eingegangen. Ergänzend dazu wird anschliessend der Fokus auf die Rolle der Rüstungsindustriepolitik und Rüstungsdiplomatie gerichtet, welche als zentrale Instrumente von Rüstungspolitik verstanden werden können und derzeit auch in der schweizerischen Debatte an Aufmerksamkeit gewinnen.

2.1 Ziele und Handlungskonzepte

Die rüstungspolitischen Strategiedokumente sowohl Norwegens als auch Australiens setzen sich in den direkten Zusammenhang zu übergeordneten Strategien der Aussen- und Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik sowie zu Gesamtverteidigungskonzeptionen. Hier wird unmissverständlich, dass Rüstungspolitik ein strategisches Handlungsfeld ist und primär den staatspolitischen Grundwerten der nationalen Souveränität, territorialen Integrität und politischen Handlungsfreiheit dient.⁹

Beide Dokumente legen dar, welche konkreten Ziele sie aus diesen Grundwerten ableiten. Ausgangspunkt dafür ist die Auseinandersetzung mit den jeweiligen strategischen Rahmenbedingungen, wobei die Aspekte der Exponiertheit und der Abhängigkeit von

8 Das massgebliche Strategiedokument der norwegischen Rüstungspolitik ist die nationale Verteidigungsindustriestrategie: Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*, 2021. Ergänzend dazu wird hier punktuell auch die zugrundeliegende Grundlagenstudie herangezogen: Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagstudie for ny politikkutforming – nasjonal forsvarsindustriell strategi*, 2021. Das massgebliche Strategiedokument der australischen Rüstungspolitik wiederum ist die Industrieentwicklungsstrategie: Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, 2024. Diese wird durch sieben Anhänge zu den *Sovereign Defence Industrial Priorities (SDIP)* ergänzt.

9 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 31; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 4–5.

Verteidigungspartnern im Vordergrund stehen.¹⁰ Wünschbar seien vor diesem Hintergrund einerseits die möglichst souveräne Kontrolle über eigene Rüstungslieferketten, um ein Mindestmass autonomer Handlungsfähigkeit zu wahren, und andererseits möglichst zentrale Positionierungen in den Rüstungslieferketten wichtiger Verbündeter, um dadurch deren Anreize zu maximieren, verteidigungsrelevante Sach- und Dienstleistungen auch im Spannungs- oder Kriegsfall zu erbringen.¹¹

Ferner machen beide Dokumente fundamentale Zielkonflikte im Innen- und Aussenverhältnis von Rüstungspolitik greifbar. Dies gelingt ihnen, indem sie die rüstungspolitischen Ziele in den Zusammenhang beschränkter Ressourcen (Finanzen, Infrastruktur, Personal, Zeit) und heterogener Absichten anderer Akteure (in Politik, Behörden, Industrie und Forschung) setzen.¹² Im australischen Dokument schwingen die resultierenden Abwägungen eher implizit mit, im norwegischen werden sie mehrheitlich ausbuchstabiert. Stets geht es dabei um ähnliche, miteinander eng verwickelte Aspekte:



Abbildung 1: Rüstungspolitik muss komplexe Zielkonflikte navigieren. (Eigene Darstellung)

10 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 10–13; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 1–6.

11 Ausführlich dargelegt werden diese beiden Dimensionen auch in der norwegischen Grundlagenstudie, siehe: Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S. 35–49.

12 Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S. 106; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 15.

Die spezifischen rüstungspolitischen Handlungskonzepte Norwegens und Australiens ergeben sich aus den jeweiligen Positionierungen entlang dieser – auf abstrakter Ebene allgemeingültigen – Zielkonflikte. Die Notwendigkeit, hier scharfe Prioritäten zu setzen beziehungsweise unbefriedigende Kompromisse in Kauf zu nehmen, wurde durch die in beiden Ländern gestiegene und voraussichtlich länger anhaltende Investitionsbereitschaft abgemildert. Es werden teilweise klarere Tendenzen erkennbar, mehrheitlich bleibt es jedoch beim «sowohl – als auch».

- Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (und in direkter Konsequenz auch die Rüstungspolitik) beider Länder betont sowohl die Freiheit, selbstständig zu entscheiden, als auch auf die Fähigkeit, im Verbund – notfalls aber auch selbstständig – zu handeln;
- Beide Dokumente unterstreichen die Bedeutung marktwirtschaftlicher (und somit auch exportfreundlicher) Zugänge in der Rüstungspolitik, äussern aber auch die Bereitschaft, davon abzuweichen, wo strategische Erwägungen dies als berechtigt erscheinen lassen – und setzen die diesbezüglichen Hürden vergleichsweise niedrig;
- Beide Dokumente äussern die Absicht, die Industrieentwicklung langfristig zu gestalten, worin sich auch die Erwartung widerspiegelt, dass herkömmliche Wehrtechnik weiterhin zentrale Bedeutung behalten wird. Angestrebt werden jedoch auch grosse Investitionen in neue Technologien (Drohnen/Robotik, KI, Quantentechnologie etc.);
- Beide Dokumente beabsichtigen die Vertiefung/Spezialisierung von Industriekompetenzen, um innerhalb der jeweils betonten Technologiefelder erstklassige Systeme oder Subsysteme herstellen zu können. Basisfähigkeiten für Wartung und Unterhalt (*Maintenance, Repair and Overhaul*, MRO), die Produktion von Ersatzteilen und Verbrauchsgütern (insbesondere Munition) sowie punktuelle Kampfwertsteigerungen sollen jedoch auf breiter Front vorhanden sein;
- Beide Dokumente legen ihre industriepolitischen Schwerpunkte in Technologiefeldern, welche das Potenzial haben, sowohl eigene

als auch partnerseitige Bedürfnisse auf hohem Niveau zu erfüllen.¹³ Wessen Bedürfnisse Vorrang haben sollen, wenn sich keine derartigen Überschneidungsflächen identifizieren lassen, bleibt im norwegischen Dokument offen. Das australische Dokument wiederum würde hier den Eigenbedarf priorisieren.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser mehr oder weniger kompromisshaften Positionierungen lassen sich die rüstungspolitischen Handlungskonzepte Norwegens und Australiens als «Interdependenzstrategien mit Autonomievorbehalt» charakterisieren.

2.2 Instrumente

Auch wenn rüstungspolitische Zielkonflikte durch erhöhte Investitionsbereitschaft teilweise entschärft werden, bleibt ihre Navigation für die Behörden herausfordernd. Die eine Herausforderung liegt dabei auf der nationalen Ebene: Die Behörden sollten in der Lage sein, vor dem Hintergrund strategischer Notwendigkeiten und technologischer Möglichkeiten bestimmte rüstungsindustrielle Befähigungsziele zu priorisieren, entsprechende Investitionen zu kanalisieren und die diesbezüglich relevanten Akteure in Verwaltung, Forschung und Industrie zu koordinieren. Dies erfordert eine gut kalibrierte Rüstungsindustriepolitik.

Die andere Herausforderung liegt auf der internationalen Ebene: Die Behörden sollten in der Lage sein, die Kompetenzen der heimischen Industrie zugunsten deren eigener Entwicklung (verbesserte Exportmöglichkeiten, Technologietransfers) sowie zugunsten sicherheits- und verteidigungspolitischer Ziele (Absicherung strategisch relevanter Sach- und Dienstleistungen von Partnerstaaten) auf dem internationalen Parkett bestmöglich auszuspielen. Im Kern geht es hier um die vorteilhafte Ausgestaltung zwischenstaatlicher Interdependenzen im Sinne eines langfristigen und verlässlichen Gebens und Nehmens. Dies erfordert eine weitsichtige Rüstungsdiplomatie.

13 «Angesichts der sicherheitspolitischen Entwicklungen ist es wichtig, unsere eigenen [...] Bedürfnisse und unsere operative, ausbildungsmässige und rüstungspolitische [...] Zusammenarbeit stärker im Zusammenhang zu sehen. Dies erfordert verstärkte Koordination auf strategischer Ebene. Dies könnte [...] vertiefte Interdependenzen mit Verbündeten ermöglichen, mit entsprechenden positiven Implikationen.» Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S.43.

14 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S.15.

Rüstungsindustriepolitik

Die zentrale Bedeutung, welche die beiden Dokumente einer leistungsfähigen heimischen Rüstungsindustrie einräumen, wird bereits durch ihre Titel verdeutlicht: Sie bezeichnen sich als rüstungs*industriepolitische* Strategien, beschreiben jedoch die Rüstungspolitik als Ganzes. Ihren Anspruch, die Entwicklung der jeweiligen nationalen Industriebasen poli-

Die norwegischen und australischen Strategiedokumente verwenden die Begriffe Rüstungspolitik und Rüstungs*industriepolitik* praktisch synonym.

tisch mitzugestalten, begründen sie durch Diskussionen der Grenzen von Effizienzlogik in der Rüstungsbeschaffung sowie des imperfekten Charakters nationaler und internationaler Rüstungsmärkte.

Ferner verweisen sie auf die rechtlichen Spielräume, welche sie diesbezüglich zu nutzen und allenfalls auszuweiten beabsichtigen.¹⁵

Ihre konkreten industriepolitischen Erwägungen eröffnen beide Dokumente mit der Frage, was als «Rüstungsindustrie» verstanden und gestaltet werden soll. Beide gelangen zu ähnlichen Ergebnissen – siehe unten –, gehen aber unterschiedlich vor. Das australische Dokument wählt hier einen abstrakteren Ansatz – eingangs werden die Begriffe «australisch», «Rüstung» und «Industrie» definiert – als das norwegische, welches bestimmte Firmen und deren Kompetenzen in den Mittelpunkt stellt.¹⁶

Die Methoden zur Priorisierung bestimmter Technologiekompetenzen innerhalb dieser Grundgesamtheit sind insofern ähnlich, als militärische Eigen- und Partnerbedürfnisse mit bereits vorhandenen oder erreichbaren heimischen Industriekompetenzen abgeglichen werden. In beiden Fällen bieten Kriterienkataloge Orientierung. Der norwegische ist ausführlich und wurde vom Parlament ratifiziert;¹⁷ der australische ist in Linie mit der im Dokument insgesamt durchscheinenden «freihändigen»¹⁸ Herangehensweise kürzer und allgemeiner gehalten.

15 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 19–21, 26ff; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 33–44.

16 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 2–3, 9–12; Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 21.

17 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 33–34.

18 Eine der Kernaussagen des australischen Dokuments: «Defence must consider Australian industry content when it makes sense [...]». Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 11.

Fokus auf Autonomie

- Hohe Bedeutung für die nationale Verteidigungsfähigkeit/Versorgungssicherheit
- Wichtiger Beitrag zum Geheimschutz

Allgemein

- Erforderlich zur Entwicklung kritischer Technologien, die der internationale Markt nicht abdeckt
- Erforderlich für den Erhalt von kritischem Fachwissen

Fokus auf Interdependenz

- Eröffnet als Transaktionsgegenstand Zugang zu kritischen Kompetenzen von Partnern
- Wichtiger Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit von Partnern

Tabelle 1: Priorisierungskriterien der norwegischen Rüstungsindustriepolitik.

Bemerkenswerte Unterschiede wiederum zeigen sich hinsichtlich der Flughöhen entsprechender Überlegungen. Während im norwegischen Dokument das dominante Ordnungselement die taktische Verwendung bestimmter Technologien ist, werden im australischen zusätzliche Abstraktionsebenen eingeflochten. Hier stehen bestimmte Wirkungsräume, Industriesegmente und insbesondere auch Positionierungen in der Wertschöpfungskette im Fokus. Diese sollen auf breiter Front von der Zulieferer- auf die Subsystemebene gehoben werden.¹⁹

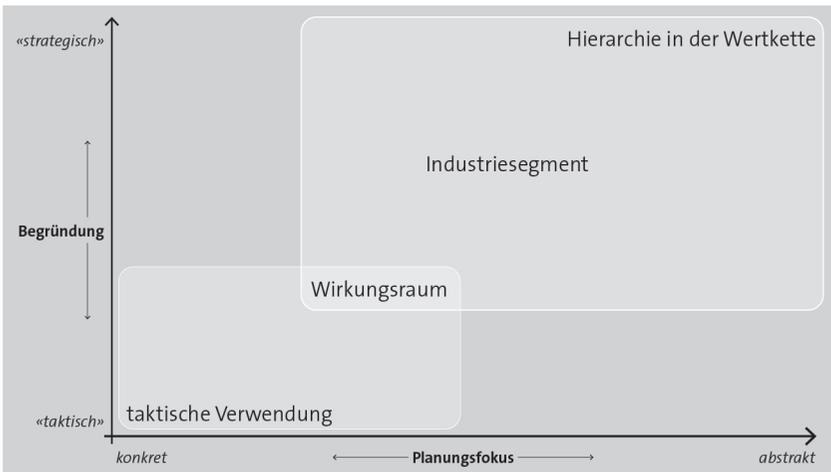


Abbildung 2: Unterschiedliche Flughöhen industriepolitischer Prioritätensetzung: Norwegen unten links, Australien oben rechts. (Eigene Darstellung)

19 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 11.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Abstraktionsgraden sind die spezifischen industriellen Prioritäten²⁰ vergleichbar – und dabei auch vergleichbar verschiedenartig. Dies nicht nur mit Blick auf Wirkungsräume (Land, See, Luft) und Industriesegmente (Metallverarbeitung, Chemie, Elektronik, usw.), sondern auch auf Komplexität (basal bis hochtechnologisch) und die Verortung in Wertketten (Vorprodukt bis Veredelung) beziehungsweise Produktentwicklungsgängen (Konzeptentwicklung bis Systemintegration). Sowohl die *Bottom-up*-Herangehensweise Norwegens als auch der *Top-down*-Ansatz Australiens resultiert in Prioritäten, welche die heimischen Rüstungsindustrien nur als Gemischtwarenläden erfüllen können:

Norwegen

- Führungs- und Informationssysteme
- Systemintegration Land, See, Luft
- Autonome Systeme und KI
- Raketentechnologie
- Unterwassertechnologie
- Munition, Sprengstoff und Raketentriebwerke
- Werkstofftechnologie für militärische Zwecke
- MRO für möglichst alle Einsatzsysteme

Australien

- Land: MRO, Systemintegration, Lizenzbau ausgewählter Systeme
- See: MRO, Systemintegration, Schiffbau
- Luft: MRO und Upgrades
- Herstellung von Lenkwaffen, Sprengstoffen und Munition
- Entwicklung und Integration autonomer Systeme
- Führungs- und Informationssysteme
- Prüfung, Evaluation und Zertifizierung

Tabelle 2. Die rüstungsindustriellen Prioritäten Norwegens und Australiens ähneln sich.

Zur Entwicklung entsprechender Industriefähigkeiten beschreiben beide Dokumente eine breite Palette möglicher Förderungs- und Steuerungsmassnahmen. Die entsprechenden Abschnitte sind konkret und ausführlich gehalten. Sowohl Norwegen als auch Australien sehen diesbezüglich – von niedrigschwellig bis interventionistisch – im Wesentlichen die folgenden Massnahmen vor:

20 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 33–34; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 18–19, sowie Anhänge zu den SDIPs.

- Förderung rüstungsrelevanter Ausbildungs- und Studienplätze;
- Strategische Partnerschaften Behörden-Forschung-Industrie. In Norwegen werden diese als *Trekantmodellen*, also Dreiecksmodell, bezeichnet, in Australien als *Whole-of-nation-approach*;
- Sorgfältige Ausgestaltung von Kompensationsgeschäften (*Offset*);
- Staatliches *Brokering* von:
 - Rüstungsexporten
 - Technologietransfers zugunsten der eigenen Industrie
 - Strategischen Kooperationen zwischen in- und ausländischen Unternehmen;
- Spezialkredite und steuerliche Anreize für rüstungsrelevante Unternehmen;
- Grössere Abweichungen vom Effizienzprinzip bei kritischen Beschaffungen;
- Förderzuschüsse an einzelne Unternehmen;
- Staatliche Beteiligungen an Unternehmen.

Beide Dokumente erläutern, wie diese Massnahmen je nach Kontext – strategische Prioritäten/Risiken, Marktumfeld, eigene Fähigkeiten – in unterschiedlicher Auswahl und Gewichtung zum Tragen gebracht werden sollen, um die jeweiligen industriepolitischen Ziele zu erreichen. Während die entsprechenden Massnahmenpakete Norwegens eher den Charakter allgemeiner Stossrichtungen aufweisen – sie werden als Himmelsrichtungen eines Kompasses beschrieben –, werden jene Australiens im Zusammenhang der *Sovereign Defence Industry Priorities* (SDIP) als langfristiger Zyklus²¹ verstanden, in welchem die *Actions* von heute die Handlungsoptionen von morgen bestimmen.

21 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 21.

Rüstungsdiplomatie

Norwegen und Australien sind, wie oben gezeigt, erstaunlich transparent hinsichtlich der Frage, mit welchen Prioritäten und durch welche Massnahmen sie ihre heimische Rüstungs- und *Dual-Use*-Industrie zu stärken beabsichtigen. Weniger mitteilend zeigen sie sich bezüglich ihrer Herangehensweisen an das Ausspielen entsprechender Kompetenzen auf dem internationalen Parkett, sei es bilateral oder im Rahmen multilateraler Sicherheitspartnerschaften. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf allgemeine Aussagen zur Rüstungsdiplomatie und ihrer jeweiligen Manifestationen im norwegischen und australischen Zusammenhang.

Grundsätzlich lässt sich der Begriff der Rüstungsdiplomatie in zwei nicht ganz trennscharfe Bedeutungsaspekte gliedern:

- Diplomatie *für* die Rüstung beschreibt die politische Begleitung und Ausgestaltung rüstungsrelevanter Exportbeziehungen (zugunsten der heimischen Industrie) sowie Importbeziehungen (zugunsten der eigenen Versorgungssicherheit);
- Diplomatie *durch* die Rüstung beschreibt das Ausspielen solcher Export- und Importbeziehungen gegenüber wichtigen Partnerstaaten; dies insbesondere, um deren Anreize zu maximieren, verteidigungskritische Sach- und Dienstleistungen auch im Spannungs- beziehungsweise Kriegsfall zu erbringen.

Norwegen betreibt Rüstungsdiplomatie primär durch zwei Unternehmensgruppen, welche als hauptsächliche Träger strategischer Rüstungsinterdependenzen wirken: Kongsberg Defence & Aerospace sowie Nammo. Kongsberg ist zu knapp über fünfzig Prozent im Staatsbesitz (Ministerium für Handel und Industrie) und schwerpunktmässig tätig in den Bereichen Waffentürme, Anti-Schiffs-Raketen und Torpedos, Luftverteidigungssysteme sowie Raumfahrttechnologien. Ferner ist Kongsberg zu 49,9 Prozent am finnischen Rüstungsunternehmen Patria beteiligt, welches für seine leichten und mittleren Panzerfahrzeuge bekannt ist. Nammo wiederum, einer der westlichen Marktführer im Munitionsbereich, ist zu 75 Prozent unter norwegischer und zu 25 Prozent unter finnischer Kontrolle.

Diese Unternehmen orientieren ihre Produktportfolios mehr (im Fall von Kongsberg) oder weniger (im Fall von Nammo) an Nischenpotenzialen, stets jedoch am Anliegen, gleichermassen den heimischen und den internationalen Markt bedienen zu können. So hat Kongsberg in enger und langfristiger Zusammenarbeit mit dem US-Konzern Raytheon land-, see- und luftgestützte Marschflugkörper (NSM, JSM) sowie das bodengestützte Luftverteidigungssystem NASAMS entwickelt. Diese Systeme werden neben Norwegen und den USA von weiteren Staaten beschafft. Gleiches gilt für die diversen Munitionstypen von Nammo, welche unter anderem in den USA sowie nord- und westeuropäischen Staaten stark nachgefragt werden.

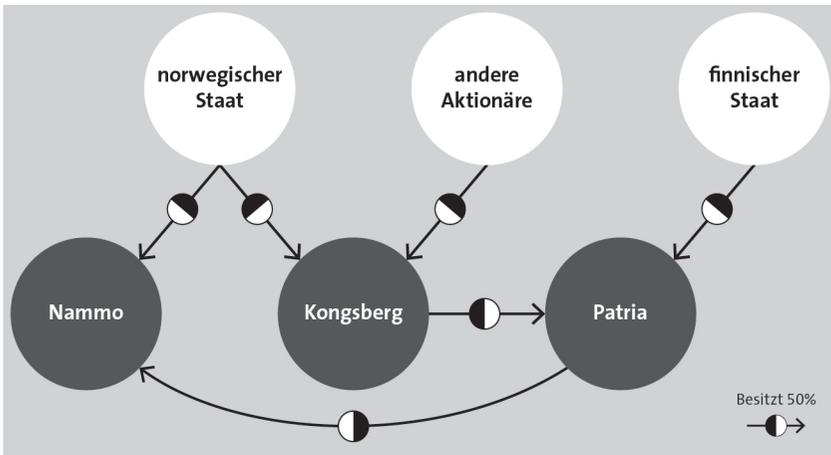


Abbildung 3: Die Partnerschaft zwischen norwegischen und finnischen Rüstungsunternehmen ist ein Paradebeispiel für bewusst herbeigeführte strategische Interdependenzen. (Eigene Darstellung)

Die hervorgehobene Position, welche norwegische Unternehmen innerhalb westlicher Rüstungslieferketten einnehmen, ist Resultat wie auch Grundlage der norwegischen Rüstungsdiplomatie. Einerseits haben behördliche Entscheide wie jene zur Beteiligung am F-35-Projekt – Norwegen ist einer der grösseren Kunden und liefert als industrieller *Tier-3*-Partner verschiedene Subkomponenten und Wirkmittel – der norwegischen Rüstungsindustrie bedeutende Kooperations- und Absatzmöglichkeiten eröffnet und gleichzeitig den «Kundenstatus» der norwegischen Streitkräfte gegenüber westlichen Lieferanten erheblich erhöht. Hier wirkt Diplomatie *für* die Rüstung.

Andererseits haben sich zahlreiche westliche Staaten – im Vordergrund stehen hier die USA als Senior- und Finnland als Juniorpartner – durch die Verwendung norwegischer Rüstungsgüter beziehungsweise das Eingehen industrieller Verflechtungen in Abhängigkeiten zu Norwegen begeben. Diese dürften zur Festigung entsprechender Verteidigungspartnerschaften beitragen. Hier wirkt Diplomatie – zwar mittelbar, aber mit strategischer Tragweite – *durch* die Rüstung.

Ähnliche Muster zeigen sich in Australien insbesondere im Kontext von AUKUS. Diese strategische Verteidigungs- und Technologiekoperation zwischen Australien, Grossbritannien und den USA wird auf lange Sicht das bedeutendste Projekt der australischen Rüstungsdiplomatie sein. Ihr zentraler Pfeiler beziehungsweise Transaktionsgegenstand sind Atom-U-Boote. Zunächst wird Australien US-amerikanische U-Boote leasen. In einer nächsten Phase ab Ende der 2020er soll zusammen mit Grossbritannien ein Nachfolgemuster (*SSNAUKUS*) in den erheblich auszuweitenden Werftanlagen von Adelaide gebaut werden.

Australische Diplomatie *für* die Rüstung bezieht sich im Kontext von AUKUS auf die Verhandlungsleistung, exklusiven Zugang zu britischer und US-amerikanischer Hochtechnologie – nicht nur im Bereich der U-Boote und ihrer nuklearen Antriebssysteme, sondern auch in den Bereichen KI sowie Cyber- und Quantentechnologie – zu erhalten. Diplomatie *durch* die Rüstung wiederum manifestiert sich hier insofern, als sich sowohl die australische als auch die britische und US-amerikanische Seite von diesen Technologietransfers und der resultierenden Verbesserung der Interoperabilität eine erhebliche Stärkung ihrer trilateralen Sicherheitspartnerschaft erhoffen.²²

3 Impulse für die Schweiz

Unabhängig von den jeweiligen strategischen Rahmenbedingungen und Motiven steht die Schweiz im Grundsatz vor der gleichen rüstungspolitischen Herausforderung wie Norwegen und Australien: Anzustreben ist zum einen, die eigene Rüstungsversorgung im Sinne der Handlungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit besser abzusichern und zum anderen, Partnerstaaten mittels verteidigungsrelevanter Exporte stärker an

22 Niklas Masuhr / Névine Schepers, «AUKUS: Unter der Oberfläche», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 300 (2022).

sich zu binden. Dabei ist es aufgrund knapper Ressourcen zentral, Synergien zwischen den entsprechenden industriellen Befähigungsachsen auszunutzen.

Die zunehmende Priorität, welche Norwegen und Australien diesem zweispurigen Anliegen einräumen, erhöhte auch ihre Bereitschaft, nicht nur finanziell, sondern auch konzeptionell über die Bücher zu gehen. Beiden Ländern gelang eine klarsichtige Auseinandersetzung mit den Zielen, Handlungskonzepten sowie Instrumenten klein- und mittelstaatlicher Rüstungspolitik im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Interdependenz. Diese Überlegungen sind in ehrgeizige und dabei pragmatische Strategien eingeflossen, aus denen sich auch Einsichten für die Neujustierung der schweizerischen Rüstungspolitik ziehen lassen.

- *Konzeptionelle und praktische Einbettung der Ziele.* Zunächst ist es wichtig, die beiden Grossziele – nationale Absicherung und internationale Einflussnahme – zu artikulieren. Dieses *Was* sollte jedoch auch in ein *Warum* und *Wie* eingebettet sein. Rüstungspolitische Zielvorstellungen bedürfen einerseits grundsätzlicher (staatspolitischer) Herleitung, andererseits aber auch praktischer (industrieller, finanzpolitischer, marktpolitischer, aussenpolitischer, etc.) Kontextualisierung. Idealerweise kann die Rüstungspolitik diesbezüglich auf eine strategische Kaskade übergeordneter, gleichberechtigter und nachgelagerter Planungsdokumente verweisen;
- *Zielkonflikte als Leitplanken für konkrete Handlungskonzepte.* Durch den Kontext heterogener politischer und unternehmerischer Interessen sowie beschränkter Ressourcen werden auch Zielkonflikte greifbar. Je deutlicher diese herausgestellt werden, desto nachvollziehbarer werden die vor diesem Hintergrund gewählten Handlungskonzepte. So lässt sich eine «Interdependenzstrategie mit Autonomievorbehalt» – auf eine solche läuft es auch in der Schweiz heraus – am ehesten dann begründen, ausgestalten und fortentwickeln, wenn man sie als die Summe fundamentaler Abwägungen begreift (etwa zwischen Risiko- und Investitionsbereitschaft, autonomer Entscheidungsfreiheit und kollektiver Handlungsfähigkeit, liberaler Marktwirtschaft und Zurückhaltung bei Exporten, Langfristigkeit und Agilität, herkömmlichen und neuen Technologien, etc.);

- *Umfassender und koordinierter Mittelansatz.* Je begrenzter die rüstungsrelevanten Ressourcen eines Staates sind, desto entscheidender ist es, diese bestmöglich zu mobilisieren, zu kanalisieren und die strategischen Effekte ihres Einsatzes voll auszuschöpfen. Dies verlangt einen gesamtheitlichen Ansatz, welcher es der Rüstungspolitik erleichtert, Akteure beziehungsweise Kompetenzen innerhalb (Aussen- und Wirtschaftspolitik) wie auch ausserhalb (Forschung, Industrie) der nationalen Verwaltung anzusteuern. Die diesbezüglich zentralen *Force Multiplier* sind die Rüstungsindustriepolitik und die Rüstungsdiplomatie.

Insgesamt wird aus den norwegischen und australischen Dokumenten deutlich, dass sich die nationale Rüstungspolitik in sowohl der Entwicklung als auch der Umsetzung ihrer strategischen Konzepte auf ein enges

Je begrenzter die Ressourcen eines Staates sind, desto entscheidender ist es, diese bestmöglich zu mobilisieren, zu kanalisieren und die strategischen Effekte ihres Einsatzes voll auszuschöpfen.

Kooperationsverhältnis mit zahlreichen Akteuren inner- und ausserhalb der Verwaltung stützen kann – und muss. Ohne eine solche Einbettung und Vernetzung bliebe auch die schweizerische Rüstungspolitik weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Letzteres ist

gegenwärtig der Fall. Die erfreuliche Nachricht ist jedoch, dass gesamtheitliche Ansätze der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – und in direkter Konsequenz auch der Rüstungspolitik – hierzulande eine lange Tradition haben.²³ Die aktuelle Chance, sie in neuer Form wiederaufleben zu lassen, sollte unbedingt genutzt werden.

23 «Zum einen verfügten die Vorgängerinstitutionen von armasuisse über ein hohes Mass sanfter Steuerungsmöglichkeiten, weil Rüstungsmanager und Professoren in der Regel Schweizerbürger in Milizfunktion und den Anliegen der Landesverteidigung gegenüber aufgeschlossen waren. Zum anderen spielten aber auch harte Lenkungs-massnahmen eine wichtige Rolle. Beispiele sind das bis 1998 bestehende «Pulverregal», die Verstaatlichung wesentlicher Teile der Rüstungsindustrie im Rahmen der eidgenössischen Regiebetriebe [...] sowie, nicht zuletzt, die ausgeprägte Tendenz, bei Beschaffungen heimischen Kompetenzaufbau beziehungsweise -erhalt über die Kostenoptimierung zu stellen.» Dossi, *Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Rüstungsbereich*, S. 11.

***Knowledge Security*: Ein neues Konzept für die Schweiz**

Von Leo Eigner

Internationale Zusammenarbeit in Wissenschaft, Technologie und Innovation (WTI) kann sicherheitspolitische und ethische Bedenken aufwerfen. *Knowledge Security* bezeichnet eine strategische Vorgehensweise in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern, die sich mit den Risiken des globalisierten WTI-Sektors in einem geopolitisch umkämpften Umfeld befasst. Dieser Beitrag beschreibt die Debatte aus dieser Perspektive und gibt Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von *Knowledge Security*-Massnahmen in der Schweiz.

Die Sicherheitspolitik hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Aufgrund zunehmender geopolitischer Spannungen sehen sich Regierungen, Unternehmen, Hochschulen und zivile Organisationen mit komplexen und sich ständig weiterentwickelnden Bedrohungen konfrontiert, die sich über mehrere Ebenen erstrecken und bisherige Annahmen und Strategien in Frage stellen. Da Staaten für ihre jeweilige nationale Sicherheit verantwortlich sind, stehen Regierungen besonders unter Druck, Menschen, Güter, Kapital und geistiges Eigentum sowie zentrale politische Werte zu schützen. Dabei sind sie auf die Zusammenarbeit der Interessensvertreter angewiesen. Infolgedessen werden Politikbereiche, die zuvor wenig Kontakt mit Sicherheitspolitik hatten, nun in deren Umlaufbahn gezogen. Dies hat zu einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs geführt. Themen wie die Resilienz von Versorgungsketten werden nun als wirtschaftliche Sicherheitsfragen von nationaler Bedeutung behandelt. Wirtschafts- oder Energiesicherheit sind neue politische Querschnittsbereiche, die sich mit einer übergeordneten Herausforderung auseinandersetzen müssen. Es stellt sich die Frage, wie der strategische Wettbewerb in einer stark vernetzten Welt gestaltet werden kann.

Bei *Knowledge Security* (Wissenssicherheit) – auch *Research Security* (Forschungssicherheit) genannt – handelt es sich um ein ähnliches Konzept im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation (WTI).¹ Wie der Wirtschaftssektor ist auch der WTI-Sektor stark globalisiert. *Open Science*, akademische Mobilität und internationale Zusammenarbeit sind Kennzeichen eines dynamischen WTI-Ökosystems. Doch diese Offenheit schafft auch Schwachstellen. Da die WTI-Bereiche als Schlüsselfaktoren für wirtschaftliche und politische Wettbewerbsfähigkeit gelten, ist der WTI-Sektor zu einem stark umkämpften Raum geworden, in dem zahlreiche Akteure um den Zugang zu und die Kontrolle über wichtige wissenschaftliche und technologische Entwicklungen konkurrieren. Daher haben bestimmte autokratische Länder diese Schwachstellen ausgenutzt, um ihre politischen Agenden voranzutreiben. *Knowledge Security* ist eine strategische Reaktion in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern, die sich mit diesen Risiken auseinandersetzt. Dieser Beitrag beschreibt die Debatte um *Knowledge Security* aus dieser Perspektive.

Als international vernetztes Land mit einem starken WTI-Sektor ist auch die Schweiz mit *Knowledge Security*-Risiken konfrontiert. Auch wenn das Bewusstsein in den letzten Jahren gestiegen ist, muss eine kohärente Strategie noch erarbeitet werden. Dies hat auch mit Divergenzen innerhalb und zwischen den Wissenschafts- und Politikgemeinschaften der Schweiz zu tun. Ausserdem werden derzeit in vielen Ländern Massnahmen ergriffen, die Auswirkung auf den Schweizer WTI-Sektor haben werden. Daher sollten die schweizerischen Wissenschafts- und Politikgemeinschaften ihre Aktivitäten angleichen. *Knowledge Security* sollte als ein politisches Anliegen anerkannt werden, das langfristige Herausforderungen aufwirft. Die ergriffenen Massnahmen sollten auf einem zielgerichteten Eingreifen und Vorsorgeansatz beruhen, um den granularen und sich ständig weiterentwickelnden Risiken begegnen zu können. Angesichts der Komplexität von *Knowledge Security* und der Tatsache, dass dieser Querschnittsbereich die Wirtschafts-, Aussen-, Sicherheits- sowie die Bildung-, Forschungs- und Innovationspolitik berührt, ist die Formulierung von Strategien eine Verbundarbeit. Durch die Abstimmung und Koordinierung der Aktivitäten kann

1 Leo Eigner, «Knowledge Security: Risiken in der Wissenschaft», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 338 (2024).

die Schweiz die geopolitischen Entwicklungen navigieren und dabei die wissenschaftlichen Werte und nationalen Interessen wahren.

1 Treiber von *Knowledge Security*

Wissenschaftliche Entdeckungen und technologische Durchbrüche entstehen durch freien Gedankenaustausch. Daher sind *Open Science*, akademische Mobilität und internationale Zusammenarbeit Eckpfeiler der nationalen WTI-Sektoren. Zusammen bilden sie ein vernetztes und mobiles Austauschsystem, das paradoxerweise die nationale Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Diese Grundsätze gelten nach wie vor, doch seit den 1990ern ist die Wissenschaft zu einem globalen Unterfangen geworden. So ist bereits zu erkennen, dass sich der Schwerpunkt der globalen Wissensproduktion nach Osten und Süden verschiebt.² Nordamerika und Europa sind zwar weiterhin wichtige Zentren, dominieren jedoch nicht mehr den globalen WTI-Sektor. In dieser Hinsicht ist die multipolare Welt bereits Realität. Vor diesem Hintergrund haben sich zwei Treiber hinter das Aufkommen von *Knowledge Security* in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern herausgebildet. Die zwei Treiber sind die Sicherheit und die Ethik.

Auf den ersten Blick scheinen sicherheitspolitische und ethische Bedenken aus verschiedenen Richtungen zu kommen. Dennoch konvergieren sie, um eine Neubewertung der internationalen Zusammenarbeit zu rechtfertigen und die Grundüberzeugung in Frage zu stellen, dass der freie Gedankenaustausch eine neutrale Triebkraft für den wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt ist. Sicherheit und Ethik sind somit zwei Aspekte von *Knowledge Security*, die sich gegenseitig beeinflussen und verstärken. Manchmal überschneiden sie sich. Wenn dies nicht der Fall ist, stellt die Ethik immer noch einen wichtigen Einflussfaktor für die Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit dar, weil sie zur konsequenten Anwendung der wissenschaftlichen Integrität beiträgt. Da weder absolute Sicherheit noch ethische Reinheit realistische oder gar wünschenswerte Ziele darstellen, besteht die Herausforderung bei der Formulierung von tragfähigen *Knowledge Security*-Massnahmen

2 Qinchang Gui / Chengliang Liu / Debin Du, «Globalization of science and international scientific collaboration: A network perspective», *Geoforum* 105 (2019), S. 1–12.

darin, einen Kompromiss zu finden, der angemessen und konsequent umgesetzt werden kann.

Der erste und wichtigste Treiber von *Knowledge Security* bezieht sich auf die Entstehung von geopolitischen Spannungsfeldern und die daraus resultierenden Sicherheitsbedenken. Durch ihre breitere Auffassung von nationaler Sicherheit, die dem Staat eine grössere Rolle zuteilt, haben

Die zwei Treiber von *Knowledge Security* sind die Sicherheit und die Ethik.

autokratische Regierungen in China, Russland, Iran und Nordkorea die Offenheit des globalen WTI-Sektors in einer Weise ausgenutzt, die den wissenschaftlichen Werten und den nationalen Interessen von demokratischen Ländern zuwiderläuft. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren haben autokratische Länder ihre mili-

tärischen Fähigkeiten gestärkt, ihre Überwachungssysteme ausgebaut, Technologien zur Unterdrückung von Menschenrechten eingesetzt sowie (Selbst-)Zensur und Propaganda im Ausland verbreitet. Sie setzen eine Vielzahl von legalen, halblegalen und illegalen Methoden ein, um den globalen WTI-Sektor auf verschiedene Weise auszunutzen. Dies kann entweder auf ad hoc-Basis oder im Rahmen einer konzertierten Anstrengung geschehen.

Die chinesische Regierung hat beispielsweise eine umfassende Politik zum Erwerb von sensiblem Wissen und Technologie eingeleitet.³ 2016 wurde die Strategie zur militärisch-zivilen Fusion eingeführt, die darauf abzielt, wissenschaftliche, wirtschaftliche und militärische Entwicklung gemeinsam voranzutreiben. Die Massnahmen umfassen die Abwerbung von WTI-Talenten in militärische Forschungseinrichtungen, die Förderung von Auslandsaufenthalten militärisch orientierter Forscher und die Forderung, dass die zivile Forschung ein Dual-Use-Potenzial haben sollte.⁴ Dies erschwert die Zusammenarbeit mit chinesischen WTI-Partnern, zumal die militärisch-zivilen Verknüpfungen oft nicht deklariert oder verborgen sind.⁵ Die chinesische Regierung

3 Ingrid d'Hooghe / Jonas Lammertink, «Towards Sustainable Europe-China Collaboration in Higher Education in Research», *Leiden Asia Centre*, 2020; Rebecca Arcesati / Irène Hors / Sylvia Schwagg Serger, «Sharpening Europe's approach to engagement with China on science, technology and innovation», *MERICs*, 2021.

4 Alex Joske, «Picking flowers, making honey: The Chinese military's collaboration with foreign universities», *Australian Strategic Policy Institute*, 2018.

5 Jeffrey Stoff / Leslie McIntosh / Anchie Lee, «Transparency and Integrity Risks in China's Research Ecosystem: A Primer and Call to Action» *Center for Research Security & Integrity*, 2024.

hat auch Wissenschafts- und Wirtschaftsspionage in grossem Stil betrieben und gewährt Forschenden internationale Stipendien unter der Bedingung, dass sie den chinesischen Behörden Bericht erstatten.⁶ 2021 verabschiedete die Regierung zwei Gesetze, die chinesische Behörden ermächtigen, ohne Zustimmung auf Daten zuzugreifen sowie Daten vor dem Versand aus China einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen. Dies verletzt nicht nur Eigentumsrechte, sondern erhöht auch das Risiko von sensiblen Wissenstransfers. Seit ihrer Gründung 2004 wurden die Konfuzius-Institute oft als Propaganda- und Zensurinstrumente kritisiert, weil sie die akademische Freiheit an ihren Gasthochschulen verletzen.⁷ Zudem werden chinesische Studenten, die im Ausland studieren, durch extraterritoriale Gesetze ermutigt, über ihre chinesischen Kommilitonen zu berichten.⁸ Dadurch wird die (Selbst-)Zensur in Ländern, in denen das Recht auf freie Meinungsäusserung gesetzlich geschützt ist, durchgesetzt.

China ist nicht der einzige herausfordernde Partner. Regierungen in Russland, Türkiye, Iran, und Ägypten haben Forschende schikaniert, verhaftet oder ermordet, um sensible Information zu unterdrücken, (Selbst-)Zensur durchzusetzen oder Geiseldiplomatie zu betreiben.⁹ Viele Regierungen fördern derzeit zivil-militärische Forschungseinrichtungen, ohne dies offenzulegen. Zum Beispiel unterhält das Abu Dhabi Technology Innovation Institute Verbindungen zu den emirati-schen Streitkräften und zu Lockheed Martin – und hatte dies verheimlicht, um internationale Partner zu gewinnen. Darüber hinaus gibt es derzeit 53 Länder, vor allem im Nahen Osten sowie in Zentral- und Südostasien, in denen die akademische Freiheit vollständig oder stark eingeschränkt ist.¹⁰

6 Yojana Sharma, «German university ends ties with China scholarship scheme», in: *University World News*, 20.07.2023.

7 Clive Hamilton / Mareike Ohlberg, *Hidden Hand: Exposing How the Chinese Communist Party is Reshaping the World* (London: Hardie Grant, 2020).

8 Jessie Lau, «Threats, fear and surveillance: how Beijing targets students in the UK who criticise regime», in: *The Guardian*, 25.03.2024.

9 2016 wurde Giulio Regeni, ein italienischer Doktorand an der Universität Cambridge, der über Gewerkschaften forschte, in Ägypten gefoltert und ermordet. 2024 wurden vier ägyptische Sicherheitsbeamte in Rom in absentia vor Gericht gestellt.

10 Katrin Kinzelbach / Staffan Lindberg / Lars Lott, «Academic Freedom Index: Update 2024». *FAU Erlangen-Nürnberg and V-Dem Institut*, 2024.

Was China jedoch auszeichnet, ist die Kohärenz seiner Politik und seine neu gewonnene Stellung im globalen WTI-Sektor. Seit der Öffnungspolitik hat China massiv in seinen WTI-Sektor investiert. Zwischen 2000 und 2021 stiegen die jährlichen realen Forschungs- und Entwicklungsausgaben von 33 auf 668 Milliarden USD.¹¹ Heute liegen die chinesischen Ausgaben an zweiter Stelle nach denen der USA und sind vierzig Prozent höher als die der EU.¹² Diese Investitionen haben zu beeindruckenden Ergebnissen geführt. China verfügt über den zweitgrössten Pool an Forschenden nach Europa und sieben der zehn besten Forschungseinrichtungen weltweit, was die Anzahl Beiträge an natur- und gesundheitswissenschaftliche Journals angeht.¹³ 2022 überholte China die USA bei der Anzahl der meistzitierten wissenschaftlichen Publikationen.¹⁴ Kürzlich stellte ein australischer Think Tank fest, dass China in 57 von 64 kritischen Technologien führend ist.¹⁵ Kurzum, China hat sich zu einer führenden wissenschaftlichen Nation und einem unumgänglichen WTI-Akteur entwickelt.

Die Ausnutzung des globalen WTI-Sektors durch autokratische Regierungen blieb nicht unbemerkt, sondern kumulierte und verstärkte sich in den letzten Jahren mit breiteren geopolitischen Entwicklungen. Chinas wachsender Autoritarismus, Russlands Revisionismus und die Vollinvasion der Ukraine sowie die allgemeine Erosion der regelbasierten Ordnung haben die Debatte über die Risiken der internationalen Zusammenarbeit verschärft. Nach einer Reihe von *Knowledge Security*-Vorfällen in den 2010ern hat das erhöhte sicherheitspolitische Bewusstsein zusätzliche Risiken wie finanzielle Abhängigkeiten oder mangelnde Reziprozität offengelegt. Die Notwendigkeit, den WTI-Sektor vor Verstössen gegen wissenschaftliche Werte zu schützen und die nationale Sicherheit zu gewährleisten, wurde dadurch deutlicher. Insgesamt führte der Sicherheitstreiber von *Knowledge Security* die wissenschaftlichen und

11 OECD, *Main Science and Technology Indicators*, oecd.org, 2024.

12 David Matthew, «US holds off China challenge in global R&D spending race», in: *Science | Business*, 14.03.2024.

13 Bec Crew, «Nature Index 2024 Research Leaders: Chinese institutions dominate the top spots», in: *Nature Index*, 18.06.2024.

14 Chris Woolston, «What China's leading position in natural sciences means for global research», in: *Nature Index*, 09.08.2023.

15 Jennifer Wong Leug / Stephan Robin / Danielle Cave, «ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment» *Australian Strategic Policy Institute*, 2024.

politischen Akteure zu der Erkenntnis, dass die Offenheit des WTI-Sektors nach wie vor wünschenswert ist, aber neu kalibriert werden sollte.

Der zweite Treiber von *Knowledge Security* bezieht sich auf die Gefährdung wissenschaftlicher Werte und die daraus resultierenden ethischen Bedenken. Die Zusammenarbeit mit WTI-Akteuren, die direkt oder indirekt in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind, stellt für Forschende und WTI-Organisationen ein ethisches Risiko dar. Sie befürchten, dass sie sich dadurch mitschuldig machen und ihre wissenschaftliche Integrität verletzen würden. Wissenschaftliche Integrität ist ein kodifizierter Grundwert im WTI-Sektor.¹⁶ Sie bezieht sich auf ein breites Regelwerk, das eine gute wissenschaftliche Praxis konstituiert (z.B. Rechenschaftspflicht) und Verhaltensregeln (z.B. Verbot der Fälschung von Forschungsergebnissen) definiert, die eine ethische Praxis und Nutzung der Forschung gewährleisten sollen. Appelliert wird in erster Linie an Eigenverantwortung, es handelt sich aber auch um eine kollektive Aufgabe, die alle WTI-Akteure einschliesst. Im internationalisierten Umfeld des WTI-Sektors fungiert sie als zentrale Verhaltens- und Verfahrensmaxime zur Handhabung normativer Unterschiede.

Die wissenschaftliche Integrität entstand aus der Debatte über die Rolle der Wissenschaft bei der staatlich geförderten Entwicklung von Massenvernichtungswaffen. Mit der Globalisierung der Wissenschaft fand auch eine Globalisierung der Debatte statt. In jüngster Zeit haben Forschende auf viele ethisch bedenkliche Projekte hingewiesen. Ein prominentes Beispiel ist der Missbrauch von biometrischer Identifikationstechnologie zur Unterdrückung ethnischer Minderheiten in China. Gemäss heutigem Wissensstand haben die chinesischen Behörden seit 2017 biometrische Daten von siebzehn Millionen Personen in Xinjiang und von etwa einer Million Personen in Tibet gesammelt.¹⁷ Diese Daten wurden in biometrischer Überwachungsinfrastruktur verwendet. Hochschul- und Unternehmensforschende haben an solchen biometrischen Proben gearbeitet (die oft ohne Einwilligung gesammelt wurden), chinesische Fördermittel für biometrische Forschung erhalten und Studien zusammen mit chinesischen Sicherheitsbeamten veröffentlicht.

16 Ron Iphofen (Hrsg.), *Handbook of Research Ethics and Scientific Integrity* (Cham: Springer, 2020).

17 Yves Moreau, «Crack down on genomic surveillance», in: *Nature*, 5.12.2019; *The Economist*, «China's government is mass-collecting DNA from Tibetans», 13.09.2022.

Unternehmen wie Thermo Fisher sind in diese Menschenrechtsverletzungen verwickelt, ebenso wie wissenschaftliche Verlage.¹⁸

Ein aktuelleres Beispiel ist *Project Nimbus*. Dieser 2021 geschlossene Vertrag in Höhe von 1,2 Milliarden USD zwischen Google, Amazon und Israel bietet umfangreiche KI- (künstliche Intelligenz) und Cloud-Computing-Dienste für «die Regierung, das Verteidigungsministerium und andere», wie der damalige israelische Finanzminister erklärte.¹⁹ 2022 enthüllten Google-Dokumente, dass KI-gestützte Gesichtserkennung und Objektverfolgungstechnologie in den Diensten enthalten waren. *Project Nimbus* ist kürzlich in die Kritik geraten, nachdem es öffentliche Proteste und Widerstand von Google-Mitarbeitende gegeben hatte. Sie argumentierten, dass KI-gestützte Massenüberwachung und militärische Zielsuchtechnik eingesetzt würden, und fordern die Beendigung jeglicher streitkräftebezogener Kooperation.²⁰ Da viele Hochschulen an der Grundlagenforschung im KI-Bereich tätig sind und mit Google zusammenarbeiten, teilen viele Hochschulforschende die Bedenken der Unternehmensforschenden.

Bedenken hinsichtlich möglicher Komplizenschaft sind in letzter Zeit in grossem Ausmass aufgekommen. Ein Tag nach der Vollinvasion Russlands in der Ukraine beendete das Massachusetts Institute of Technology (MIT) seine Partnerschaft mit einer russischen Hochschule. Viele Hochschulen, Förderagenturen und andere WTI-Organisationen in Australien, Europa und Nordamerika folgten diesem Beispiel und beendeten Partnerschaften und Forschungsprojekte, zogen Studenten aus Mobilitätsprogrammen ab und kappten ihre finanziellen Verbindungen. Sie taten dies nicht aus Sicherheitsgründen, sondern um Russland zu «verurteilen» und sich mit der Ukraine «solidarisch» zu zeigen.²¹ Auch grosse Wissenschaftsorganisationen überprüften ihre Beziehungen. CERN suspendierte den Beobachterstatus Russlands 2022 und schloss russische

18 Dylani Lewis, «Unethical studies on Chinese minority groups are being retracted – but not fast enough, critics say», in: *Nature*, 25.01.2024.

19 Vom englischen übersetzt: Sam Biddle, «Document reveal advanced AI tools Google is selling to Israel», in: *The Intercept*, 24.07.2022.

20 Billy Perrigo, «Workers at Google DeepMind Push Company to Drop Military Contracts», in: *Time Magazine*, 23.08.2024.

21 Australian National University, *Why ANU has decided to cut ties with Russia*, anu.edu.au, 04.03.2022; University of Nottingham, *University to end all formal links with Russia*, nottingham.ac.uk, 10.3.2022; Universität Zürich, *Statement of UZH*, uzh.ch, 10.03.2022.

Forschende 2024 aus.²² Der International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) und die Internationale Raumstation (ISS) setzten dagegen ihre Zusammenarbeit fort. Die Entscheidung, den russischen WTI-Sektor zu boykottieren, kam aus der Wissenschaftsgemeinschaft, aber es gab auch Druck von aussen. In den Wochen nach der Vollinvasion sistierten u.a. Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Polen die Wissenschaftszusammenarbeit mit Russland.²³

Dieser Boykott wurde von Anfang an kritisiert. Viele WTI-Akteure sowohl in boykottierenden Ländern als auch in nicht boykottierenden Ländern wie Japan oder Südafrika forderten einen differenzierteren Ansatz, stellten die Wirksamkeit von Wissenschaftssanktionen infrage und plädierten für ein stärkeres Bekenntnis zur Wissenschaftsdiplomatie.²⁴ Die Zusammenarbeit müsse von Fall zu Fall beurteilt werden und sei für die Bewältigung globaler Herausforderungen unerlässlich. Darüber hinaus sahen Kritiker aus dem globalen Süden in dem Boykott eine Form der «selektiven Solidarität».²⁵ Sie wiesen darauf hin, dass es nach der Invasion des Irak oder der israelischen Besetzung der Palästinensergebiete keine ähnlichen Boykotte gegeben habe. Der gegenwärtige Konflikt, der mit dem Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 begann, hat die Debatte erneuert und verschärft. Nach verbreiteten Protesten überprüften manche europäischen Hochschulen ihre Beziehungen zu israelischen Partnern. In den letzten Monaten haben sie institutionelle Vereinbarungen, Austauschprogramme und Forschungsprojekte beendet und sich von israelischen Unternehmen getrennt. Sie begründeten diese Handlungen mit dem Völkerrecht und EU-Forschungsverordnungen. Zudem mehren sich die Rufe, dass Horizon Europe, das seit 2014 1,3 Milliarden EUR an israelische WTI-Akteure vergeben hat, die Beziehungen zu Israel kappen soll.²⁶ Verschiedene Kritiker die-

22 Elizabeth Gibney, «CERN prepares to expel Russian scientists – but won't completely cut ties», in: *Nature*, 18.09.2024.

23 Richard Stone, «Western nations cut ties with Russian science, even as some projects try to remain neutral», in: *Science*, 08.03.2022.

24 John Holdern et al. «Let's not abandon Russian scientists», in: *Science*, 24.03.2022; Goda Naujokaitytė, «The war in Ukraine: science community is divided over the justification for science sanctions against Russia», in: *Science|Business*, 08.09.2022.

25 Pouneh Eftekhari, «Is boycotting Russian universities the right thing to do?», in: *World University News*, 09.04.2022.

26 David Matthews, «EU convenes key Israel council as Gaza boycotts spread», in: *Science | Business*, 30.05.2024.

ses Boykotts plädieren ebenfalls für differenzierte Ansätze und fordern ein konsequentes Vorgehen, sei es gegenüber Israel oder Russland.²⁷

Die zwei Treiber von *Knowledge Security* – Sicherheit und Ethik – deuten auf ein grösseres Phänomen hin. Während geopolitische Spannungen zu einer Versicherheitlichung der nationalen WTI-Sektoren geführt haben, hat die Gefährdung von wissenschaftlichen Werten zu einer entsprechenden Ethisierung der nationalen Sicherheit geführt. Diese Entwicklung ist angesichts der in Frage gestellten regelbasierten Weltordnung von grosser Bedeutung. 2024 stellte das *6th Global Survey on the Internationalisation of Higher Education* fest, dass mehr als die Hälfte der europäischen und nordamerikanischen Hochschulen Partnerschaften aufgrund staatlicher Vorschriften oder aus eigener Initiative eingeschränkt haben. *Knowledge Security* ist also kein globales Phänomen, sondern eines, das sich auf die wissenschaftlich führenden, demokratischen Länder begrenzt. Angesichts der im globalen WTI-Sektor bereits erkennbaren multipolaren Realität stellt die Synthese von Versicherheitlichung und Ethisierung einen massvollen Versuch in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern dar, sich in einer zunehmend weniger europäisch und nordamerikanisch geprägten Welt anzupassen.²⁸

2 *Knowledge Security* im Kontext

Knowledge Security zielt darauf ab, wissenschaftliche Werte und nationale Interessen vor Risiken zu schützen. Konkret befasst sie sich mit vier externen und zwei internen Risikokategorien (siehe Tabelle). Erstens soll unerwünschter Wissensabfluss an und Technologieakquisition von Personen und Organisationen verhindert werden, die direkt oder indirekt in Menschenrechtsverletzungen und bestimmte ausländische Militär- und Sicherheitsapparate eingebunden sind. Zweitens hat sie zum Ziel, Verstösse gegen die wissenschaftliche Integrität und die wissenschaftlichen Werte abzumildern. Drittens soll die mangelnde Reziprozität, Transparenz und Compliance zwischen internationalen Partnern ausgeglichen werden. Viertens zielt sie darauf ab, Wissenschaftsmonopole und

27 Simone Shamay-Tsoory et al, «Boycotting academics in Israel is counterproductive», in: *Nature*, 18.06.2024.

28 Timothy Garton Ash / Ivan Krastev / Mark Leonard, «United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine», *The European Council on Foreign Relations*, 22.02.2023.

finanzielle Abhängigkeiten von bestimmten internationalen Partnern zu vermeiden. Fünftens hat sie zum Ziel, eine politische Überreaktion auf die vier externen Risiken zu vermeiden, die zu harter Abkopplung oder Diskriminierung führen könnte. Sechstens strebt *Knowledge Security* nach Kohärenz, um asymmetrische Implementierungen und die Entstehung von Schlupflöchern zu vermeiden.

Tabelle: Kategorien von *Knowledge Security*-Risiken. (Eigene Darstellung)

Kategorien
Beispiele
Extern
Wissensabfluss und Technologieakquisition
<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Zusammenarbeit • Mobilitätsprogramme • Bestechung, Korruption, Zwang • Spionage • Cyberangriffe • Verletzungen/Diebstahl von geistigen Eigentumsrechten
Wissenschaftliche Integrität
<ul style="list-style-type: none"> • Verletzungen der akademischen Freiheit • Verletzungen der Meinungsfreiheit • Verletzungen wissenschaftlicher und ethischer Normen • Nicht offengelegte <i>Dual-Use</i>-Forschung • Missbrauch von Forschung • Ausländische Einflussnahme und Einmischung • (Selbst-)Zensur
Mangelnde Reziprozität
<ul style="list-style-type: none"> • Ungleiche Finanzierung von Gemeinschaftsprojekten • Mangelnde Transparenz • Ungleicher Zugang zu Forschungsmaterialien und Infrastruktur • Nichteinhaltung von Verträgen und Vereinbarungen
Abhängigkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Abhängigkeiten • Wissens- und Kompetenzmonopole • Abhängigkeiten von kritischen Forschungsmaterialien und Infrastruktur
Intern
Überreaktion
<ul style="list-style-type: none"> • Entkopplung • Diskriminierung • Fremdenfeindlichkeit und Paranoia
Mangelnde Kohärenz
<ul style="list-style-type: none"> • Asymmetrische Implementation • Schlupflöcher • Doppelter Aufwand

Das Konzept von *Knowledge Security* ist erst vor rund zehn Jahren entstanden, doch Sicherheits- und WTI-Politik sind schon lange miteinander verknüpft. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit der Exportkontrolle von *Dual-Use*-Gütern versucht, den Wissenstransfer und die Verbreitung von Nukleartechnologie zu verhindern. Exportkontrolle und *Dual-Use* sind auch heute noch wichtige Aspekte von *Knowledge Security*, aber das Konzept hat sich aufgrund der zahlreichen Risiken, die in den 2000er und 2010er Jahren zutage traten, ausgeweitet. In Berichten und Studien von Medien, Regierungen, Hochschulen und Think Tanks wurden die empirischen Grundlagen und die Bedeutung von *Knowledge Security* in dieser Zeitspanne konsolidiert. In den späten 2010ern war das Konzept somit gut etabliert, als eine Reihe von prominenten Vorfällen in verschiedenen Ländern *Knowledge Security* ins Rampenlicht rückte.²⁹

In den Niederlanden sorgte 2019 ein von Huawei gefördertes KI-Forschungsprojekt zweier Amsterdamer Hochschulen für eine nationale Debatte.³⁰ Obwohl das Projekt auf Sicherheitsrisiken überprüft wurde, hinterfragten Parlamentarier und Journalisten, warum eine Zusammenarbeit mit einem Unternehmen möglich war, das aufgrund von Sicherheitsbedenken als 5G-Lieferant verboten worden war. Auch Forschende betrachteten das Projekt als problematisch. Sie befürchteten, dass das produzierte Wissen von einem Unternehmen, das angeblich in Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang verwickelt ist, zu Überwachungszwecken genutzt werden könnte. Die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung führte zu einer Angleichung zwischen den niederländischen Wissenschafts- und Politikgemeinschaften und schuf ein Einvernehmen darüber, dass die Zusammenarbeit mit China sicherheitspolitische und ethische Bedenken birgt.

2020 leitete die niederländische Regierung eine Vernehmlassung mit WTI-Akteuren ein, die sich auf Sensibilisierung und Informationsaustausch konzentrierte. Ein Jahr später veröffentlichte der Verband der niederländischen Hochschulen ein *Knowledge Security*-Rahmenwerk, um die Hochschulen bei der Formulierung und Implementierung von Massnahmen zu unterstützen. Gemeinsam mit WTI-Akteuren

29 Ingrid d'Hooghe / Jonas Lammertink, «How National Governments and Research Institutions Safeguard Knowledge Development in Science and Technology», *Leiden Asia Centre*, 2022.

30 David Snetselaar, «DREAMS Lab: Assembling knowledge security in Sino-Dutch research collaborations», in: *European Security* 32:2 (2023), S. 233–51.

veröffentlichte die Regierung 2022 nationale Leitlinien zu *Knowledge Security* und richtete eine nationale Kontaktstelle ein – eine staatlich finanzierte Unterstützungsstruktur für den niederländischen WTI-Sektor. Das Land konnte von der Expertise des Leiden Asia Centre profitieren, das sich seit mehreren Jahren mit dem Thema beschäftigt. Der niederländische Fall veranschaulicht den Prozess von Bedrohungsdarstellung, Sensibilisierung, Informationsbeschaffung und Informationsaustausch, Zusammenführung der Interessensvertreter, Rollenzuweisung und Koordination. Die Niederlande haben ihre Innovationsarbeit fortgesetzt und eine *Moral Enquiry*-Methode sowie ein *Capability Maturity Model* entwickelt. Insgesamt hat dies dazu geführt, dass das Land internationale und insbesondere europäische Standards beeinflusst hat.

Konkret befasst sich *Knowledge Security* mit vier externen und zwei internen Risikokategorien.

Ähnliche Entwicklungen ereigneten sich in anderen wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern. Generell begann der Prozess mit der Sammlung und dem Austausch von Informationen innerhalb und zwischen den nationalen Wissenschafts- und Politikgemeinschaften. Staatliche, staatlich mandatierte oder vom WTI-Sektor initiierte Berichte über *Knowledge Security*-Risiken bildeten die Grundlage zur Erarbeitung erster Massnahmen. Diese konzentrierten sich auf die Zusammenführung von Interessenvertretern und die Einrichtung transdisziplinärer Arbeitsgruppen oder Taskforces. Solche Taskforces setzten sich häufig aus Vertretern von Ministerien, Hochschulen, WTI-Verbänden und Förderagenturen zusammen. Zwischen 2019 und 2022 wurden Leitlinien in Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Japan, Kanada, Neuseeland, Schweden, Taiwan, Tschechien, dem Vereinigten Königreich, den USA und auf EU-Ebene veröffentlicht.³¹ Diese befassten sich mit *Knowledge Security*, ausländischer Einmischung und Spionage, verantwortungsvoller internationaler Zusammenarbeit und wissenschaftlicher Integrität. WTI-Organisationen veröffentlichten ähnliche Dokumente.³² Der Fokus auf unverbindliche

31 DLR Projektträger, *Annotated collection of guidance for secure and successful international R&I cooperation*, 2022.

32 Zum Beispiel der Deutsche Akademischer Austauschdienst in 2020 und 2024, die OECD in 2022, und CESAER in 2023.

Leitlinien sollte die Bewusstseinsbildung fördern und die Selbstregulierung des WTI-Sektors im Einklang mit der akademischen Freiheit und institutionellen Autonomie unterstützen. Dies war ein zentrales Anliegen der WTI-Akteure, die innenpolitische Einmischung befürchteten. Allgemein wurden *Bottom-up*-Ansätze oder eine Kombination aus *Bottom-up*- und konsensualen *Top-down*-Massnahmen als effektiver angesehen, da sie die Zustimmung der Interessensvertreter sicherstellen und ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Offenheit und Sicherheit gewährleisten.

Parallel dazu haben einige Akteure auch legislative Massnahmen ergriffen. 2022 änderte Taiwan den *National Security Act* und den *Cross-Strait Act*, um den Risiken unerwünschter Wissens- und Technologietransfers entgegenzuwirken. Im selben Jahr führte Australien das *Foreign Arrangements Scheme* ein. Es verpflichtete Hochschulen, die Regierung über Abkommen mit bestimmten ausländischen Partnern zu informieren und stiess auf Widerstand seitens der WTI-Akteure. Anfang 2024 untersagte die kanadische Regierung die Verwendung nationaler Fördermittel für Forschungsprojekte mit 103 sensiblen Forschungseinrichtungen in China, Russland und Iran.³³ Antragsteller müssen die neuen Vorschriften einhalten und können stichprobenartig von den Sicherheitsbehörden überprüft werden. Obwohl nur ein kleiner Prozentsatz der Forschungsprojekte blockiert wird, hat der kanadische WTI-Sektor diese offenkundige Versicherheitlichung des WTI-Sektors kritisiert.

Die umfassendsten legislativen Massnahmen wurden jedoch von den USA ergriffen. 2018, im selben Jahr, in dem der Handelskonflikt mit China begann, startete die Trump-Regierung die *China Initiative*, um gegen chinesische Wissenschafts- und Wirtschaftsspionage vorzugehen. Diese Initiative wurde jedoch stark kritisiert, da sie wahllos chinesische und chinesisch-amerikanische Bürger ins Visier nahm, und wird häufig als Beispiel der Überreaktion angeführt. Obwohl die Biden-Regierung die *China Initiative* beendete, behielt sie die *Proclamation 10043* bei, die Forschenden mit Verbindungen zum chinesischen Militär- und Sicherheitsapparat die Einreise verweigert. Ebenso blieb das *Presidential Memorandum 33* in Kraft, das die Ziele der amerikanischen *Knowledge*

33 Richard L. Hudson, «Canada tightens security for university research, affecting ties to China», in: *Science | Business*, 18.01.2024.

Security auf Sensibilisierung, verschärfte Offenlegungspflichten und, wo erforderlich, Zugangsbeschränkungen festlegt. Darüber hinaus verabschiedete die Biden-Administration den *CONFUCIUS Act* (2021), der staatliche Fördermittel für Hochschulen untersagt, die ein Konfuzius-Institut beherbergen. Zudem trat der *CHIPS and Science Act* (2022) in Kraft, der die Wettbewerbsfähigkeit fördert, die Exportkontrollen ausweitet und die Forschungszusammenarbeit mit China einschränkt.³⁴

Diese *Top-Down*-Ansätze wurden von den nationalen und internationalen WTI-Sektoren kritisiert, was die *Knowledge Security*-Debatte prägte. Daher haben einige Regierungen damit begonnen, ihren Ansatz zu ändern. Zum Beispiel brachte die US-Regierung 2023 einen Entwurf in Umlauf, der WTI-Akteuren beunruhigte und von einem hochrangigen wissenschaftlichen Beratungsgremium scharf kritisiert wurde.³⁵ Im Juli 2024 wurde der Entwurf mit weniger präskriptiven Untertönen neu aufgelegt. Er verlangt von staatlich geförderten Hochschulen, Förderagenturen und anderen Forschungseinrichtungen, bestehende Sicherheitsprogramme auszuweiten. Diese sollen sich auf Cybersicherheit, Auslandsreisen sowie Sensibilisierungsprogramme zu *Knowledge Security*-Risiken und Exportkontrollen konzentrieren.

Mehr Konsens hat sich auch hinsichtlich der Rollen und Verantwortlichkeiten gebildet. Im Allgemeinen wurde die Verantwortung für die Implementierung von *Knowledge Security* den WTI-Akteuren zugewiesen. Auf diese Weise bleiben die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie gewahrt, was die Massnahmen legitimiert. Zu diesen gehören der Aufbau von internem Fachwissen, die Sensibilisierung von Forschenden und Studierenden, die Einhaltung von Exportkontrollvorschriften und Offenlegungspflichten sowie das Screening von Personen und Organisationen mit Verbindungen zu bestimmten ausländischen Militär- und Sicherheitsapparaten. Allerdings birgt die rein institutionelle Implementierung kohärenzbezogene Risiken. Sie erschwert zudem den Überblick über Entwicklungen in nationalen *Knowledge Security*-Strategien. Koordination ist daher entscheidend. In den meisten, aber nicht in allen Ländern wurde den Regierungen eine unterstützende

34 The Economist, «American and Chinese scientists are decoupling, too», 11.10.2023.

35 Richard L. Hudson, «Pentagon advisors urge caution in tightening science security», in: *Science | Business*, 22.03.2024.

und koordinierende Rolle zugewiesen, angesichts ihrer Funktion in der nationalen Politikgestaltung, ihrer Kompetenz im Bereich der Nachrichtendienste und ihrer Fähigkeit, den Kapazitätsaufbau zu fördern. In jüngster Zeit haben mehrere Länder eine zentralisierte, kosteneffiziente Struktur zur Unterstützung des WTI-Sektors eingerichtet. Der niederländische Fall ist ein frühes Beispiel, und das 2022 gegründete britische *Research Collaboration Advisory Team* ein weiteres. Im Juli 2024 vergab die amerikanische National Science Foundation 67 Millionen USD an die Einrichtung eines neuen Kompetenzzentrum für *Knowledge Security*, das WTI-Organisationen und Unternehmen Unterstützung bieten soll.³⁶ Deutschland erwägt eine ähnliche Unterstützungsstruktur.

Internationale Koordination hat ebenfalls zugenommen. Die G7 hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, im Jahr 2022 Leitlinien veröffentlicht und plant eine Konferenz, um nationale Ansätze innerhalb und ausserhalb der G7 weiter zu koordinieren. 2023 traten die Leiter von *Five Eyes* – einem Bündnis der Nachrichtendienste Australiens, Kanadas, Neuseelands, des Vereinigten Königreichs und der USA – im Rahmen einer seltenen gemeinsamen öffentlichen Podiumsdiskussion auf, um ihre Absicht zu verkünden, ihre Dienste für akademische, unternehmerische und politische Akteure in diesem Bereich auszubauen.

Die bedeutendsten Entwicklungen fanden jedoch auf EU-Ebene statt. Wie Japan, Taiwan und die USA sieht die EU *Knowledge Security* als eng mit der Wirtschaftssicherheit verknüpft. Im Juni 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission die *European Economic Security Strategy*, die sich mit der Resilienz von Lieferketten, kritischer Infrastruktur, Technologietransfer und wirtschaftlichen Abhängigkeiten auseinandersetzt. Da «Risiken entlang der gesamten Wertschöpfungskette auftreten können», wurden zusätzlich fünf weitere Dokumente in verwandten Bereichen veröffentlicht.³⁷ Eines davon war *Council Recommendation on Enhancing Research Security*, das im Mai 2024 einstimmig angenommen wurde. Laut beteiligten EU-Beamten verlief die Ausarbeitung, Konsultation und Verabschiedung erstaunlich schnell, was die Bedeutung von

36 Jeffrey Mervis, «U.S. invests \$67 million in national research security centers», in: *Science*, 26.07.2024.

37 Aus dem Englischen übersetzt von: Europäische Kommission, *European Economic Security Strategy*, 20.06.2023, S.4. Die anderen Dokumente sind: *Proposal for a new regulation on the screening of foreign investments*, *White Paper on Export Control*, *White Paper on Outbound Investment* und *White Paper for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*.

Knowledge Security für die EU unterstreicht. Obwohl das Dokument unverbindlich ist, bietet es einen gemeinsamen Handlungsrahmen. Die EU setzt damit ihre regulatorische Macht ein, um Standards und Strategien sowohl innerhalb als auch ausserhalb der EU zu gestalten, und spielt dabei eine wichtige Koordinationsrolle. Zu diesem Zweck plant die EU die Einrichtung einer *One-Stop-Shop*-Plattform und eine zweijährig stattfindende Konferenz zu *Knowledge Security*.

Viele Länder haben also *Knowledge Security*-Strategien formuliert und setzen diese gegenwärtig um. Das Konsensniveau unter und zwischen Wissenschafts- und Politikgemeinschaften in wissenschaftlich führenden, demokratischen Ländern variiert, was die Kohärenz und den Umfang nationaler Massnahmen beeinflusst. Obwohl eine gewisse Konsolidierung stattgefunden hat, bleibt die Vielzahl an Akteuren und Ansätzen eine Herausforderung für die Koordination. Es ist zudem schwierig, einen genauen Überblick über den Umfang der tatsächlich implementierten Massnahmen und deren Auswirkungen zu bekommen. Während das Bewusstsein bei wissenschaftlichen und politischen Akteuren gestiegen ist, bleibt es bei Forschenden und Studierenden noch gering. Darüber hinaus ist die strategische Reaktion auf die Herausforderungen bislang durch Reaktivität und Risikominderung gekennzeichnet. Die potenziellen Chancen von *Knowledge Security* wurden bisher kaum beachtet.

3 Fallbeispiel Schweiz

Die Schweiz verfügt über einen global integrierten und wissenschaftlich führenden WTI-Sektor. Mit jährlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben von 23 Milliarden CHF erzielt das Land in verschiedenen Indikatoren eine hohe Leistung.³⁸ Fünf Schweizer Hochschulen gehören zu den besten hundert weltweit, darunter die ETH Zürich, die zu den besten zehn gehört.³⁹ Seit 2009 belegt die Schweiz unterbrochen dem ersten Platz im *European Innovation Scoreboard*, und seit 2011 ist sie

38 Diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2019: Annette Kull / Jacqueline Würth, «Forschung und Innovation in der Schweiz: Zwischenbericht 2022», *SBFI*, 2022.

39 Die fünf Hochschulen sind ETH Zürich, EPFL sowie die Universitäten Basel, Genf und Zürich. Die Zahlen wurden über die drei wichtigsten Hochschulrankings (QS Ranking, Shanghai Ranking, Times Higher Education) von 2024 aggregiert.

führend im *Global Innovation Index*. Trotz ihrer vergleichsweise geringen Bevölkerung nimmt die Schweiz eine zentrale Position ein im internationalen Netzwerk der wissenschaftlichen Kooperation, das Spitzenforschung hervorbringt.⁴⁰ Zudem ist der Schweizer WTI-Sektor stark international ausgerichtet. Rund drei Fünftel der Doktorierenden sind ausländische Staatsangehörige und vier Fünftel der wissenschaftlichen Publikationen sind internationale Koautorenschaften.⁴¹ Infolgedessen sieht sich auch der Schweizer WTI-Sektor mit ähnlichen *Knowledge Security*-Risiken konfrontiert wie andere wissenschaftlich führende, demokratische Länder.

In den letzten Jahren sind in der Schweiz mehrere *Knowledge Security*-relevante Vorfälle und Entwicklungen aufgezeigt worden.⁴² Eine 2020 veröffentlichte Studie eines China-Experten der Universität Basel zeigte systematische chinesische Aktivitäten auf, die darauf abzielten, die chinesische Gemeinschaft in der Schweiz zu überwachen und Einfluss auf die Schweizer Wissenschaft, Industrie und Politik auszuüben.⁴³ Zudem wurden von Forschungsk Kooperationen mit ausländischen Militärorganisationen berichtet. *China Science Investigation*, ein Projekt von elf Medienhäusern, darunter die Neue Zürcher Zeitung, identifizierte zwischen 2000 und 2022 insgesamt 350 000 Forschungsk Kooperationen zwischen europäischen und chinesischen Hochschulen, von denen 3000 Verbindungen zu den chinesischen Streitkräften hatten.⁴⁴ In der Schweiz gab es 87 Kooperationen mit militärischen Verbindungen. Der Schweizer WTI-Sektor wurde auch auf illegale Weise ausgenutzt. Eine Studie der Universität Bern stellte 2020 fest, dass ein Drittel der Unternehmen in der Schweiz bereits Opfer von Spionage waren. Während die meisten dieser Fälle von in der Schweiz ansässigen Tätern begangen wurden, sind die meisten ausländischen Täter mit China oder Russland

40 Gui/Liu/Du, «Globalization of science and international scientific collaboration».

41 Isabelle Maye, «Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008–2020», SBFI, 2022, S. 8.

42 Raphael Rohner, «Naive Studierende bevorzugt», in: *Aargauer Zeitung*, 16.02.2023; Philippe Reichen / Thomas Knellwolf, «Plötzlich sasssen auffällig diskrete Chinesen in der Lausanner Uni-Bibliothek», in: *Der Bund*, 30.12.2023; Katrin Büchenbacher / Robin Schwarzenbach, «Peking erhält die grosse Bühne», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.01.2024.

43 Ralph Weber, «Unified message, rhizomatic delivery: A preliminary analysis of PRC/CCP influence and the united front in Switzerland», *Sinopsi*, 2020, S. 1–69.

44 Katrin Büchenbacher et al, «Weshalb Schweizer Hochschulen mit Chinas Militäruniversitäten zusammenarbeiten und was daran problematisch ist», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23.05.2022.

verbunden.⁴⁵ Zusammen mit den politischen Entwicklungen im Ausland und der Ausweitung der amerikanischen und EU-Exportkontrollen haben diese Vorfälle das Bewusstsein für *Knowledge Security* in der Schweiz geschärft.

Schweizer WTI-Akteure haben sich seit 2020 mit *Knowledge Security* auseinandergesetzt und haben diesbezüglich eine führende Rolle übernommen. 2022 veröffentlichte swissuniversities, die Dachorganisation der Schweizer Hochschulen, Leitlinien mit dem Titel *Towards Responsible International Collaborations*. Darin wurde betont, dass Hochschulen «die Notwendigkeit und die Verantwortung» teilen, *Knowledge Security*-Risiken auf der Grundlage von «Werten wie akademischer Freiheit und institutioneller Autonomie, ethischen und rechtlichen Aspekten sowie den Vorteilen und Grenzen des Wissenstransfers» zu bewerten.⁴⁶ Dies war ein erster Schritt zur Sensibilisierung und zur Verbesserung der Koordination innerhalb des WTI-Sektors. Wie viele *Knowledge Security*-Leitlinien waren auch diese unverbindlich und schlugen keine konkreten Massnahmen vor. Es wurde den einzelnen Institutionen überlassen, wie sie mit den Risiken umgehen, im Einklang mit der institutionellen Autonomie. Im Gegensatz zu vielen internationalen Leitlinien wurden politische Akteure nicht in den Entwurfsprozess einbezogen. Andere Schweizer WTI-Akteure verstärkten ebenfalls ihre Bemühungen. 2022 setzte der Schweizer Nationalfonds, der sich vor der Förderung riskanter internationaler Kooperationen hüten wollte, die Förderung von Kooperationen mit chinesischen Partnern aus, bevor er einen nuancierten Ansatz verfolgte.⁴⁷

Bei der Implementierung sind einige Hochschulen proaktiver als andere. Generell ist die Sensibilisierung der Forschenden, die nach wie vor gering ist, eine Herausforderung und eine Priorität. Daher konzentrieren sich einige Hochschulen auf Sensibilisierungsprogramme, eine verbesserte Informationsbeschaffung und die Aktualisierung von Verhaltenskodizes. Zu den weitreichenderen Massnahmen gehören die

45 Fabienne Zwahlen et al. «Wirtschaftsspionage in der Schweiz – Schlussbericht zuhanden des Nachrichtendienstes des Bundes», *Institut für Strafrecht und Kriminologie*, 10.01.2020.

46 Vom Englischen übersetzt: swissuniversities, *Towards Responsible International Collaborations: A Guide for Swiss Higher Education Institutions*, 28.04.2022, S. 3.

47 René Donzé / Mirko Plüss, «ETH weist Forscher aus China ab – wegen Spionage», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.12.2022.

Ausweitung ethischer Prüfverfahren, das Screening von Personen und Organisationen auf Verbindungen zu ausländischen Militär- und Sicherheitsapparten und die Nichtaufnahme von Forschenden und Studierenden, die von bestimmten ausländischen Stipendienprogrammen gefördert werden. Mit der Ausweitung der amerikanischen Exportkontrollen, die einen Grossteil des internationalen Verkehrs von sensiblen Gütern, Software und Technologien mit *Dual-Use*-Potenzial regulieren, mussten auch Schweizer Hochschulen ihre Compliance-Stellen einrichten oder ausbauen. Zudem hat die Schweiz Sanktionen gegen Russland übernommen. Gemäss diesen Sanktionen haben die Schweizer Hochschulen bestimmten russischen Studierenden den Zugang zum Studium verwehrt, was rechtliche Fragen aufgeworfen hat.⁴⁸

Bis vor kurzem hatten die Schweizer WTI-Akteure Schwierigkeiten, ihre Aktivitäten zu koordinieren. Während einige Hochschulen Massnahmen implementierten, stellen andere deren Dringlichkeit in Frage. Dieser Unterschied ist vor allem auf das unterschiedliche Ausmass der Internationalisierung der jeweiligen Hochschulen und deren sensibler Forschungsbereiche zurückzuführen. Es ist daher wenig überraschend, dass technische Hochschulen bei der Implementierung eine Vorreiterrolle spielen. Insgesamt erschwert die uneinheitliche Implementierung den Überblick über die bereits ergriffenen Massnahmen. Dies beeinträchtigt den Entscheidungsprozess mit Blick auf weitere Massnahmen und die nationale Kohärenz. Aus diesem Grund haben die WTI-Akteure im vergangenen Jahr die Koordination innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft verstärkt. Eine interne Umfrage von *swissuniversities* hat dazu beigetragen, gemeinsame Positionen und Bedürfnisse zu definieren und die Kommunikation mit den politischen Akteuren zu verbessern.

Unter den politischen Akteuren ist das Bewusstsein für *Knowledge Security* in letzter Zeit gewachsen. 2023 schlug eine parlamentarische Interpellation die Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle für *Knowledge Security* vor.⁴⁹ Das Bewusstsein reicht aber auch weiter zurück. Seit 2004 betreibt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) «Prophylax»

48 Daniel Foppa, «ETH lehnt russische Studierende ab und gibt Rechtsgutachten in Auftrag», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.12.2023.

49 Céline Weber, *Interpellation 23.4203: «Sollte es nicht eine nationale Kontaktstelle für die Sicherheit von Schweizer Wissen und Technologie geben?»*, Nationalrat, 28.09.2023.

– ein Präventions- und Sensibilisierungsprogramm zu Proliferations- und Spionagerisiken, das sich an den Wirtschaftssektor richtet. Ein separates Programm, «Technopol», wurde 2013 lanciert und konzentriert sich auf Bedrohungen für den WTI-Sektor. Der NDB hat einen Anstieg an Interesse seitens der Hochschulen beobachtet, die nun aktiv nach Austauschmöglichkeiten suchen. Jedoch hat der NDB kein Mandat zur Formulierung von Strategien. Hier spielt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), das u.a. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) umfasst, eine zentrale Rolle.

Obwohl sich das WBF den Herausforderungen für den WTI-Sektor bewusst ist, hat es keine konkreten Massnahmen ergriffen. Dies liegt an der Funktionsweise des Schweizer WTI-Sektors und des schweizerischen politischen Systems. Der Schweizer WTI-Sektor besteht aus zahlreichen, vielfältigen und autonomen Akteuren, die alle unterschiedliche Rollen, Aufgaben und Kompetenzen haben. Er ist von einer starken *Bottom-up*-Kultur und einem konsensorientierten Ansatz geprägt, was die Koordination ebenso unerlässlich wie aufwändig macht. Das politische System der Schweiz beruht auf den Grundsätzen des Liberalismus, des Föderalismus und der Subsidiarität. Diese Merkmale prägen die Rolle des SBFI (und des SECO) gegenüber dem WTI-Sektor: es soll ideale Rahmenbedingungen schaffen, damit sich die Schweizer WTI-Akteure sowohl national als auch international bestmöglich entfalten können. Deshalb delegiert das SBFI oftmals nationale Aufgaben an WTI-Akteure und erfüllt keine typische strategische Funktion. Stattdessen bemüht sich das SBFI, nachträglich Kohärenz zu schaffen, indem es *Bottom-up*-Initiativen zu koordinieren und zu lenken versucht. Auf diese Weise respektiert es die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie und bewahrt WTI-Akteure vor einer *Top-down* Politikgestaltung. Das SBFI vertritt folglich die Position, dass die Verantwortung für *Knowledge Security* bei den WTI-Akteuren liegt und dass diese daher die Führung übernehmen sollten.

Unter den politischen Akteuren ist das Bewusstsein für *Knowledge Security* in letzter Zeit gewachsen.

Die WTI-Akteure bekennen sich zu ihrer Verantwortung, wünschen sich aber von den politischen Akteuren eine stärkere Unterstützung.

Damit berufen sie sich auf den Grundsatz der Schweizer Subsidiarität. Dieser besagt, dass politische Probleme möglichst auf der untersten gesellschaftlichen Ebene zu lösen sind und dass der Staat – auf kantonaler oder nationaler Ebene – nur dann eingeschaltet wird, wenn die betroffenen gesellschaftlichen Akteure nicht in der Lage sind, das Problem ohne Unterstützung zu bewältigen.⁵⁰ Der Vorteil hierbei ist, dass Probleme an der Quelle gelöst werden. Dies gewährleistet eine effiziente Lösung, erfordert aber eine ständige Koordinierung zwischen den Beteiligten. Die Subsidiarität erklärt das Zögern der politischen Akteure, eine aktivere Rolle in der Gestaltung von *Knowledge Security* zu übernehmen, und stellt den zentralen Aspekt der mangelnden Abstimmung zwischen den Wissenschafts- und Politikgemeinschaften dar. Subsidiarität ist jedoch lediglich ein Ansatz, um Lösungen durch das Engagement mehrerer Akteure zu entwickeln und kann nur funktionieren, wenn die Aufgaben und Koordinationsmechanismen klar definiert sind.

Aus diesem Grund hat swissuniversities kürzlich der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), dem obersten hochschulpolitischen Organ der Schweiz, die Schaffung einer *Knowledge Security Taskforce* vorgeschlagen. Ziel dieser Taskforce wäre erstens, nationale Kriterien zu entwickeln, um zu bestimmen, welche Länder, Institutionen, Forschungsbereiche und Finanzierungsquellen als sensibel gelten; und zweitens, welche Rechtsgrundlagen für die Implementierung von *Knowledge Security*-Massnahmen geschaffen werden müssten. Die Taskforce könnte ein Vorläufer für eine dauerhafte Struktur im Rahmen einer nationalen Plattform sein. Diese würde Fachwissen bündeln, den Kapazitätsaufbau unterstützen und als Koordinierungsmechanismus fungieren. Die Taskforce und die nationale Plattform würden neben den WTI-Akteuren auch das SBFI, das SECO und den NDB umfassen. Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) könnten ebenfalls miteinbezogen werden. Ziel ist es, Akteure mit Kompetenzen im Nachrichtendienst, in der Exportkontrolle sowie in der Sicherheits-, Aussen-, Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik zusammenzubringen.

50 Matthias Bieri / Andreas Wenger, «Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 227 (2018).

Jüngste Entwicklungen weisen auf ein verstärktes Engagement der politischen Akteure hin. Es besteht die Möglichkeit, dass die SHK demnächst das Mandat an swissuniversities zur Bildung einer Taskforce erteilen könnte. Dies würde wissenschaftliche Anliegen wie die Definition sensibler Forschungsbereiche behandeln. Ergänzend dazu könnte bald eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet werden, die sich mit politischen und rechtlichen Fragen befasst. Als dritte Entwicklung könnte das SBFI den Aufbau eines Kompetenzzentrums oder einer Plattform für *Knowledge Security* initiieren, welche als nationale Unterstützungsstruktur für Schweizer WTI-Akteure dienen könnte. Heute deutet einiges darauf hin, dass der Prozess der Angleichung zwischen den Wissenschafts- und Politikgemeinschaften begonnen hat. Wieweit dieser Prozess gedeiht, bleibt abzuwarten.

4 Sieben Leitprinzipien

Um eine wirksame und kohärente nationale Strategie zu entwickeln, müssten die Wissenschafts- und Politikgemeinschaften der Schweiz ihre Auffassungen, Bedürfnisse und Ziele angleichen. Dazu ist zugleich – respektive vorgängig – eine verstärkte Abstimmung innerhalb der jeweiligen Gemeinschaften erforderlich. Die WTI-Akteure haben bereits Fortschritte gemacht, wohingegen die Politik die relevanten Akteure innerhalb der Bundesverwaltung noch identifizieren und deren Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen definieren müsste. Die folgenden sieben Leitprinzipien – die intrinsisch zu *Knowledge Security* und in dem Sinne unvermeidlich sind – können helfen, die Abstimmung sowohl innerhalb als auch zwischen den Gemeinschaften zu vertiefen.

Erstens muss der Vorrang des Schweizer Rechts bekräftigt werden. Die akademische Freiheit ist durch Artikel 20 der Bundesverfassung geschützt. Dieser gewährleistet die Freiheit von Forschung, Lehre, Lernen und Wissensverbreitung ohne Einmischung oder Repressalien. Wenn Personen mit Sitz in der Schweiz dieses Recht aufgrund ausländischer Einmischung oder extraterritorialer Gesetze nicht ausüben können, stellt dies eine Verletzung des Schweizer Rechts dar. Darüber hinaus gewährleistet Artikel 5 des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes die institutionelle Autonomie. Gleichzeitig hat der Bund die Aufgabe, diese Rechte sowie die nationale Sicherheit zu schützen

und die Subsidiarität zu beachten.⁵¹ *Knowledge Security* wird von diesen und anderen Gesetzen, wie dem Datenschutz oder der Meinungsfreiheit, mitgeprägt. Welche Gesetze Vorrang haben sollten, ist eine Frage des Kontexts, der von politischen Akteuren und Interessensvertretern in Konsultation abgewogen werden muss.

Zweitens ist *Knowledge Security* ein politisches – und kein wissenschaftliches – Anliegen. Wissenschaftliche Integrität und nationale Interessen sind nicht durch wissenschaftliche Praktiken, Methoden und Entwicklungen gefährdet, sondern durch die politischen Zwecke, denen sie dienen oder unterworfen sind. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit bestimmten ausländischen Streitkräften ist beispielsweise nicht deshalb unerwünscht, weil sie wissenschaftlich uninteressant ist, sondern weil sie ein Risiko für die wissenschaftliche Integrität und/oder die nationalen Interessen darstellt. Was im nationalen Interesse liegt und was nicht, wird durch politische Prozesse bestimmt, da dies nicht auf neutralen Kriterien wie Wissen oder Profit beruht. Wissenschaftliche Integrität ist zwar ein normatives Konstrukt, aber ein international anerkanntes und weitgehend praktiziertes Regelwerk, das von Praktikern – nicht von politischen Akteuren – definiert wird, um neutrale, wissenschaftliche Ergebnisse zu erzeugen.

Drittens sind Sicherheit und Ethik untrennbare Aspekte von *Knowledge Security*. Die Versicherheitlichung des WTI-Sektors geht daher Hand in Hand mit der Ethisierung der nationalen Sicherheit – zumindest dort, wo WTI-Akteure involviert sind. Deshalb haben die Normen, die die wissenschaftliche Integrität prägen, auch Auswirkungen auf die politischen Prozesse, die nationale Interessen definieren. Mit anderen Worten: Internationale Richtlinien anerkannter ethischer Prinzipien – die sich beispielsweise in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO und den internationalen Menschenrechtsstandards widerspiegeln – wirken auf die nationale Souveränität ein. Die Gewichtung ist jedoch in manchen Regimen und kulturellen Kontexten stärker als in anderen. Letztendlich ist die Entscheidung, ob sicherheitsrelevante oder ethische Bedenken Vorrang haben, eine politische Frage. Politische

51 Art. 2 und Art. 5a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 03.03.2024).

Prozesse können zwar die nationale Sicherheit und Souveränität durchsetzen, die ethischen Standards selbst aber nicht aufheben.

Viertens sind *Knowledge Security*-Risiken komplex. Sie sind granular, entstehen oft durch Einzelkontakte und sind daher schwer zu erkennen. Da sie potenzielle Reputationsschäden mit sich bringen, werden Risiken oft nicht gemeldet, was die Indizienbeschaffung erschwert. Selbst wenn sie gemeldet werden, bleibt aufgrund der ständigen Weiterentwicklung von Bedrohungen eine gewisse Undurchsichtigkeit bestehen, weshalb eine kontinuierliche Beobachtung erforderlich ist. Darüber hinaus bewegen sich viele *Knowledge Security*-Risiken in einer Grauzone. Der Begriff *Dual Use Research of Concern* beschreibt Forschungsbereiche, die zwar wertvolle Erkenntnisse liefern sollen, aber auch ein *Dual-Use*-Potenzial haben. Die zunehmende Verschwommenheit zwischen Grundlagen- und angewandter Forschung wirft zudem die Frage auf, ob Exportkontrollen, die bisher nur auf die angewandte Forschung beschränkt waren, künftig auch auf die Grundlagenforschung ausgeweitet werden könnten.

Fünftens können ein zielgerichtetes Eingreifen und ein Vorsorgeansatz dazu beitragen, die Komplexität von *Knowledge Security*-Risiken zu bewältigen. Der Vorsorgeansatz ist ein epistemologisches, rechtliches und politisches Konzept, das eine Haltung oder den Umgang mit potenziell bedrohlichen Situationen oder Innovationen beschreibt, insbesondere wenn ausreichendes Wissen darüber noch nicht vorhanden ist.⁵² Trotz des Fehlens empirischer Daten sowie der ständigen Weiterentwicklung und Verschwommenheit von *Knowledge Security*-Risiken kann ein Vorsorgeansatz zur Risikoprävention beitragen und sollte auf allen Ebenen angewandt werden – von Einzelpersonen über Institutionen bis hin zu Regierungen. Aufgrund der Granularität der Risiken ist ein zielgerichtetes – im Gegensatz zu einem pauschalen – Eingreifen vorzuziehen.

Sechstens ist *Knowledge Security* eine Verbundarbeit, die auf Eigenverantwortung beruht. Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung der Sensibilisierung. Während Institutionen einen Gesinnungswandel innerhalb des WTI-Sektors fördern können, sollten sie Einzelpersonen

52 Didier Bourguignon, «Das Vorsorgeprinzip: Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereiche und Steuerung», *Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments*, 2015.

auch mit Beratung und operativer Unterstützung versehen, damit diese Risiken eigenständig angehen können. Das Gleiche gilt auf nationaler Ebene. Unterstützung und Austausch zwischen Institutionen sowie zwischen den Wissenschafts- und Politikgemeinschaften sind entscheidend, um *Best Practices* zu definieren, gemeinsame Strategien festzulegen und Ressourcen zu bündeln. *Knowledge Security* hängt also davon ab, dass Einzelpersonen mit Institutionen, Institutionen untereinander und politische Akteure mit WTI-Akteuren zusammenarbeiten. Eine Mischung aus *Bottom-up*- und konsensualen *Top-down*-Ansätzen gewährleistet die Akzeptanz der Interessensvertreter, die Koordination und kohärente Strategien.

Siebtens beruht *Knowledge Security* auf etablierten Normen, Zielen und Strategien. Sie zielt nicht darauf ab, *Open Science*, akademische Mobilität und internationale Zusammenarbeit zu unterbinden, sondern vielmehr darauf, diese sicher und gerecht zu gestalten. Während *Knowledge Security Top-down* durchgesetzt werden kann, betont der internationale Konsens die Wirksamkeit von *Bottom-up*-Ansätzen und die Selbstregulierung des WTI-Sektors. Richtig angewandt, schützt *Knowledge Security* die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie vor ausländischer Einmischung und innenpolitischer Überregulierung. Schliesslich ist sie auch mit den Grundsätzen des Schweizer Liberalismus und Subsidiarität vereinbar. Die Grundzüge des Schweizer WTI-Sektors müssen also nicht geändert, sondern aktiv praktiziert werden.

5 Ziele und Massnahmen

Knowledge Security in der Schweiz sollte drei Ziele verfolgen. Das erste Ziel ist die Gewährleistung eines starken und sicheren WTI-Sektors. Offenheit, Internationalität und *Bottom-up*-Initiativen sind erfolgreiche Kennzeichen des Schweizer WTI-Sektors, die durch einen vorsorglichen, risikobewussten Ansatz in der internationalen Zusammenarbeit ergänzt werden sollten, um die wissenschaftliche Integrität zu schützen und nationale Interessen zu wahren. Das zweite Ziel betrifft die Kohärenz. Die strategische Ausrichtung des WTI-Sektors hängt von einem konsensualen Entscheidungsprozess ab, der die institutionelle Vielfalt berücksichtigt und fördert, während gemeinsame Standards und Ziele für den Sektor als Ganzes festgelegt werden. Kohärente Strategien

gewährleisten die Flexibilität und verhindern einseitige oder lückenhafte Implementierungen. Das dritte Ziel ist die Stärkung subsidiärer Akteure. Einzelpersonen tragen die Verantwortung für *Knowledge Security*, müssen jedoch von Institutionen befähigt werden, um innerhalb des Umfangs ihrer Interessen und Verpflichtungen unabhängig handeln zu können. Institutionen wiederum müssen von anderen Institutionen und politischen Akteuren unterstützt werden, um diese Funktion wahrnehmen zu können.

Diese Ziele können durch drei Massnahmen erreicht werden. Erstens sollten sich die schweizerischen WTI- und politischen Akteure besser abstimmen. In einem ersten Schritt sollte eine innergemeinschaftliche Abstimmung gefunden werden, um die Kommunikation zu klären, bevor eine intergemeinschaftliche Abstimmung erreicht werden kann. Die sieben Leitprinzipien erleichtern diesen Prozess. Zweitens wird die Kohärenz von *Knowledge Security*-Strategien durch Koordination und Konsistenz hergestellt. Sobald eine Angleichung erfolgt und die Interessensvertreter versammelt sind, sollte ein Koordinationsmechanismus eingerichtet werden. Die Einrichtung einer Taskforce hätte den Vorteil, zentrale Fragen und dringende Bedürfnisse angehen zu können und gleichzeitig auf eine dauerhafte Unterstützungsstruktur hinzuarbeiten. Drittens erleichtert die Koordination die Formulierung und Implementierung von *Knowledge Security*-Massnahmen. In diesem Zusammenhang sollten WTI- und politische Akteure erstens ihre Ziele durch eine gemeinsame Bedrohungsdarstellung angleichen, zweitens Daten sammeln und vorhandenes Fachwissen bündeln, drittens Risiken identifizieren und Rollen zuweisen, viertens Themen technisieren, um Bedrohungen besser angehen zu können, fünftens ausgewogene, flexible und gezielte Ansätze und Massnahmen formulieren und sechstens die Auswirkungen der institutionell implementierten Massnahmen überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

In dieser neuen Ära des strategischen Wettbewerbs ist die internationale Zusammenarbeit zu einer Herausforderung geworden, aber sie ist auch eine Chance.

Die zwei Treiber von *Knowledge Security* – Sicherheit und Ethik – werden auf absehbare Zeit bestehen bleiben. In dieser neuen Ära des strategischen Wettbewerbs ist die internationale Zusammenarbeit zu

einer Herausforderung geworden, aber sie ist auch eine Chance. Auf nationaler Ebene wird die Auseinandersetzung mit *Knowledge Security* die sozialpolitische Dimension von WTI erhöhen, während die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik fördern wird. Obwohl *Knowledge Security* Unterschiede zu verstärken scheint, werden auch neue Gemeinsamkeiten entstehen, die auf geteilten Sicherheits- und Ethikbedenken basieren. Sich auf eine Zusammenarbeit, statt auf eine Entkopplung mit internationalen Partnern einzulassen, gewährleistet einen gegenseitig vorteilhaften Austausch. Letztlich ermöglicht *Knowledge Security* eine sichere internationale Zusammenarbeit und bewahrt den Zugang zu wichtigen Partnern sowie zu Wissen, Technologie und Innovation.

Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Bilanz und Ausblick

Von Sara Hellmüller, Flavia Keller und Lucile Maertens

Der erstmalige Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat zeigt, dass nichtständige Mitglieder auch im aktuell äusserst herausfordernden Kontext eine wichtige Rolle spielen können. Trotz Rückschlägen gelang es der Schweiz, ihre Werte und Interessen zu fördern, insbesondere als Verfechterin des Multilateralismus und des Völkerrechts und als Gastgeberin des internationalen Genfs. Der Einsitz war neutralitätspolitisch unproblematisch und erlaubte der Schweiz neue diplomatische Zugänge, die es nun über ihr zweijähriges Mandat hinaus zu erhalten gilt.

Die Schweiz war in den Jahren 2023 und 2024 erstmals nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Mit diesem Mandat übernahm sie eine zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung zu globalen Fragen der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens. Als nichtständiges Mitglied hatte sie sich für ihren zweijährigen Einsitz vier thematische Prioritäten gesetzt: Nachhaltiger Frieden, Schutz der Zivilbevölkerung, Klimasicherheit und Effektivität des Rates.¹ Ihr Einsitz fiel in eine Zeit, die von einem schwierigen internationalen und institutionellen Kontext geprägt war. Insbesondere die Unfähigkeit des Rates, in den akutesten aktuellen Krisenherden effizient zu handeln, vor allem im Nahen Osten, Myanmar und der Ukraine, führte nicht nur zu einer Infragestellung des Rates an sich, sondern auch des Einflusses, den nichtständige Mitglieder wie die Schweiz dort ausüben können.

Im vorliegenden Beitrag wird dieser schwierige Kontext skizziert, Bilanz gezogen zum Schweizer Einsitz im UNO-Sicherheitsrat und ein Ausblick auf dessen Vermächtnis präsentiert. Es wird argumentiert, dass die Schweiz durchaus eine wichtige Rolle im Rat spielen konnte,

1 Für eine Diskussion der vier Prioritäten, siehe: Fabien Merz, «Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2022), S. 81–99.

und sie den bestehenden Handlungsspielraum vor allem in Hinblick auf drei Aspekte gut zu nutzen wusste. Erstens trug die Schweiz zur Weiterführung wichtiger thematischer und geografischer Dossiers bei, auch wenn bei den umstrittensten Fragen unüberwindbare Gräben fortbestehen. Zweitens hat die Schweiz innovative Herangehensweisen an die Arbeitsmethoden des Rates genutzt, um bestehende Blockaden zu umgehen, obwohl es die langfristige Tragweite dieser Herangehensweisen noch zu untersuchen gilt. Drittens konnte sich die Schweiz als Verfechterin des Völkerrechtes im Rat etablieren, indem sie konsequent auf grundlegende humanitäre Normen hinwies, auch wenn deren konkrete Umsetzung nicht immer sichergestellt werden konnte. Natürlich gab es aber auch grössere Rückschläge. So konnten beispielsweise das Mandat des Expertenpanels für die Umsetzung der Sanktionen gegen Nordkorea und die Autorisierung der grenzüberschreitenden humanitären Hilfe in Syrien nicht verlängert werden. In Mali und Sudan wurden Friedensmissionen nicht verlängert (MINUSMA und UNITAMS) und das lange Ringen um eine Reaktion im Nahostkonflikt warf einen langen Schatten auf die Arbeit des Rates.

Ob die aktuellen Spannungen im UNO-Sicherheitsrat mehr Herausforderungen oder Spielraum für die gewählten Mitglieder bringen, kann nicht abschliessend beurteilt werden und hängt auch stark von deren politischem Willen, Ressourcen und nicht zuletzt Mut ab. Die Schweiz konnte jedoch ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus und Gastgeberin des internationalen Genfs durch den Einsitz im Sicherheitsrat fördern. Das Mandat eröffnete auch neue diplomatische Zugänge, insbesondere zu den Grossmächten. Ausserdem zeigte sich, dass es neutralitätspolitisch unproblematisch war. Aus dieser ersten Erfahrung der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat lässt sich also keinen Grund erschliessen, warum sie sich nicht auch in Zukunft für ein solches Mandat bewerben sollte.

1 Der internationale, institutionelle und innenpolitische Kontext

Der Bundesrat reichte die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat im Jahr 2011 ein, nachdem umfangreiche Konsultationen mit dem Parlament durchgeführt wurden. In der regionalen Gruppe «westeuropäische und andere Länder» mit ihren zwei Sitzen im UNO-Sicherheitsrat

kandidierte neben der Schweiz für den Einsitz 2023–2024 nur Malta. Daraus resultierte, dass die Schweiz am 9. Juni 2022 unangefochten und mit 187 von 190 Stimmen in den UNO-Sicherheitsrat gewählt wurde. Vor dem Hintergrund der unumstrittenen Wahl begann die Schweiz bereits früh mit den Vorbereitungen auf den Mandatsbeginn im Januar 2023.² So wurden beispielsweise zusätzliche Stellen in Bern und New York geschaffen, sowie die administrativen und institutionellen Strukturen angepasst, um eine bestmögliche Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zu gewährleisten.³

Auch wenn gewählte Mitglieder im Gegensatz zu den ständigen Mitgliedern kein Vetorecht besitzen, prägen sie die Dynamiken im Rat entscheidend mit.

Mit Ausnahme der fünf ständigen Mitglieder (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland, USA) verändert sich die Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrates jedes Jahr durch die Wahl von fünf nichtständigen Mitgliedern. Neben der Schweiz und Malta traten am 1. Januar 2023 auch Ecuador, Japan und Mosambik ihre zweijährigen Einsitze an. Dazu kamen Albanien, Brasilien, Gabun, Ghana und die Vereinigten Arabischen Emirate, die bereits ein Jahr im Rat vertreten gewesen waren. Im Jahr 2024 wurden diese fünf Staaten durch Algerien, Guyana, Sierra Leone, Slowenien und Südkorea ersetzt.

Auch wenn gewählte Mitglieder im Gegensatz zu den ständigen Mitgliedern kein Vetorecht besitzen, prägen sie die Dynamiken im Rat entscheidend mit. Ihr Handlungsspielraum wird dabei vom internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontext beeinflusst.

1.1 International: Geopolitische Spannungen

Der internationale Kontext des Schweizer Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat war von geopolitischen Spannungen geprägt. Sowohl in der Forschung wie auch in der Praxis wird dies oft auf strukturelle

2 Fabien Merz, «Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2021), S. 43–5.

3 Massimo Pico, «Préparer son mandat au Conseil de sécurité de l'ONU», in: *Journal du multilatéralisme*, 01.08.2024.

Veränderungen in der aktuellen Weltordnung zurückgeführt, insbesondere auf neue Kräfteverhältnisse zwischen den Grossmächten.⁴ Besonders der Einfluss von China und Russland, ebenfalls ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, hat in den letzten Jahren in der internationalen Politik stark zugenommen.⁵

Die sich im Wandel befindende Weltordnung bietet mehr Raum für geopolitische Spannungen, da sich die Staaten dauernd machtpolitisch repositionieren. Dies zeigte sich unlängst in den aktuellen Konflikttherden von Syrien zur Ukraine zu Gaza – in allen drei Kontexten ist die internationale Staatengemeinschaft zutiefst gespalten. Dies führte dazu, dass der UNO-Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren in den akutesten Krisen grösstenteils handlungsunfähig war. Nebst diesen visiblen Blockaden weisen weitere Indikatoren auf die zunehmende Spaltung des Rates hin. So hat beispielsweise der Gebrauch des Vetorechtes durch die ständigen Mitglieder in den letzten Jahren bedeutend zugenommen. Während es zwischen 2001 und 2010 im Schnitt 1,4 Vetos pro Jahr waren, stieg die Zahl von 2011 bis 2020 auf 2,5 Vetos pro Jahr und zwischen 2021 und 2023 waren es sogar 3,3 pro Jahr.⁶ Ausserdem ist es schwieriger geworden, Einstimmigkeit im Rat zu erzielen. So waren Mandatserneuerungen von Friedensmissionen im Jahre 2011 in weniger als 5 Prozent der Fälle nicht einstimmig, während es im Jahre 2022 in 33,3 Prozent der Erneuerungen keine Einstimmigkeit gab.⁷ Die Schwierigkeit, einen Konsens zu finden, zeigt sich auch in der abnehmenden Anzahl von Präsidialerklärungen, die einstimmig angenommen werden müssen: Im Jahre 2021 gab es 24 solche Erklärungen, im Jahre 2022 waren es nur noch sieben, ein Rückgang von 71 Prozent.⁸

4 UNO-Generalsekretär António Guterres bezieht sich beispielsweise auf die multipolare Weltordnung in seiner «New Agenda for Peace», siehe: UN Secretary-General, *Policy Brief on a New Agenda for Peace* (New York: United Nations, 2023). In der Forschung wird die neue Weltordnung auch diskutiert, siehe: Mitav Acharya, «After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order», in: *Ethics & International Affairs* 31:3 (2017), S. 271–85; Barry P. Posen, in G. John Ikenberry / Michael Mastanduno / William C. Wohlforth (Hrsg.), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (New York: Cambridge University Press, 2012), S. 317–41; Cedric De Coning / Mateja Peter (Hrsg.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

5 Fabien Merz, «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2023), S. 28–32; Alexander Cooley / Daniel H. Nexon, «(No) exit from liberalism?», in: *New Perspectives* 28:3 (2020), S. 280.

6 United Nations, *Security Council – Veto List*, research.un.org.

7 Security Council Report, *Security Council Working Methods in Hard Times*, Mai 2023.

8 *Ebd.*

Diese geopolitisch angespannte Lage und deren Einfluss auf den UNO-Sicherheitsrat beeinflusst den zweijährigen Einsitz der nichtständigen Mitglieder. In einem zunehmend polarisierten Kontext ist es einerseits schwieriger, Entscheide durchzubringen, andererseits bietet aber genau ein solcher Kontext mehr Spielraum für brückenbildende Funktionen der gewählten Mitglieder.⁹

1.2 Institutionell: Krise des Multilateralismus

Auch der institutionelle Kontext des Schweizer Einsitzes war herausfordernd, da er in einer für den Multilateralismus äusserst schwierigen Zeit stattfand, was unter anderem auch die obengenannten geopolitischen Spannungen spiegelt. Unilaterale Handlungen einiger Mitgliedstaaten, einschliesslich klarer Verstösse gegen die UNO-Charta, die zunehmende «Klubdiplomatie», bei der nur (selbsternannte) Grossmächte am Tisch sitzen, und populistische Kritik, welche den internationalen Organisationen vorwirft, nicht in der Lage zu sein, alle globalen Probleme zu lösen, schaffen den Hintergrund dessen, was weitgehend als «Krise des Multilateralismus» bezeichnet wird. Auf praktischer Ebene haben sich diese Herausforderungen in einer Liquiditätskrise manifestiert, da Mitgliedstaaten ihre geplanten Beiträge zum regulären Haushalt der UNO verzögern. Dies führte zum Beispiel dazu, dass der *Palais des Nations* in Genf letzten Winter teilweise geschlossen blieb und UNO-Mitarbeitende von zu Hause arbeiten mussten, um Energiekosten zu sparen.¹⁰

Während sämtliche UNO-Gremien von diesem herausfordernden institutionellen Kontext betroffen sind, hat er insbesondere auf den Sicherheitsrat einen wichtigen Einfluss. Obwohl dieser weiterhin das einzige Forum ist, in dem sich die Grossmächte treffen und miteinander verhandeln können, sind Entscheidungen nicht nur schwerer zu erreichen, sondern die internationalen Normen, die der Rat eigentlich schützen und durchsetzen sollte, werden häufiger in Frage gestellt. Dies beeinflusst die Rolle der zehn nichtständigen Mitglieder. So kann der institutionelle Kontext sie daran hindern, das Potenzial ihres zweijährigen

9 Siehe: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*.

10 United Nations, *Public Announcement from the United Nations Office at Geneva*, ungeneva.org, 2024.

Einsitzes voll auszuschöpfen. Dazu gehört einerseits die Förderung ihrer Prioritäten, wie etwa die Klimasicherheit – ein Thema, das kontinuierlich von den gewählten Mitgliedern auf die Agenda gesetzt wird, jedoch zunehmend auf Widerstand bei den ständigen Mitgliedern gestossen ist.¹¹ Andererseits kann dies die gewählten Mitglieder dazu ver-

Die Krise des Multilateralismus ist für die Schweiz besonders besorgniserregend.

anlassen, sich auf weniger politische Themen zu konzentrieren, um eine minimale Kontinuität innerhalb der Organisation zu gewährleisten. Und schliesslich kann der schwierige institutionelle Kontext zu einer grösseren

Hinterfragung der Rolle nichtständiger Mitglieder in einer derart kritisierten Institution führen. Denn auch wenn die Polarisierung zwischen den fünf ständigen Mitgliedern, wie oben erwähnt, den gewählten Mitgliedern potenziell mehr Handlungsspielraum eröffnen kann, wird von kritischer Seite dennoch häufiger die Tatsache unterstrichen, dass der UNO-Sicherheitsrat keine Einigungen zu den wesentlichen Problemen erzielt, die er eigentlich zu lösen hat.

Die Krise des Multilateralismus ist für die Schweiz besonders besorgniserregend, da sie eine bedeutende Gastgeberin multilateraler Einrichtungen und Depositarstaat der Genfer Konventionen ist. Das internationale Genf beherbergt eine grosse Anzahl von UNO-Einrichtungen in unterschiedlichen Bereichen wie Menschenrechte, Migration, globale Gesundheit oder Abrüstung. Dieses Ökosystem ist tief mit dem wirtschaftlichen und sozialen Leben der Stadt und des Kantons Genf verflochten, ebenso wie mit der Identität der Schweiz als Gastgeberland internationaler Institutionen, Gipfel und Konferenzen, als Verfechterin des humanitären Völkerrechts und als neutrale Vermittlerin durch ihre Guten Dienste. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Krise der multilateralen Institutionen ist es umso wichtiger, dass die Schweiz diese Identität weiterhin vehement vertritt, trotz der tiefen Spannungen, die den Rat im Speziellen und die internationale Staatengemeinschaft

11 Das einzige Veto im Jahr 2021 richtete sich gegen eine Resolution zum Thema Klimawandel und Sicherheit, die von einer grossen Koalition von UN-Mitgliedstaaten unterstützt und von gewählten Mitgliedern verfasst wurde. Russland und Indien stimmten dagegen, China enthielt sich. Siehe: Lucile Maertens / Maria J. Trombetta, «Climate Change at the United Nations Security Council: Securitization, Climatization and Beyond», in: Maria J. Trombetta (Hrsg.), *Handbook on Climate Change and International Security* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), S. 182–200.

im Allgemeinen spalten. Dennoch könnten die Herausforderungen, mit denen sich die Schweiz im Rat konfrontiert sah, auch innenpolitische Debatten über die Vorteile und die Relevanz eines gewählten Mitglieds in diesem herausfordernden Kontext anheizen.

1.3 Innenpolitisch: Demokratische Debatten

In der Tat war der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat innenpolitisch nicht unumstritten. So war es von Beginn an Gegenstand weitreichender Debatten, und das Parlament wurde aktiv in die Ratsarbeit einbezogen. Die Kandidatur im Jahr 2011 wurde erst nach parlamentarischer Zustimmung in Angriff genommen,¹² und die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments (APKs) wurden vor dem Einsitz zu den Prioritäten der Schweiz im Rat konsultiert.¹³ Neben regelmässigen Berichten an die APKs wurden deren Präsidenten bei anstehenden Entscheidungen im Rat, welche die Einführung neuer Sanktionsregimes oder die Genehmigung militärischer Durchsetzungsmassnahmen beinhalten, in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen. Zum Beispiel wurden die APK-Präsidenten zum Resolutionsentwurf bezüglich der Autorisierung der Entsendung einer internationalen Polizeitruppe nach Haiti konsultiert.¹⁴ Zudem fand bereits im Vorfeld der Wahl in den UNO-Sicherheitsrat eine Debatte über die Bedeutung und den Einfluss des Einsitzes auf die Schweizer Aussenpolitik und insbesondere deren Neutralität statt. In einem Bericht von 2015, der auf Anfrage des Parlaments erstellt wurde, stellte der Bundesrat fest, dass die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat «an der Neutralität entsprechend ihrer gegenwärtigen Praxis festhalten» könne.¹⁵ Dennoch wurde die Kandidatur im Parlament wiederholt in Frage gestellt.¹⁶ Die aktive Einbindung

12 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024*, 05.06.2015, S. 8.

13 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Bericht zum ersten Jahr im Sicherheitsrat (2023), 07.02.2024, S. 3.

14 *Ebd.*, S. 5.

15 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz*, S. 4.

16 Siehe: Bundesversammlung, *Motion 21.4554*, parlament.ch, 16.12.2021.

innenpolitischer Akteure zum Schweizer Einsitz war einzigartig und bei anderen nichtständigen Mitgliedern deutlich weniger direkt.¹⁷

Auf administrativer Ebene wurde entschieden, während dem Einsitz im Rat auf die bereits bestehenden Konsultations- und Entscheidungsprozesse zurückzugreifen.¹⁸ Anders als während dem OSZE-Vorsitz, zu dem eine spezifische Taskforce errichtet wurde, fungierte die UNO-Abteilung in Bern während dem Einsitz im Sicherheitsrat als Schaltzentrale zwischen der Mission in New York, den Aussenstellen sowie anderen Abteilungen und Diensten der Bundesverwaltung. In dieser Position gewährleistete die UNO-Abteilung insbesondere den Informationsfluss zwischen jenen Stellen. Daraus resultierte eine breit abgestützte und von grossen Teilen der Bundesverwaltung informierte Position der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat. Der reibungslose Ablauf dieses Konsultationssystems bedurfte ausserdem zusätzlicher finanzieller Mittel, denn gewählte Mitglieder sind vor dem Hintergrund der grossen Arbeitslast im Rat auf einen (temporären) Personalausbau in der Zentrale und in New York angewiesen.¹⁹

Die stetige Auseinandersetzung mit innenpolitischen Dynamiken, sowohl auf inhaltlicher wie auch administrativer Ebene, trug schliesslich dazu bei, dass der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat intern gut abgesichert war. Durch den breiten Einbezug der Administration und des Parlaments wurde besonders einer möglichen politischen Gegenreaktion vorgebeugt. Gleichzeitig können solch verhältnismässig inklusiven Entscheidungs- und Konsultationsprozesse potenziell auch eine bremsende Wirkung vis-à-vis dem dynamischen Ratsalltag entfalten und damit den Handlungsspielraum der Delegation in New York einschränken.

17 Siehe: Bundesrat, *Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes*, 11.09.2020. So sagte beispielsweise Andreas Gross (ehemaliges Mitglied des Nationalrats) in einem Interview: «Die Schweiz ist gut in der UNO angekommen. Sie bleibt aber wohl das einzige UNO-Mitglied, dessen Aufnahme in den Sicherheitsrat zu Hause umstrittener ist als in der UNO-Generalversammlung». Bruno Kaufmann, «20 Jahre nach Beitritt: Schweiz führt wieder eine UNO-Debatte», in: *swissinfo*, 03.03.2022.

18 Massimo Pico, *Préparer son mandat de membre élu au Conseil de sécurité des Nations Unies : analyse des pratiques de la Suisse* (Masterarbeit, Université de Lausanne), S.118.

19 EDA, *Fragen und Antworten: Die Schweiz und der UNO-Sicherheitsrat*, eda.admin.ch, 13.12.2022.

2 Bilanz

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation des internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontextes stellt sich die Frage, welchen Handlungsspielraum die Schweiz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat hatte, und wie sie diesen genutzt hat. Im Folgenden wird diese Frage aus drei Blickwinkeln betrachtet: Erstens wird die alltägliche Arbeit des Rates untersucht und argumentiert, dass er trotz Spannungen weiterhin in verschiedenen geografischen und thematischen Dossiers handlungsfähig war. Zweitens wird der Umgang der Schweiz mit den Arbeitsmethoden des Rates diskutiert und aufgezeigt, dass eine innovative Herangehensweise es erlaubte, bestehende Blockaden zu umgehen. Und drittens wird beschrieben, wie sich die Schweiz als Wächterin des Völkerrechtes im Rat etablierte und argumentiert, dass es im aktuellen Kontext vor allem um eine Bewahrung von Minimalstandards ging.

2.1 Weiterführung geografischer und thematischer Dossiers

Trotz eines herausfordernden Kontextes hat der UNO-Sicherheitsrat in den Jahren 2023 und 2024 bedeutende Arbeit geleistet. So konnten eine Reihe von geografischen und thematischen Dossiers mit wichtiger Schweizer Beteiligung weitergeführt werden.

In den geografischen Dossiers betrifft dies insbesondere die Verlängerung der Mandate von UNO-Friedensmissionen. Grundsätzlich werden deren Mandate vom Sicherheitsrat jeweils für ein Jahr verabschiedet, sie unterliegen also einem stetig wiederkehrenden Aushandlungsprozess. Angesichts der internationalen Spannungen gestalten sich diese Verhandlungen zunehmend schwieriger und verlangen teils grosses diplomatisches Geschick. Je nach Kontext ist es demnach bereits als Erfolg anzusehen, wenn ein Mandat unverändert fortgeführt wird. Als Beispiel lässt sich hier die Verlängerung der EU-geführten multidimensionalen Stabilisierungstruppe in Bosnien und Herzegowina (EUFOR ALTHEA) vom November 2023 nennen. Die Schweiz war als Vorsitzende der Koordinierungs- und Redaktionsgruppe des Dossiers zu Bosnien und Herzegowina in der Federführung dieser Mandatsverlängerung. Vor dem Hintergrund eines gespaltenen UNO-Sicherheitsrates – Russland und China erkennen die Legitimität des Hohen Repräsentanten für

Bosnien und Herzegowina (den ehemaligen deutschen Landwirtschaftsminister Christian Schmidt) nicht an – entschied sich die Schweiz für umfangreiche bilaterale Konsultationen vor der Veröffentlichung des ersten Entwurfs, der dieselben operativen Ansätze wie die vorausgehende Resolution aus dem Jahr 2022 beinhaltet. Neue Elemente wurden keine hinzugefügt. Diese Strategie der frühzeitigen und umfangreichen Konsultationen schlug sich in einem für dieses Dossier verhältnismässig reibungslosen Verhandlungsprozess nieder, der schliesslich in der Verlängerung der Friedensmission mündete.²⁰

Dass die Mandatserneuerung von Friedensmissionen keineswegs ein Automatismus ist, zeigen die Nicht-Verlängerungen der Missionen in Mali (MINUSMA) und Sudan (UNITAMS). Beide Friedensmissionen wurden abgezogen, da ihre Mandate auf Ersuchen der Gastgeberstaaten nicht mehr verlängert wurden. Ausserdem gab es Momente, in denen die politischen Gräben im UNO-Sicherheitsrat nicht überwunden werden konnten und die diplomatische Arbeit der Delegationen nicht von Erfolg gekrönt war. Im Juli 2023 wurde beispielsweise die Resolution zum grenzüberschreitenden humanitären Zugang zum Nordwesten Syriens durch ein russisches Veto beendet. Im Januar desselben Jahres hatte der UNO-Sicherheitsrat das Mandat, welches seit 2013 bestand, noch einstimmig um sechs Monate verlängert. Die Schweiz und Brasilien, als Co-Federführerinnen, legten im Anschluss daran einen Vorschlag zur Verlängerung um neun Monate vor, was einem Kompromiss zwischen den geforderten zwölf (u.a. von USA und Grossbritannien) versus sechs Monaten (von Russland) entsprach.²¹ Auch wenn die Arbeit der Schweiz gelobt wurde, konnte ein Veto nicht verhindert werden.²² Gleiches gilt für die Mandatierung des von der Schweiz präsierten Expertenpanels für die Umsetzung der Sanktionen gegen Nordkorea. Aufgrund schwieriger Verhandlungen wurde die Abstimmung um mehrere Tage verschoben. Trotzdem konnte kein Konsens über den Text gefunden werden. Die Mandatsverlängerung des Expertenausschusses wurde schliesslich mit einem Veto Russlands belegt.

20 Security Council Report, «Bosnia and Herzegovina: Debate and EUFOR ALTHEA Reauthorisation*», in: *What's in Blue*, 01.11.2023.

21 Security Council Report, «Syria: Vote on Reauthorisation of the Cross-Border Aid Mechanism*», in: *What's in Blue*, 11.07.2023.

22 Merz, *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*, S. 41–4.

Trotz solchen Rückschlägen öffnet sich jedoch hin und wieder eine Tür, die es ermöglicht, kleine Fortschritte zu erzielen. Das ist insbesondere bei thematischen Dossiers der Fall. Als Beispiel soll hier der Einbezug des Klimawandels in die Arbeit des Rates dienen, eine der vier Prioritäten der Schweiz. Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit ist weiterhin ein Diskussionspunkt zwischen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates, da einige (auch ständige) Mitglieder diese Verbindung anfechten und argumentieren, dass der UNO-Sicherheitsrat nicht das geeignete Forum zur Diskussion von Klimafragen sei. Gleichwohl konnte die Schweiz bei verschiedenen Produkten neue Sprache zum Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit integrieren. Beispielsweise beinhaltet die Mandatsverlängerung des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (BINUH) vom 12. Juli 2024 neue von der Schweiz vorgeschlagene Formulierungen zu den möglichen Folgen von Bandengewalt für die Massnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen negative Auswirkungen des Klimawandels.²³ Ausserdem anerkennt eine am 24. Mai 2024 verabschiedete Präsidialerklärung zur Lage im Sahel und Westafrika die verschärfende Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernährungssicherheit und andere humanitäre, soziale und wirtschaftliche Faktoren, die die Sicherheit und Stabilität Westafrikas und der Sahelzone beeinträchtigen.²⁴ Die Schweiz war zusammen mit Sierra Leone federführend bei der Ausarbeitung der Erklärung. Es ist dies die erste verabschiedete Präsidialerklärung zu Westafrika seit August 2021, nachdem die Verhandlungen über einen Text mehr als zwei Jahre lang wegen der Formulierung über den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit ins Stocken geraten waren. Schliesslich leitet die Schweiz zusammen mit Mosambik auch die «Informelle Expertengruppe zu Klimasicherheit».

Trotz solchen Rückschlägen öffnet sich jedoch hin und wieder eine Tür, die es ermöglicht, kleine Fortschritte zu erzielen.

Auch unter schwierigen Voraussetzungen und trotz Rückschlägen schaffen es die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates also weiterhin,

23 Security Council Report, «Haiti: Vote on BINUH Mandate Renewal», in: *What's in Blue*, 11.07.2024.

24 United Nations Security Council, *S/PRST/2024/3*, documents.un.org, 24.05.2023.

Mandate zu verlängern und Resolutionen zu verabschieden. Gewählte Mitglieder wie die Schweiz nehmen als (Co-)Federführer eine wichtige Rolle ein und können bei polarisierten Positionen im Rat als Brückenbauer agieren. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Ausführung des Mandats des UNO-Sicherheitsrates. Darüber hinaus nutzen nicht-ständige Mitglieder aber auch kreative und innovative Instrumente, um ihre Anliegen voranzubringen, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

2.2 Innovation in den Arbeitsmethoden

Das herausfordernde Umfeld des UNO-Sicherheitsrates hat auch Innovation in den Arbeitsmethoden hervorgebracht. In der Forschung wird gezeigt, wie gewählte Mitglieder trotz ungleicher Machtverhältnisse, ihrer nur zweijährigen Mitgliedschaft und des damit verbundenen fehlenden institutionellen Gedächtnisses durch innovative Arbeitsmethoden Einfluss ausüben können.²⁵ So können sie Koalitionen bilden, als (Co-) Federführer agieren und Resolutionsentwürfe erstellen oder zu spezifischen Themen beitragen, bei denen sie Expertise entwickelt haben.²⁶

Auch die Schweiz hat solche Techniken während ihres zweijährigen Einsitzes angewendet. Ein exemplarisches Beispiel ist die Resolution 2728 zu Gaza, die am 25. März 2024 verabschiedet wurde. Alle erwähnten Einflussmittel kamen zum Tragen: Koalitionsbildung, Resolutionserstellung und Beiträge zu prioritären Themen, im Falle der Schweiz der Schutz von Zivilpersonen. So kam die nach fast sechs Monaten Krieg im Gazastreifen angenommene Resolution dank einer Koalition aller gewählten Mitglieder zustande. Sie wurde mit 14 Stimmen bei keiner Gegenstimme und einer Enthaltung (USA) angenommen und markierte die erste kollektive Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates zu

25 Jeremy Farrall et al., «Elected member influence in the United Nations Security Council», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 101–15.

26 Nils N. Schia, «Being Part of the Parade», in: *Political and Legal Anthropology Review* 36:1 (2013), S. 138–56; Adam Lupel / Lauri Mälksoo, *A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council* (New York: International Peace Institute, 2019); Marie-Eve Loiselle, «The penholder system and the rule of law in the Security Council decision-making», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 139–56; Rosa Freedman / Nicolas Lemay-Hébert, «The Security Council in Practice», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 157–76.

einem sofortigen Waffenstillstand während des Ramadans.²⁷ Dies war ein wichtiger Meilenstein nach Monaten gescheiterter Resolutionen – seit Oktober 2023 wurden fünf Resolutionen zur «Situation im Nahen Osten, einschliesslich der Palästina-Frage» entweder von den USA oder von Russland und China mit einem Veto belegt. Im Vergleich dazu wurde im Jahr 2021 das Veto nur einmal von Russland gegen eine Resolution zur Klimasicherheit eingesetzt.²⁸ Die Schweiz beteiligte sich aktiv an der zu Stande gekommenen Koalition, die alle zehn gewählten Mitglieder umfasste.²⁹ Tatsächlich war es das erste Mal in der Geschichte des UNO-Sicherheitsrates, dass ein Resolutionsentwurf von allen gewählten Mitgliedern eingebracht wurde. Dieser historische Moment wurde von der Schweiz selbst betont, indem sie argumentierte, dass die Verabschiedung «die Bedeutung und das Gewicht zeigt, das gewählte Mitglieder haben können, wenn die Blockaden des Rats die Erfüllung seines Mandats stören».³⁰ Sie unterstrich dabei auch insbesondere eines ihrer Kernthemen, als sie sagte, dass sie sich des Mandats bewusst sei, «das uns von der Generalversammlung übertragen wurde, als sie uns wählte, und unserer eigenen Priorität – dem Schutz von Zivilpersonen».³¹ Während die tatsächliche Wirkung dieser Resolution auf einem anderen Blatt steht, zeigt sie doch den wichtigen Einfluss nichtständiger Mitglieder.

Der Fall der Schweiz zeigt auch zusätzliche Praktiken auf, durch die gewählte Mitglieder ihre Agenda vorantreiben und neue Handlungsweisen entwickeln können. Drei Methoden wurden von der Schweiz besonders genutzt.

Erstens hat die Schweiz die inzwischen gut etablierte Praxis der Organisation von «Arria-Formel-Treffen» genutzt, um für sie wichtige Themen voranzutreiben. Dies sind informelle Zusammenkünfte, die es

27 United Nations, «Security Council Demands Immediate Ceasefire in Gaza for Month of Ramadan, Adopting Resolution 2728 (2024) with 14 Members Voting in Favour, United States Abstaining» in: *Meetings Coverage Security Council*, 25.03.2024. Andere Resolution, die vor allem die humanitäre Situation betrafen, wurden vorher angenommen: Resolution 2712 am 15. November 2023 und Resolution 2720 am 22. Dezember 2023.

28 United Nations, *Security Council – Veto List*.

29 EDA, «Nahost: UNO-Sicherheitsrat fordert sofortigen Waffenstillstand», in: *A Plus For Peace*, 25.03.2024; Security Council Report, «The Middle East, including the Palestinian Question: Yesterday's Adoption and Today's Briefing and Consultations», in: *What's in Blue*, 11.07.2023.

30 United Nations Security Council, *S/PV.9586*, documents.un.org, 25.03.2024.

31 *Ebd.*

UNO-Sicherheitsratsmitgliedern ermöglichen, eine Diskussion über Themen zu führen, die (noch) nicht formell auf der Agenda des Rats stehen, und dazu zivilgesellschaftliche Sprecher und Sprecherinnen einzuladen.³² Die Schweiz hat dieses Format beispielsweise im Bereich der Wissenschaftsdiplomatie angewendet. So veranstaltete sie am 16. Mai 2024 ein Arria-Treffen mit dem Titel «Die Macht der Wissenschaft für Frieden und Sicherheit freisetzen».³³

Tatsächlich war es das erste Mal in der Geschichte des UNO-Sicherheitsrates, dass ein Resolutionsentwurf von allen gewählten Mitgliedern eingebracht wurde.

Indem die Schweizer Vertretung betonte, dass «der Rat auf wissenschaftlichen Grundlagen basieren muss», hob sie die entscheidende Rolle wissenschaftlicher Akteure hervor, um zuverlässige Fakten und Wissen für evidenzbasierte Analysen und Entscheidungen bereitzustellen.³⁴ Mit

dieser Initiative förderte die Schweiz weniger politisierte Sichtweisen und potenziell weniger polarisierte Debatten im Rat. Dies zeigte sich auch im Schwerpunkt auf Wissenschaft und Technologie während des im Folgenden erwähnten informellen Besuchs des UNO-Sicherheitsrates in Genf im August 2024.³⁵

Zweitens hat die Schweiz das Format der Besuchsmissionen mit Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates wiederbelebt. Solche Besuche existieren seit 1964, als Delegierte erstmals nach Kambodscha und Vietnam reisten,³⁶ und sind seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer oft angewandten Arbeitsmethode geworden.³⁷ Ausgesetzt aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie, wurden sie erst im März 2023 mit einer von Frankreich und Gabun geleiteten Mission in die

32 Security Council Report, *Arria-formula Meetings*, securitycouncilreport.org, 16.12.2020.

33 EDA, «Arria-Formula Meeting: Unlocking the Power of Science for Peace and Security», in: *A Plus For Peace*, 17.05.2024.

34 *Ebd.*

35 EDA, «Innovation, Wissenschaft und Technologie unterstützen die Bemühungen zur Prävention neu auftretender Sicherheitsrisiken», in: *A Plus For Peace*, 26.08.2024.

36 Security Council Report, *Security Council Visiting Missions*, securitycouncilreport.org, 20.09.2023.

37 *Ebd.*

Demokratische Republik Kongo wieder aufgenommen.³⁸ Im selben Jahr führte die informelle Expertengruppe des UNO-Sicherheitsrates zu «Frauen, Frieden und Sicherheit», die von der Schweiz zusammen mit Sierra Leone (im ersten Mandatsjahr mit den Vereinigten Arabischen Emiraten) geleitet wird, einen Feldbesuch im Südsudan durch. Während des zweiten Jahres ihres Einsitzes nutzte die Schweiz diese Methode aktiv, indem sie im Februar 2024 gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich und Guyana³⁹ eine Besuchsmission nach Kolumbien leitete und im August 2024 einen informellen Besuch in Genf zum 75. Jahrestages der Genfer Konventionen von 1949 organisierte.⁴⁰ Indem sie Besuche als Mittel nutzt, um Einblicke in die Situationen vor Ort, wie im Fall Kolumbiens,⁴¹ und «die Expertise des internationalen Genf zur Prävention neuer Bedrohungen für Frieden und Sicherheit» zu präsentieren, trägt die Schweiz dazu bei, den Rat zu dezentralisieren.⁴² Solche Bemühungen können nicht nur wertvolle Informationen für die Entscheidungsfindung liefern, sondern auch die Arbeit des UNO-Sicherheitsrates legitimieren, die oft als losgelöst von lokalen Realitäten wahrgenommen wird.

Drittens hat die Schweiz ihr Ansehen als Förderin des Multilateralismus gestärkt, in dem sie bestehende Partnerschaften zwischen dem UNO-Sicherheitsrat und anderen internationalen (regionalen) Organisationen ausgebaut hat. Dies war besonders mit der Afrikanischen Union der Fall. Einerseits organisierte die Schweiz während ihrer ersten Ratspräsidentschaft im Mai 2023 eine Debatte über die Finanzierung von Friedensoperationen der Afrikanischen Union. VBS-Vorsteherin Bundesrätin Viola Amherd betonte in ihrer Rede ihre Unterstützung für «eine neue Entscheidung des Sicherheitsrates zur vorhersehbaren, nachhaltigen und flexiblen Finanzierung von Friedenseinsätzen unter

38 Security Council Report, *Security Council Visiting Missions*; Security Council Report, «In Hindsight: The UN Security Council Returns to the Field», in: *March 2023 Monthly Forecast*, 28.02.2023.

39 EDA, «Der UNO-Sicherheitsrat reist nach Kolumbien, um den Friedensprozess zu unterstützen», in: *A Plus For Peace*, 09.02.2024.

40 Security Council Report, «Dispatches from the Field: Tour of the «Humanitarian Trail» in Geneva and Briefing by the Central Tracing Agency of the ICRC», in: *What's in Blue*, 30.08.2024.

41 EDA, *Der UNO-Sicherheitsrat reist nach Kolumbien*.

42 Bundesrat, *Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats reisen nach Genf*, admin.ch, 20.08.2024.

der Leitung der Afrikanischen Union».⁴³ Am 21. Dezember 2023 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat einstimmig eine Resolution, die diese Initiative unterstützte.⁴⁴ Andererseits nahm die Schweiz nicht nur am jährlichen Treffen mit den Mitgliedern des Friedens- und Sicherheitsrates der Afrikanischen Union teil, sondern organisierte während ihrer zweiten Präsidentschaft auch die erste Retraite der Mitglieder beider Räte.⁴⁵ Indem sie die Zusammenarbeit des UNO-Sicherheitsrates mit regionalen Organisationen vertieft, nutzt die Schweiz bestehende Partnerschaften, um die multilaterale Zusammenarbeit zu revitalisieren. Wie das EDA sagt: «Strategische Partnerschaften und regelmässiger Austausch zwischen der UNO und der AU sind notwendig und essenziell für einen effizienten und effektiven Multilateralismus».⁴⁶

Es bleibt abzuwarten, ob diese Initiativen die Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrates dauerhaft beeinflussen werden, doch die Beispiele zeigen, wie gewählte Mitglieder kreativ innerhalb einer so komplexen Institution navigieren und aktiv die täglichen Praktiken der UNO gestalten können.

2.3 Bewahrung des bestehenden Regelwerkes

Die Schweiz und andere Staaten haben sich auch sehr stark dafür eingesetzt, das bestehende Regelwerk des internationalen Völkerrechtes zu bewahren. In diesem Zusammenhang wird oft von der regelbasierten Weltordnung gesprochen.⁴⁷ Diese gerät in einem von geopolitischen Spannungen geprägten Kontext unter Druck, weil Staaten zunehmend die bestehenden Regeln missachten oder sie nicht in allen Situationen gleichermaßen einfordern. Jedoch ist die regelbasierte Ordnung

43 United Nations Security Council, *S/PV.9329*, documents.un.org, 25.05.2023.

44 United Nations, «Security Council Opens Door to UN Funding for African-led Peace Missions, Unanimously Adopting Resolution 2719 (2023)», in: *Meetings Coverage Security Council*, 21.12.2023.

45 Pascale Baeriswyl, *What an honor and inspiration to co-chair the first ever retreat between the Security Councils of the African Union and of the United Nations*, X.com, 17.10.2024.

46 EDA, «Der UN-Sicherheitsrat thematisiert die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen und subregionalen Organisationen», in: *A Plus For Peace*, 12.10.2023.

47 Boas Lieberherr, «Die «regelbasierte Ordnung»: Divergierende Auffassungen», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 317 (2023).

insbesondere für sogenannte «Kleinststaaten»⁴⁸ oder «Mittelgrosse Staaten» – wie sich die Schweiz kürzlich bezeichnete⁴⁹ – wichtig, denn sie gibt ihnen Schutz vor der Willkür der Grossmächte. Die Schweiz hat sich während ihres zweijährigen Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat sehr stark für die Einhaltung des Völkerrechtes eingesetzt. Sie tat dies in drei Bereichen: Indem sie bei den im Rat blockierten Dossiers aufs Völkerrecht verwies, durch die Stärkung der Instrumente des Völkerrechtes und durch die Förderung einiger das Völkerrecht betreffenden Themen.

In Bezug auf Ersteres brachte die Schweiz laut eigenen Angaben in jeder Verhandlung das Völkerrecht zur Sprache, insbesondere bei den Dossiers, bei denen eine friedens- und sicherheitspolitische Blockade besteht. Im Ukraine-Russland Dossier, zum Beispiel, verurteilte die Schweiz nicht nur entschieden die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine, sondern kritisierte auch die russischen Angriffe auf die zivile Infrastruktur in der Ukraine und forderte Moskau auf, die gravierenden Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur sofort zu beenden.⁵⁰ Im Israel-Hamas Konflikt hat die Schweiz wiederholt die uneingeschränkte Einhaltung des humanitären Völkerrechtes eingefordert. In ihren Stellungnahmen betonte sie die Dringlichkeit der Einhaltung dieses Rechtes und der Umsetzung von Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates.⁵¹ Am 20. Mai 2024 unterstrich die Schweiz beispielsweise, dass alle Konfliktparteien ihre Verpflichtungen gemäss dem humanitären Völkerrecht einhalten müssen und am 26. Juli 2024 verurteilte die Schweiz alle Verletzungen dieses Rechtes.⁵² Auch in Bezug auf Myanmar hat sich die Schweiz kontinuierlich für die Einhaltung des Völkerrechtes in ihren Stellungnahmen ausgesprochen. So hat sie den Militärputsch, Menschenrechtsverletzungen und die Gewalt gegen Zivilisten der Militärjunta verurteilt.⁵³

48 Die Definition von «Kleinststaaten» ist sehr subjektiv und umstritten, siehe: Baldur Thorhallsson, «Small States in the UN Security Council: Means of Influence?», in: *The Hague Journal of Diplomacy* 7:2 (2012), S. 135–60; Mélanie Albaret / Delphine Placidi-Frot, «Les petits États au Conseil de sécurité», in: *Critique Internationale* 71:2 (2016), S. 19–38).

49 Damilola Banjo, «Swiss to Spotlight Women's Rights but Mideast Wars Will Control the Agenda», in: *PassBlue*, 01.10.2024.

50 Keystone-SDA, «Cassid fordert im Uno-Sicherheitsrat russischen Abzug aus Ukraine», in: *Swissinfo*, 04.05.2023.

51 EDA, *Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat?*, eda.admin.ch, 27.09.2024.

52 *Ebd.*

53 United Nations Security Council, *S/PV.9595*, documents.un.org, 04.04.2024.

Zweitens setzte sich die Schweiz auch für die Instrumente der regelbasierten Weltordnung ein. Als «Focal Point» für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zusammen mit Japan, hat sie im Rat wiederholt für eine Stärkung des Gerichts in Den Haag geworben. So sprach sie sich beispielsweise bei einer Sitzung am 25. Januar 2023 zur Lage in Darfur für eine engere und effektivere Zusammenarbeit zwischen dem IStGH und dem Sicherheitsrat aus. Ausserdem übernahm die Schweiz den Vorsitz eines Treffens des UNO-Sicherheitsrates im Rahmen des 25-jährigen Jubiläums des Römischen Statuts des IStGH und brachte dem Gericht damit mehr Sichtbarkeit und politische Rückendeckung.⁵⁴ Die Schweiz hat mit anderen Sicherheitsratsmitgliedern auch zwei Presseerklärungen zum IStGH unterstützt. Eine am 25. Januar 2023 angenommene Presseerklärung ruft zur Unterstützung der Arbeit des IStGH auf, um die Völkerrechtsmissachtungen in Darfur anzugehen, und eine am 8. November 2023 verabschiedete Presseerklärung unterstreicht die Bemühungen des Gerichtshofes in Libyen und die Relevanz kontinuierlicher internationaler Zusammenarbeit. Nebst dem IStGH hat die Schweiz auch im Rahmen des 75-jährigen Jubiläums der Genfer Konventionen die Wichtigkeit des humanitären Völkerrechts in Erinnerung gerufen, nicht zuletzt auch durch ihre wichtige Rolle als Gaststaat des internationalen Genfs. So wurde während des obengenannten Besuchs von Sicherheitsratsmitgliedern in Genf im August die Relevanz der Konventionen in Erinnerung gerufen.⁵⁵

Drittens setzte sich die Schweiz für bestimmte das humanitäre Völkerrecht betreffende Themen ein, insbesondere den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten als eine ihrer vier Prioritäten. So leitete der damalige Bundespräsident Alain Berset im Rahmen der Schweizer Ratspräsidentschaft am 23. Mai 2023 eine offene Debatte zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Auch in Hinblick auf den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten hat sich die Schweiz eingesetzt.⁵⁶ Vor allem bemerkenswert sind zudem die von der Schweiz

54 EDA, «Anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römer Statuts führt die Schweiz den Vorsitz eines Treffens des UNO-Sicherheitsrats in New York zum Internationalen Strafgerichtshof», in: *A Plus For Peace*, 20.07.2023.

55 EDA, «Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats auf informellem Besuch in Genf», in: *A Plus For Peace*, 26.08.2024.

56 EDA, *Schweizer Schwerpunkte für den UNO-Sicherheitsrat*, eda.admin.ch, 31.08.2022.

eingebraachte Resolution zum Schutz von humanitärem Personal⁵⁷ und ein von der Schweiz einberufenes Arria-Treffen zum Verschwinden von Personen in bewaffneten Konflikten, welches am 12. Juni 2024 stattfand.

Der Fokus auf völkerrechtliche Aspekte kann keine politischen Entscheide ersetzen oder über sicherheits- oder friedenspolitische Blockaden hinwegtäuschen. In einer Zeit der zunehmenden Erosion des bestehenden Regelwerkes ist deren Aufrechterhaltung jedoch wichtiger denn je.

3 Ausblick

Es kann bilanziert werden, dass der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat die Herausforderungen für nichtständige Mitglieder im aktuellen internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontext beispielhaft aufzeigt: Die Schweizer Mitgliedschaft fand in einer Zeit zunehmender internationaler Spannungen statt, welche die Verhandlungen im Rat erschwerten. Zusätzlich dazu befinden sich multilaterale Organisationen wie die UNO vor dem Hintergrund grober Verstösse gegen deren Charta durch Mitgliedstaaten in einer Legitimitäts- und, folglich, Finanzierungskrise. Schliesslich wirkt sich auch die innenpolitische Ausgangslage auf den Handlungsspielraum von Ratsmitgliedern aus. Wie dieser Kontext die Arbeit nichtständiger Mitglieder im Rat konkret beeinflusst, lässt sich anhand der Resolution 2712 zum Krieg in Gaza illustrieren, welche am 15. November 2023 angenommen wurde. Nach etlichen gescheiterten Versuchen aufgrund der internationalen Polarisierung brachte sich Malta als nichtständiges Mitglied ein und verfasste einen Text, der auf Kinder in bewaffneten Konflikten fokussierte, ein Thema zu dem Malta auch die ratsinterne Arbeitsgruppe leitet. Damit, und durch die Inkludierung von «humanitären Pausen» anstelle einer «humanitären Waffenruhe», wurden die Positionen im Rat überbrückt. Die Schweiz unterstützte die Vorlage von Malta. Dass die Schweiz nicht selbst zur Feder gegriffen hat, muss wahrscheinlich vor dem Hintergrund (innen)politischer Abwägungen und Diskussionen interpretiert werden, denn das Dossier hätte eine wichtige Möglichkeit für die Schweiz geboten, sich auf dem internationalen Parkett als noch aktiveres und innovativeres Mitglied der Staatengemeinschaft zu positionieren.

57 United Nations Security Council, *S/RES/2730*, documents.un.org, 24.05.2024.

Im Allgemeinen konnte die Schweiz ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus und Gastgeberin des internationalen Genfs durch den Einsitz im UNO-Sicherheitsrat fördern. Da es für die Schweiz die erste Mitgliedschaft im Rat war, wird es interessant sein zu beobachten, welche Bilanz sie ziehen wird, insbesondere in Bezug auf die vier von ihr gewählten Prioritäten.

Im Sinne eines Ausblickes sind vor allem vier Aspekte hervorzuheben. Erstens hat die Mitgliedschaft das aussenpolitische Profil der Schweiz erhöht und insbesondere bilaterale Beziehungen erleichtert und neue diplomatische Zugänge eröffnet, vor allem zu den fünf ständigen Mitgliedern. Ob sich diese nach Ende des Einsitzes wieder schliessen oder (zumindest teilweise) offengehalten werden können, wird sich zeigen. Zweitens erwies sich der Einsitz der Schweiz neutralitätspolitisch entgegen einigen kritischen Stimmen im Vorfeld als unproblematisch. Es gab in den zwei Mandatsjahren zwar durchaus die Neutralität betref-

Im Allgemeinen konnte die Schweiz ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus fördern.

fende Diskussionen in der Schweiz, insbesondere im Ukraine-Krieg, diese wurden aber überwiegend unabhängig von der Rolle im UNO-Sicherheitsrat geführt und so kann die Neutralität nicht als Argument gegen eine Mitgliedschaft eingebracht werden. Drit-

tens war die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat eine vehemente Verteidigerin einer regelbasierten Ordnung und multilateraler Institutionen im weiteren Sinne. Diese Position wird auch durch die zusätzlichen Rollen fortgesetzt, die die Schweiz nach dem Ende ihres Einsitzes im Sicherheitsrat übernehmen wird: So wurde sie zum vierten Mal als Mitglied des UNO-Menschenrechtsrats für die Jahre 2025–2027 gewählt (die vorherigen Mandate liefen von 2006–2009; 2010–2013; 2016–2018)⁵⁸ und kandidiert für den Vorsitz des Rates.⁵⁹ Ausserdem hat der ehemalige Bundesrat Alain Berset gerade seine Amtszeit als Generalsekretär des Europarats begonnen.⁶⁰ Viertens ist der Einsitz im UNO-Sicherheitsrat auch in Hinblick auf die Rolle des internationalen Genfs zu bewerten.

58 EDA, *Die UNO und die Menschenrechte*, eda.admin.ch.

59 Die Wahl findet im Dezember statt, es wurden noch keine weiteren Kandidaturen vorgestellt.

60 Bundesrat, *Alain Berset zum Generalsekretär des Europarats gewählt*, admin.ch, 25.06.2024.

Während ihres Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat wies die Schweiz aktiv auf die in Genf ansässigen Organisationen hin und verlieh dem Standort Genf so mehr Sichtbarkeit. Es bleibt abzuwarten, ob diese Bemühungen eine dauerhafte Förderung engerer Kooperationen zwischen den beiden UNO-Zentren ermöglichen werden. Die Erkenntnisse aus dem Einsitz können auch für die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Strategie zu Multilateralismus und Gaststaat für die Jahre 2026 bis 2029 genutzt werden.⁶¹

Während diese Erfahrungen und Lehren der Schweiz einzigartig sind, bieten sie trotzdem Einsichten für andere nichtständige Mitglieder, besonders für diejenigen, welche einige der Merkmale der Schweiz teilen. Im Allgemeinen werfen die Lehren aus der Mitgliedschaft der Schweiz die grundsätzliche Frage nach der Rolle der gewählten Mitglieder im UNO-Sicherheitsrat auf. Der Fall der Schweiz hat den hohen Grad an institutioneller Professionalität gezeigt, der mit der Übernahme einer so anspruchsvollen Rolle verbunden ist. Einerseits haben die etablierten und effizienten Konsultationsmechanismen in der Bundesverwaltung die Kontinuität der Positionen in einer komplexen institutionellen Architektur sichergestellt und innenpolitische Aufruhr verhindert. Andererseits kann die Abstützung auf technische und bürokratisierte Verfahren auch davon abhalten, Innovationen voranzutreiben, Veränderungen herbeizuführen und Reformmöglichkeiten auszuschöpfen.

Im aktuellen internationalen und institutionellen Kontext hat sich ein auf Konsens zwischen den Vetomächten basiertes System als herausfordernd erwiesen. Für die gewählten Mitglieder im Rat können die internen Spaltungen unter den ständigen Mitgliedern zwar unerwarteten Spielraum bieten, dies aber setzt politischen Willen, Ressourcen und einen gewissen Mut voraus. Dies insbesondere, weil die nichtständige Mitgliedschaft kostspieliger denn je erscheint: sowohl auf symbolischer Ebene, da gewählte Mitglieder eher kritisch beäugt und für ihre Passivität sowie für eine zu proaktive Haltung kritisiert werden, als auch auf materieller Ebene, da es Fachwissen und wichtige personelle Ressourcen erfordert, um allen laufenden Debatten folgen und einen substanziellen Beitrag leisten zu können. Trotz dieser Herausforderungen hat die

61 Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2023–2027, 06.06.2024.

Schweizer Erfahrung gezeigt, dass es sowohl eine Verantwortung als auch eine Gelegenheit ist, zur Gestaltung der Zukunft des Multilateralismus beizutragen. Deshalb gibt es keinen Grund, warum die Schweiz sich in Zukunft nicht für einen zweiten Einsitz bewerben sollte.

Aus dem CSS

Spiez CONVERGENCE

Von Sophie Reiners

Spiez CONVERGENCE ist eine alle zwei Jahre stattfindende, dreitägige Konferenz in Spiez. Sie wird vom Labor Spiez, dem Eidgenössischen Institut für ABC-Schutz, zusammen mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich organisiert und durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstützt.

Nationale und internationale Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft stellen Erkenntnisse und Resultate aus ihren Forschungsarbeiten vor und diskutieren diese und deren mögliche Auswirkungen auf das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) und das Biologiewaffenübereinkommen (BWÜ) mit Expertinnen und Experten aus dem Hochschulbereich, der Industrie, der Rüstungskontrolle sowie der Sicherheitspolitik. Nachdem die Schweiz auf Empfehlung des wissenschaftlichen Beirats der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) hin beschloss, eine Plattform für einen solchen Austausch zu bieten, fand die Konferenzreihe erstmals 2014 statt und wird seitdem durchgeführt. Im Jahr 2022 wurde sie als operationelles Element der Strategie für Rüstungskontrolle und Abrüstung des Bundesrates anerkannt.¹

Die rasanten Fortschritte in den Lebenswissenschaften (*Life Sciences*) bringen in vielen Bereichen, etwa in der Medizin oder Umwelt, grossen gesellschaftlichen Nutzen. Jedoch können sie unvorhersehbare Risiken und Gefahren bergen, etwa durch eine unbeabsichtigte Freisetzung eines Erregers oder durch einen möglichen Missbrauch. In diesem Kontext bietet Spiez CONVERGENCE den Teilnehmenden eine Plattform, um sich darüber auszutauschen, wie neue Erkenntnisse und Technologien missbräuchlich verwendet werden könnten und wie sich dies verhindern lässt. Gleichzeitig wird diskutiert, inwiefern diese Fortschritte

1 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025, 02.02.2022.

zum Schutz vor Chemie- oder Biowaffen genutzt werden können. Zudem können Möglichkeiten und Wege erkundet werden, wie die beiden Übereinkommen (CWÜ und BWÜ) gestärkt werden könnten.

2014 lag der Fokus der Konferenz auf der Konvergenz zwischen Biologie und Chemie (*Chemistry Making Biology – Biology Making Chemistry*). Über die Jahre erweiterte sich dieser Fokus auf andere naturwissenschaftliche Disziplinen sowie auf die Konvergenz mit anderen Bereichen, etwa den Ingenieurwissenschaften, künstlicher Intelligenz (KI) oder maschinellem Lernen (ML). Die Themenwahl findet basierend auf den neuesten Entwicklungen sowie auf deren potenziellen Auswirkungen auf die beiden Konventionen statt.

Im Laufe ihrer zehnjährigen Existenz thematisierte Spiez CONVERGENCE verschiedenste Entwicklungen, von Grundlagenforschung über angewandte Forschung bis hin zu etablierten Technologien in der Industrie. Dabei standen Themen in den Bereichen der synthetischen Biologie, der Erforschung des chemischen Raums, des gezielten Wirkstofftransportes oder die Integration von KI und ML in Chemie und Biologie immer wieder im Fokus. Es hat sich gezeigt, dass einige Themen weniger besorgniserregend sind als anfänglich angenommen. Dies war beim 3D-Druck beziehungsweise *Additive Manufacturing* der Fall. Diesbezüglich gab es Anlass zur Sorge, dass diese Technologie das Potenzial haben könnte, den Zugang zu Materialien für die Herstellung von biologischen und/oder chemischen Waffen wesentlich zu erleichtern. Andere Themen hingegen erfordern aufgrund des aktuell noch begrenzten Wissens eine kontinuierliche Betrachtung, um frühzeitig mögliche Auswirkungen auf die bestehenden Konventionen zu erkennen. Ein Beispiel hierfür ist das wiederkehrende Thema von *DNA-Origami*, also 3D-Nanostrukturen, welche durch die Selbstfaltung von DNA entstehen. Ursprünglich noch im Stadium der Grundlagenforschung, wurde diese Technologie erstmals im Jahr 2016 in Spiez präsentiert.² Inzwischen werden zahlreiche mögliche Anwendungen erforscht, beispielsweise die Verwendung dieser Nanostrukturen zum Transport von Wirkstoffen. Daneben gibt es auch Themen, bei denen ein mögliches Risiko von

2 Labor Spiez / Center for Security Studies der ETH Zürich (CSS), Spiez CONVERGENCE: Report on the second workshop 2016, Oktober 2016.

Anfang an deutlicher erkennbar ist. Ein solches Beispiel ist CRISPR,³ welches als Genom-Editierungsmethode erstmals 2014 in Spiez diskutiert wurde.⁴ Eine weitere Entwicklung ist die generative KI und deren Anwendung in der Biologie und Chemie. Beispielsweise stellte im Jahr 2021 die Forschungsgruppe eines US-Pharmaunternehmens ein Experiment vor, bei welchem ihr KI-Modell zur Arzneimittelentwicklung anstatt nach Molekülen mit geringer Toxizität nach solchen suchte, die eine hohe Toxizität aufweisen. Innerhalb von nur sechs Stunden entwarf das KI-Modell 40 000 Moleküle mit ähnlicher oder sogar höherer Toxizität als das gefährliche Nervengift VX. Eine aus der Spiez CONVERGENCE hervorgegangene Publikation traf auf grosses Medieninteresse und diente als Weckruf für Forschende in der KI-Arzneimittelentwicklung und zur Aufklärung über die *Dual-Use* Thematik.⁵ Darüber hinaus sind noch weitere Publikationen aus den bisherigen Konferenzen hervorgegangen.⁶

Im September 2024 fand die sechste Ausgabe der Spiez CONVERGENCE statt.⁷ Die diesjährige Ausgabe fokussierte sich auf fünf Überthemen: Präzises Editieren von Molekülen in Chemie und Biologie; KI, Automatisierung und ML; die Herstellung von Chemikalien; Therapeutische Anwendungen und Wirkstoffabgabe, sowie *Threat-agnostic biodefense*.

Die Integration von KI und ML mit der Automatisierung durch Robotik und *Self-driving labs* ermöglicht eine schnellere und effizientere Erforschung des molekularen Raums. *Large Language Models* (LLMs) finden zunehmend Anwendungen in Chemie und Biologie. Chemische und pharmazeutische Produkte können durch biologische Prozesse

3 Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats (CRISPR). Das CRISPR/Cas9-System erlaubt eine gezielte Modifikation einer DNA-Sequenz.

4 Labor Spiez / CSS, Spiez CONVERGENCE: Report on the first workshop 2014, November 2014.

5 *Dual-Use* bedeutet die mögliche doppelte Verwendung von Gütern, Technologien oder Forschung, für zivile als für militärische Zwecke. Fabio Urbina et al., «Dual use of artificial-intelligence-powered drug discovery» in: *Nature Machine Intelligence* 4 (2022), S. 189–191.

6 Maximilian Brackmann et al., «Assessing emerging technologies from an arms control perspective» in: *Frontiers in Research Metrics and Analytics* 7 (2022), S. 1–6; Sean Ekins et al., «Generative Artificial Intelligence-Assisted Protein Design Must Consider Repurposing Potential», in: *GEN Biotechnology* 2:4 (2023), S. 296–300; Sean Ekins et al., «There's a ChatGPT for biology. What could go wrong?», in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 24.03.2023; Filippa Lentzos / Cédric Invernizzi, «DNA origami: Unfolding risk?» in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 25.01.2018.

7 Der Bericht der sechsten Ausgabe wird im Dezember 2024 publiziert. Die nachfolgenden Abschnitte beziehen sich auf den noch nicht veröffentlichten Bericht.

zunehmend schneller, einfacher und effizienter hergestellt werden. Ermöglicht wird dies durch die Integration bioinformatischer Tools und der Automatisierung in der Entwicklung von Biokatalysatoren. Forschende haben die Möglichkeit, kleine Moleküle sowie biologische Strukturen präzise zu editieren. In der Wirkstoffabgabe werden neue Ansätze für eine gezieltere Arzneimittelabgabe an bestimmten Orten im Körper erforscht, ebenso wie eine personalisierte Medizin, wie etwa der 3D-Druck von Tabletten mit patientenspezifischer Dosis. Im Bereich der biologischen Abwehr (*biodefense*) werden bedrohungsagnostische Methoden entwickelt, um neue, unbekannte Erreger, zu denen wenig oder nichts bekannt ist, zu bestimmen. Anstatt sich auf bestehende Listen und Sequenzdaten zu basieren und sich zu fragen, um welchen Erreger es sich handeln könnte, stellen sich Forschende die Frage nach dessen Gefährlichkeit. Dabei werden beispielsweise die Mechanismen angeschaut, wie ein Erreger Wirtszellen infiziert.

Risiken eines potenziellen Missbrauchs dieser neuen Technologien, wie etwa der Missbrauch von Techniken zur Entwicklung neuer Substanzen oder von Herstellungsverfahren, können nicht völlig ausgeschlossen werden. Der Grundtenor der Konferenzteilnehmenden ist jedoch, dass der grosse Nutzen dieser Fortschritte die Risiken überwiegt. Ausserdem könnten einige Methoden und Technologien als Gegenmassnahme beim Einsatz von chemischen oder biologischen Substanzen eingesetzt werden – etwa durch die KI-unterstützte Impfstoffproduktion oder durch bedrohungsagnostische Methoden zum Nachweis der Agenzien.

Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass *Dual-Use* Risikoanalysen realistisch durchgeführt werden, sodass es nicht zu einer übermässigen Gefahreinschätzung und einer Überregulierung neuer Technologien kommt. Ein sorgfältiges Gleichgewicht zwischen wissenschaftlicher Freiheit und Regulierung ist also erforderlich.

Die Gefahr böswilligen Handelns kann sowohl von nicht-staatlichen als auch von staatlichen Akteuren ausgehen, wobei letztere über weitreichendere Möglichkeiten verfügen, sich komplexe, neue wissenschaftliche Entwicklungen nutzbar zu machen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer Verstärkung der CBW-Rüstungskontrolle,⁸ nicht

8 Rüstungskontrolle im Bereich der «Chemical and Biological Weapons».

nur auf Ebene von Verträgen, Gesetzen oder Verordnungen, sondern auch auf Ebene der Selbstregulierung in Forschung und Industrie sowie in der Sensibilisierungsarbeit.

Alle Akteure in einem Forschungsprozess, von der Projektfinanzierung bis hin zur Publikation, sollten sich potenziellen Risiken und *Dual-Use* Aspekten bewusst sein. Angesichts der aktuellen geopolitischen Situation ist eine verstärkte Sensibilisierung über die *Dual-Use* Thematik umso wichtiger. Die ETH Zürich geht mit der Durchführung eines Sensibilisierungskurses mit dem Titel *Preventing Military Misuse of Life Sciences: Roles and Responsibilities of Scientists* für Studierende aus den Naturwissenschaften mit einem guten Beispiel voran.

Um eine Stärkung des CBW-Rüstungskontrollrahmens zu erreichen, ist eine produktive Zusammenarbeit und gute Kommunikation zwischen Regierungen, internationalen Organisationen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Expertinnen und Experten aus der Rüstungskontrolle und der Industrie unerlässlich. Spiez CONVERGENCE bietet dazu eine Plattform und ermöglicht den Dialog zwischen Wissenschaft und Sicherheitspolitik.

Strategien des Bevölkerungsschutzes zur Resilienz gegenüber Trockenheit in der Schweiz

Von Jurgena Kamberaj und Leonard Schliesser

Trockenheit stellt eine besondere Herausforderung unter den Naturgefahren dar. Sie entwickelt sich schleichend, wirkt über lange Zeiträume und weitläufig. Mit der zunehmenden Beschleunigung des Klimawandels sieht sich die Schweiz mit einem wachsenden Risiko längerer Trockenheitsperioden konfrontiert, das weitreichende Folgen für Landwirtschaft, Energieproduktion, Wasserversorgung und die öffentliche Gesundheit haben könnte. Solche Ereignisse können Kaskadeneffekte in mehreren gesellschaftlichen Bereichen auslösen. Langanhaltende Trockenheitsperioden erhöhen den Bedarf an landwirtschaftlicher Bewässerung, was potenziell zu Wassernutzungskonflikten führen kann. Niedrige Wasserstände in Flüssen und Seen beeinträchtigen sowohl den Transport als auch die Energieproduktion und wirken sich insbesondere auch auf die Wirtschaftszweige aus, die Wasser für Kühlprozesse benötigen. Darüber hinaus erhöht anhaltende Trockenheit das Risiko von Waldbränden und Bodendegradation, was sowohl Ökosysteme als auch die Gesellschaft zusätzlich belastet.

Gleichzeitig bietet der schleichende Beginn von Trockenheitsereignissen die Chance, frühzeitig Gegenmassnahmen zu ergreifen und Anpassungs- und Abschwächungsstrategien umzusetzen. Wie gut Gemeinschaften und Institutionen sich auf solche Ereignisse vorbereiten und sie antizipieren, ist entscheidend für den Aufbau robuster und resilienter Systeme. In der Schweiz gibt es auf Bundesebene hohe Erwartungen an die Neugestaltung der Krisenmanagement-Strukturen,¹ einschliesslich der Einrichtung eines spezialisierten Fachstabs Trockenheit. Dies bietet nun die Gelegenheit, die Krisenmanagement-Fähigkeiten der Schweiz insgesamt zu stärken, indem sowohl kurzfristige Koordinationsmassnahmen als auch langfristige Beratungsfunktionen integriert werden.

1 Bundeskanzlei, *Krisenmanagement*, bk.admin.ch.

Die für 2025 erwartete neue Sicherheitspolitische Strategie² bietet eine weitere Möglichkeit, Trockenheit als bedeutende Naturgefahr anzuerkennen, die die Sicherheit und den Wohlstand des Landes bedroht. Durch die Einbindung von durch den Klimawandel verstärkten Gefahren, wie Trockenheit, in das gesamtstaatliche Sicherheitskonzept kann die Schweiz sich besser auf deren komplexe und langfristige Auswirkungen vorbereiten.

In diesem sich wandelnden Umfeld forscht das Risk and Resilience-Team des CSS zur Unterstützung für die Schweizer Bevölkerungsschutzorganisationen,³ um die Fähigkeiten im Bevölkerungsschutz, insbesondere im Kontext klimabedingter Gefahren, zu verbessern. Die im Herbst 2024 veröffentlichte Studie *«Strategien des Bevölkerungsschutzes zur Resilienz gegenüber Trockenheit in der Schweiz»*⁴ wurde vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) in Auftrag gegeben. Sie bietet eine Analyse des aktuellen Standes der Trockenheitsvorbeugung in der Schweiz, bestehender Fähigkeitslücken des Bevölkerungsschutzes im Zusammenhang mit Trockenheit sowie praxisnahe Empfehlungen zur Stärkung der nationalen Resilienz gegenüber langanhaltenden Trockenheitsperioden.

Dieser Bericht befasst sich unter anderem mit der Aufschlüsselung der Zuständigkeiten für eine frühzeitige Bewältigung von Trockenheitsereignissen, um eine Eskalation zu Katastrophen zu verhindern. Die Studie kommt zum Ergebnis, dass der Bevölkerungsschutz eine zentrale Funktion übernehmen muss, besonders wenn sich Trockenheit zu einer Krise zuspitzt. Da Trockenheit sowohl Leben als auch Lebensgrundlagen in der Schweiz gefährden kann, entspricht ihr Management dem föderalen Auftrag des Bevölkerungsschutzes: «Die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadenereignissen von grosser Tragweite (Grossereignis), Katastrophen [...] zu schützen, zur Begrenzung und

2 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch. 26.06.2024

3 Der Bevölkerungsschutz in der Schweiz ist als Verbundsystem organisiert, das die fünf Organisationen umfasst: Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Dienste und Zivilschutz. Die 26 Kantone sind für diese Organisationen innerhalb ihrer jeweiligen kommunalen, regionalen und kantonalen Grenzen zuständig und setzen sie im Rahmen des Bevölkerungsschutzes ein. Das BABS ist verantwortlich für die Entwicklung der nationalen Strategie im Bevölkerungsschutz sowie für die Koordination des Bevölkerungsschutzes mit Bundesämtern, den Kantonen und Partnerorganisationen. Christine Eriksen / Andrin Hauri / Jan Thiel / Benjamin Scharte, *An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism*, Risk and Resilience Report, (Zürich: CSS/ETH, 2015).

4 Jurgena Kamberaj / Simon Aebi, *Civil Protection Roadmap for Drought Resilience in Switzerland*, (Zürich: CSS/ETH, 2024). Die Studie liegt auch in deutscher Übersetzung vor.

Bewältigung von Schadenereignissen beizutragen und entsprechende Massnahmen zur Vorsorge zu treffen».⁵ Diese Verbindung zwischen Bevölkerungsschutz und Trockenheitsmanagement herzustellen, war ein wesentlicher Schritt in der Forschung, der zu einer eingehenderen Untersuchung der Rolle der kantonalen Behörden bei der Trockenheitsvorbeugung führte.

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts arbeitete das Risk and Resilience-Team systematisch mit kantonalen Bevölkerungsschutzbehörden auf strategischer und operativer Ebene sowie mit nationalen Trockenheitsexperten zusammen, um die institutionellen Fähigkeiten zur Anpassung und Minderung von Trockenheitsrisiken zu bewerten. Dieser Prozess lieferte wertvolle Einblicke in den Stand der Trockenheitsvorbeugung in der Schweiz. Obwohl mehrere Kantone begonnen haben, sich den zunehmenden, durch Trockenheit verursachten Risiken zu stellen, zeigt die Studie Schwachstellen auf. Zwar sind Trockenheitsszenarien bereits Teil der Risikoanalyse einiger Kantone, nur führen diese noch zu selten zu frühzeitiger Intervention und proaktiven Massnahmen der Trockenheitsbewältigung und Vorbeugung.

Darüber hinaus bleiben viele Massnahmen zum Trockenheitsmanagement auf lokale Initiativen beschränkt und sind unzureichend in nationale Rahmenwerke integriert. Unterschiedliche Regelungen auf administrativer Ebene – wie die inkonsistente Durchsetzung von Wasserrestriktionen – erschweren koordinierte Reaktionen. Obwohl die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (sowohl kantonal als auch international) erkannt wird, wurden bislang nur wenige konkrete Schritte unternommen, um diese Beziehungen zu formalisieren. Grosses Interesse besteht bei den kantonalen Bevölkerungsschutzbehörden hinsichtlich einer Stärkung des Wissensaustauschs über eine nationale Plattform. Eine solche Plattform würde Hand dazu bieten, bestehende Expertise zusammenzuführen, zu verteilen und so die Zusammenarbeit zu fördern.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und Chancen zu nutzen, hat dieses Forschungsprojekt ein praxisorientiertes Toolkit entwickelt, der darauf abzielt, die Vorbereitung der Bevölkerungsschutzbehörden auf Trockenheitsereignisse zu stärken. Die zehn Aktionspunkte

5 Art. 2 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019.

im Toolkit basieren auf bestehender Katastrophenforschung und wurden auf die spezifischen Bedürfnisse des Schweizer Bevölkerungsschutzes zugeschnitten. Das in dem Bericht enthaltene Toolkit enthält zahlreiche Beispiele zu laufenden Trockenheitsminderungsinitiativen in der Schweiz, die oft isoliert innerhalb ihrer Institutionen oder Regionen bleiben. Das Toolkit soll diese Lücken schliessen, indem es die Initiativen sichtbar macht und Kontaktpunkte für den Wissensaustausch und Zusammenarbeit bietet. Anstatt starre Anweisungen zu geben, bietet das Toolkit flexible Leitlinien und ermutigt die Behörden, die Empfehlungen an ihre regionalen Kontexte anzupassen.

Ein zentrales Ergebnis des Forschungsprojekts war die Förderung des Dialogs über die Bedeutung von Trockenheitsrisiken und deren Integration in die Bevölkerungsschutzmassnahmen. Durch die Arbeit zu diesem Bericht wurden eine Vielzahl von Akteuren zusammengebracht sowie erste Impulse gegeben, um gemeinsam die Schweizer Trockenheitsresilienz zu stärken. Die diesem Bericht zugrunde liegende Initiative hat die Zusammenarbeit gefördert und zuvor isolierte Bemühungen zusammengeführt. Ein Beispiel für diese Kooperation war eine Tabletop-Übung, die vom Risk and Resilience-Team, dem BABS und dem «Extremes-Programm» der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) organisiert wurde. Die Übung brachte Vertreter des Schweizer Bevölkerungsschutzes und nationale Behörden zusammen. Dabei hatten die Teilnehmer ein mehrjähriges, herausforderndes Trockenheitsereignis zu bewältigen. So wurde überprüft, inwieweit das Schweizer Bevölkerungsschutzsystem heute schon Trockenheitsereignisse bewältigen kann.

Als Ausblick sollen die einzelnen nationalen und kantonalen Silos weiter aufgebrochen werden. Dazu wird der Werkzeugkoffer für Trockenheitsresilienz mit seinen zehn Aktionspunkten auch als Faltblatt veröffentlicht und den relevanten Schweizer Behörden zu Verfügung gestellt. Dies soll dazu dienen, einen einheitlichen Ansatz im Umgang mit Trockenheitsrisiken zu fördern. Ein gemeinsames Verständnis von sowie ein Ansatz zur Vorbereitung und Bewältigung von Trockenheit werden im Kontext des sich verstärkenden Klimawandels und knapper werdenden Ressourcen tendenziell wichtiger. Hinzu kommt, dass sich die Resilienz Bemühungen dem fortschreitenden Wandel anpassen müssen. Daher bedarf es nicht nur punktueller Initiativen, sondern einer

kontinuierlichen Anpassung, Zusammenarbeit und Weiterentwicklung des Managements von Trockenheitsrisiken. Das Risk and Resilience-Team des CSS wird auch nach Abschluss dieses Projektes mit den relevanten Schweizer Behörden und lokalen Akteuren zusammenarbeiten, die Weiterentwicklung des Wissensaustauschs begleiten und zu Diskussionen anregen.

Der Bericht *«Strategien des Bevölkerungsschutzes zur Resilienz gegenüber Trockenheit in der Schweiz»* konzentriert sich auf die strategischen und strukturellen Aspekte des Umgangs mit Trockenheitsereignissen in der Schweiz. Die Bewältigung der Herausforderungen von Trockenheit (langsam, langanhaltend, großräumig) hängt dabei nicht nur von technischen oder operationellen Massnahmen ab. Entscheidend sind auch die politischen Vorgaben. Diese sollten beispielsweise klare Richtlinien für die Verteilung knapper Ressourcen, insbesondere Wasser, vorgeben, um kurzfristige Entscheidungen auf der operativen oder strategischen Ebene des Bevölkerungsschutzes zu vermeiden. Darüber hinaus ermöglichen politische Weichenstellungen auch die Priorisierung von längerfristigen Massnahmen im Trockenheitsmanagement und bieten die Chance, das an Häufigkeit und Intensität zunehmende Trockenheitsrisiko nachhaltig zu mindern.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Professor für Internationale und Schweizerische Sicherheitspolitik, Direktor des Center for Security Studies (CSS) und Studienleiter für den Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes (MAS ETH MPP) an der ETH Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Sicherheits- und Strategieforschung, der Geschichte der internationalen Beziehungen und der schweizerischen Aussen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik.

Simon Aebi ist Senior Researcher und Co-Teamleiter im Team Risiko und Resilienz am CSS. Sein Schwerpunkt liegt auf der Risikolandschaft der Schweiz im Hinblick auf die sozioökonomische Resilienz und den Bevölkerungsschutz. Er besitzt einen MSc in Public Policy and Human Development mit Schwerpunkt Risk and Vulnerability von der Universität Maastricht und der United Nations University.

Lucas Renaud ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit des CSS. Zu seinen Forschungsgebieten gehören Fragen zur schweizerischen sowie internationalen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er hat einen BA in Geschichte und Osteuropäischen Kulturen sowie einen MA in Europäischer Geschichte der Universität Basel und hat ein postgraduales Studium am Department of War Studies des King's College London absolviert. Er ist Co-Herausgeber des Formats CSS Analysen zur Sicherheitspolitik sowie des Bulletins zur schweizerischen Sicherheitspolitik.

Dr. Amos Dossi ist Senior Researcher im Think Tank des CSS und leitet dort das Team Verteidigungspolitik und Rüstungsbeschaffung. Der Schwerpunkt seiner Forschung liegt auf dem Wechselspiel zwischen militärtechnologischer Innovation und Doktrinentwicklung. Amos Dossi verfügt über einen Dokortitel der Staatswissenschaften der Universität St. Gallen, einen MSc in Wissenschafts- und Technologiegeschichte der Universität Oxford sowie einen BA in Politikwissenschaft und Neuerer Geschichte der Universität Zürich.

Leo Eigner ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-atlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zu Wissenschaftsdiplomatie sowie schweizerischer und euro-atlantischer Wissenschafts- und Technologiepolitik. Zuvor arbeitete er beim Schweizerischen Wissenschaftsrat, dem Beratungsgremium des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik. Er erhielt einen MPhil in Moderner Europäischer Geschichte von der Universität Oxford.

Dr. Sara Hellmüller ist Senior Researcher am CSS. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Friedensprozesse, UNO-Friedensmissionen, die Rolle von Normen in der Friedensförderung sowie lokale und internationale Friedensförderung (insbesondere in Syrien und der DR Kongo). Bevor sie zum CSS kam, war sie SNF-Assistenzprofessorin am Geneva Graduate Institute und Gastwissenschaftlerin an der Universität Oxford.

Flavia Keller ist Doktorandin an der Universität Lausanne. In ihrer Dissertation untersucht sie die Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat basierend auf der feministischen Theorie der internationalen Beziehungen und unter Benutzung ethnographischer Methoden. Sie besitzt einen Masterabschluss des Geneva Graduate Institutes.

Prof. Dr. Lucile Maertens ist Associate Professor für Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft am Geneva Graduate Institute, sowie Co-Direktorin des Global Governance Centres am Geneva Graduate Institute. Zu ihren Forschungsinteressen gehören internationale Organisationen und die UNO, sowie globale Umweltpolitik.

Sophie Reiners ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit am CSS. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Dual-Use-Forschung in den Bereichen Chemie und Biowissenschaften. Sophie Reiners verfügt über einen MSc in Forensic Science mit Spezialisierung auf chemische Kriminalistik sowie einen BSc in Forensic Science der Universität Lausanne.

Jurgena Kamberaj ist Senior Researcher im Team Risiko und Resilienz am CSS. Ihre Forschung konzentriert sich auf die Katastrophenvorsorge und die Auswirkungen von Umweltkrisen und Notfällen auf Individuen, Gemeinschaften und die Umwelt. Jurgena besitzt einen MSc in Umweltwissenschaften von der Christian-Albrecht-Universität Kiel.

Leonard Schliesser ist Senior Researcher im Team Risiko und Resilienz am CSS. Seine Forschung konzentriert sich primär auf den Schutz kritischer Infrastrukturen, zivile Verteidigung und unwahrscheinliche Ereignisse, wie beispielsweise Blackouts, die ein katastrophisches Potential mit sich führen. Er hat einen MSc in Risk (integrative Geographie) aus Durham, UK und finalisiert seinen PhD in Humangeographie, ebenfalls aus Durham.

Dr. Daniel Möckli leitet den Think-Tank des CSS. Von 2021 bis 2024 war er als Chef des Policy Planning im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für die Strategieentwicklung und geopolitische Analysen zuständig. Zuvor war er als diplomatischer Berater von Aussenminister Didier Burkhalter (2013–17) und als Berater für Sicherheits- und Friedenspolitik im Generalsekretariat des EDA unter Aussenminister Ignazio Cassis (2018–21) tätig. Daniel Möckli studierte Geschichte, Internationale Beziehungen und Englische Literatur. Er erhielt seinen Bachelor-Abschluss an der University of Kent in Canterbury, seinen Master-Abschluss (Lizentiat) und sein Doktorat an der Universität Zürich.



Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen und arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom CSS seit 1991 jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Die **Kapitel des Bulletins 2024** widmen sich der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Sicherheitspolitischen Strategie, der zivil-militärischen Zusammenarbeit, der Neujustierung der Schweizer Rüstungspolitik, dem Konzept der *Knowledge Security* im Schweizer Kontext sowie der Mitgliedschaft der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: www.css.ethz.ch/publikationen/bulletin.