

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 intensivierter 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 Armeemitgliedern 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 Szvircsev Tresch 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 Organisation 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 Mittel 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 Armeeinghörigen.

(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 Tresch et al., *Sicherheit 2024*, S. 32.

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