



22.063

**Zusatzbericht zum
Sicherheitspolitischen Bericht 2021
über die Folgen des Krieges
in der Ukraine****Rapport complémentaire au rapport
sur la politique de sécurité 2021,
sur les conséquences de la guerre
en Ukraine***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.09.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Riniker Maja (RL, AG), für die Kommission: Ihre Sicherheitspolitische Kommission hat am 27. März 2023 den vorliegenden Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine beraten. Dieser Bericht wurde am 7. September 2022 vom Bundesrat verabschiedet. Der Ständerat hat den Bericht als Erstrat in der Frühjahrssession dieses Jahres zur Kenntnis genommen. Das Geschäft war für die Sommersession, für den 15. Juni, vorgesehen, wurde dann aber auf die Herbstsession verschoben.

Seit der Verabschiedung des Zusatzberichtes, welcher vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine erstellt wurde, also seit dem 7. September 2022, ist nun ein Jahr vergangen. Ihre Kommission hat anlässlich der Beratung des Berichtes diverse Punkte hervorgehoben, welche in der Schweiz in Zukunft genau beleuchtet werden müssen. Ihre Bedeutung für die Sicherheitspolitik zeigt sich in diversen Aspekten: Die hybride Kriegsführung findet unter Anwendung von Desinformation und Cyberangriffen, aber auch im konventionellen Kontext statt; die internationale Zusammenarbeit muss verstärkt werden; die Lücken bei den militärischen Fähigkeiten müssen rascher geschlossen werden; die Früherkennung im Verbund von verschiedenen Bundesstellen muss weiterentwickelt werden; der Bevölkerungsschutz muss wieder vermehrt auf das Szenario Krieg ausgerichtet werden.

In der Kommission wurde das Ziel einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit kontrovers diskutiert. Die Bandbreite reichte von "Das ist unnötig, wir wollen nie in die Nato" bis zu "Wir tun gut daran, mit unseren Nachbarländern, von denen die meisten in der Nato sind, so eng wie möglich zusammenzuarbeiten". Klar zum Ausdruck kam hingegen, dass der Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 keine Anbindung an die Nato vorsieht. Er sieht eine engere Zusammenarbeit vor, aber eben – nochmals – keine Anbindung.

Es wurde ausgeführt, dass für die Zusammenarbeitsmöglichkeiten, die vorgesehen sind, weder eine Gesetzes- noch eine Verordnungsanpassung notwendig wäre. Es wäre alles im Gesetzesrahmen realisierbar, den wir heute haben. Hingegen wäre es zentral, dass es Nato-kompatible Waffen und Waffensysteme für unsere Armee bräuchte. Nur so würde es Sinn machen, gemeinsam Übungen durchzuführen. Aber nochmals: Auch dafür braucht es keinen Nato-Beitritt.

Es wurde des Weiteren darüber diskutiert, warum im Bericht der Fokus nicht auch auf unserer eigenen Armee liegt, ob diese genügend ausgerüstet ist und wie die Truppen zu alimentieren wären. Von verschiedenen Seiten wurde erwähnt, dass unsere Armee die Verteidigungsfähigkeit wiedererlangen müsse und dass Rüstungslücken geschlossen werden sollten, und zwar so schnell wie möglich.

Wir haben dann zur Kenntnis genommen, dass der Auftrag des Zusatzberichtes darin bestand, die ersten Erkenntnisse aus dem Krieg in der Ukraine für die Schweizer Sicherheitspolitik, nicht aber für unsere Armee darzulegen. Die Sicherheitspolitik umfasst nicht nur die Armee, sondern auch den Bevölkerungsschutz, den Verbund mit den Kantonen, den Schutz vor Desinformationskampagnen und Weiteres. Zum Thema der Desinformation wurde seitens VBS auch mehrfach auf die laufenden Arbeiten im Kontext der Beantwortung des



Postulates 22.3006 verwiesen, welches eben eine Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen fordert.

Am Schluss der Debatte in der Kommission wurde vom Bericht Kenntnis genommen, und die Arbeiten des VBS dazu wurden verdankt.

Seitens der Kommission empfehlen wir Ihnen, den Bericht ebenfalls zur Kenntnis zu nehmen.

Fridez Pierre-Alain (S, JU), pour la commission: Le 24 février 2022, la Russie a attaqué militairement l'Ukraine, en violation du droit international. Cet événement dramatique a profondément bouleversé l'ordre politico-militaire du monde et a eu des conséquences immédiates dans des domaines aussi divers que la politique, l'économie, la finance, l'approvisionnement énergétique, la protection de l'environnement, sans oublier les questions migratoires.

Même si cette guerre n'a pas lieu au centre de l'Europe, mais aux confins de celle-ci, et si, de fait, la Suisse bénéficie d'une situation géographique privilégiée, au centre de la plus puissante alliance militaire au monde – l'Otan –, il est logique que le Conseil fédéral reprenne ses réflexions pour évaluer l'impact de cette nouvelle donne sur la situation sécuritaire de notre pays.

Après un rappel des circonstances qui ont conduit à la guerre, et un passage en revue des principaux événements en lien avec le conflit sur le terrain et au niveau des relations internationales, le rapport aborde les mesures et les décisions prises immédiatement en Suisse, dont la reprise des sanctions de l'Union européenne, l'envoi d'aide humanitaire vers l'Ukraine, les conséquences migratoires pour la Suisse

AB 2023 N 1482 / BO 2023 N 1482

et les problèmes en lien avec l'approvisionnement énergétique – gaz naturel et pétrole.

On trouve en page 15 du rapport un état de la menace et des dangers pour la Suisse après le début de ce conflit. Les premières menaces citées concernent la guerre hybride, à savoir des opérations de désinformation, des cyberattaques et des activités d'espionnage. Il est également question d'une recrudescence des activités du crime organisé, en lien, par exemple, avec une augmentation du trafic des armes, des munitions et des explosifs, avec la possibilité de voir des organisations criminelles, des réseaux terroristes, mais également des milieux extrémistes en profiter.

Par ailleurs, les phénomènes migratoires pourraient accroître la traite d'êtres humains. Une autre menace, essentielle pour notre pays, concernait la question de l'approvisionnement énergétique, comme cela a été mentionné.

Par contre, du point de vue purement militaire, les constats sont plus rassurants. On peut lire dans le rapport: "Grâce à sa situation géographique, la Suisse est moins exposée et une agression armée directe de la Russie contre la Suisse, notamment par les troupes au sol, est improbable, même dans un avenir proche." On peut cependant lire dans le rapport, page 18, que malgré sa position géographique favorable, notre pays pourrait faire l'objet d'attaques armées à distance, par des missiles balistiques, des missiles de croisière et des armes hypersoniques. La Suisse serait alors particulièrement vulnérable, car je vous rappelle que nous ne disposerons d'aucun moyen de défense sol-air crédible, au moins jusqu'à la fin de cette décennie.

Les conclusions du rapport prônent d'abord une coopération internationale renforcée pour augmenter notre sécurité. Cette guerre a déclenché une nouvelle dynamique dans la coopération en matière de politique de sécurité et de défense. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'orienter sa politique de sécurité et de défense vers plus de coopération internationale. Ensuite, le comblement des lacunes en matière de capacités militaires; enfin, le renforcement des capacités permettant la détection précoce des menaces, la gestion des crises et la protection de la population, dont la vulnérabilité en cas de conflit est une évidence.

L'invasion de l'Ukraine doit donc entraîner certaines remises en question pour notre pays, et surtout une remise en question sur le fait que, le cas échéant, nous ne pourrions pas nous défendre seuls. La coopération internationale est devenue un vrai sujet, mais avec l'impératif de rester neutre. Cela est résumé ainsi dans le texte du rapport: "Au vu de la guerre en Ukraine, il est dans l'intérêt de la Suisse d'axer plus résolument à l'avenir sa politique de sécurité et de défense sur la coopération avec des partenaires.

La coopération militaire en cas de guerre doit être préparée et exercée au mieux avec les partenaires concernés, sans pour autant se lier par des obligations ou des contraintes." La coopération dont il est question concerne naturellement l'Otan. Il s'agit de renforcer notre engagement dans le Partenariat pour la paix et d'augmenter notre interopérabilité avec les forces de l'Otan, tout en refusant l'idée d'une adhésion qui équivaldrait de fait à la fin de notre neutralité.

Il est également question de la coopération en matière de défense avec l'Union européenne, mais la défense européenne reste plutôt une musique d'avenir.



Pour le reste, le rapport confirme, sans surprise, la pertinence des options prises dans le but de renforcer l'armement du pays concernant les avions de combat, la défense aérienne sol-air et surtout une augmentation des moyens permettant de mener des combats classiques tels que ceux qui ont lieu en Ukraine avec de l'artillerie, des mortiers, des drones armés, des blindés, et une augmentation des réserves de matériel et de munitions permettant de doter l'armée d'une capacité à durer.

Dans les débats, la majorité de la commission a salué les options proposées dans le rapport. Certaines voix dissidentes ont critiqué le choix de doter l'armée d'importants moyens de mener une guerre conventionnelle telle que celle qui a lieu en Ukraine, alors qu'à plusieurs reprises le rapport rappelle que, de fait, ces combats sont loin de chez nous et que l'éventualité d'une invasion de notre pays reste une hypothèse quasiment inimaginable. D'aucuns ont également exprimé des craintes au sujet du rapprochement avec l'Otan qui, déjà aujourd'hui, semble se dessiner, notamment dans les discours et dans les faits, par exemple, la volonté d'augmenter notre interopérabilité avec l'alliance et de participer à des exercices militaires de grande ampleur, ils ont exprimé également des craintes autour de l'avenir de notre neutralité.

Votre Commission de la politique de sécurité a pris acte du rapport et vous invite à en faire de même.

de Quattro Jacqueline (RL, VD): Le groupe libéral-radical vous recommande de prendre acte de ce rapport complémentaire. Nous estimons qu'il constitue une bonne base conceptuelle pour poursuivre les discussions. Nous saluons la volonté du Conseil fédéral d'explorer les domaines où la coopération peut être renforcée avec l'Otan et l'Union européenne en matière de sécurité, toujours dans le respect de la neutralité.

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine est non seulement contraire au droit international, mais elle a aussi détruit les fondements d'un ordre pour la paix en Europe, basé sur des règles. Le déséquilibre sera durable, les répercussions importantes et les risques élevés pour la sécurité et la coopération internationale en Europe.

La guerre en Ukraine a confirmé et concrétisé la menace croissante de conflits hybrides, qui comprennent notamment la désinformation, les jeux d'influence, les cyberattaques, les opérations secrètes, mais aussi un conflit armé. Les forces armées européennes se réorientent à nouveau vers la dissuasion et la défense contre une attaque militaire et vers la guerre conventionnelle.

A l'appui du rapport sur la politique de sécurité 2021, le rapport complémentaire tire les premiers enseignements de cette guerre et se focalise sur la nouvelle dynamique résultant de la coopération européenne en matière de politique de sécurité et de défense.

Face à ce revirement stratégique, le groupe libéral-radical est d'avis que la Suisse doit consolider ses capacités militaires. Notre pays doit repenser et orienter de manière plus systématique sa politique de sécurité et de défense vers la coopération internationale. Cela s'applique aussi bien à l'Otan qu'à l'Union européenne.

Le groupe libéral-radical est convaincu que la stratégie du hérisson, qui consiste, pour la Suisse, à se défendre et à se protéger toute seule, ne correspond plus au contexte géopolitique actuel.

Nous devons adapter rapidement notre politique de sécurité aux nouvelles menaces. Le développement de la coopération militaire est un moyen d'y parvenir. La Suisse doit être interopérable. Je rappelle que notre armée participe depuis plus de vingt-cinq ans au Partenariat pour la paix de l'Otan, notamment en réalisant des exercices communs. Elle prend également part à des engagements de promotion de la paix, notamment au Kosovo, et acquiert ainsi une expérience opérationnelle importante en étroite collaboration avec ses partenaires.

A l'image de la Finlande et de la Suède, qui ont su collaborer intelligemment avec l'Otan, nous disposons également d'une certaine marge de manoeuvre compatible avec notre neutralité.

Le groupe libéral-radical est convaincu qu'une politique de sécurité efficace passe par une armée moderne et tournée vers l'avenir. Il faut rapidement combler les lacunes en matière de capacités militaires en intégrant les enseignements de la guerre et en augmentant les ressources financières destinées à l'armée. Enfin, le rapport montre que nous devons mener une réflexion stratégique approfondie pour mieux anticiper les crises, détecter de manière précoce les menaces, les dangers, et optimiser la gestion de crise. Cette démarche est également exigée par notre groupe depuis longtemps.

En conclusion, le groupe libéral-radical salue la décision du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de charger le Center for Security Studies (CSS) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich de mener une étude sur la coopération en matière de politique

AB 2023 N 1483 / BO 2023 N 1483

de sécurité et de défense de la Suisse en Europe, en parallèle à ce rapport complémentaire. En effet, nous aurons besoin de l'expertise de professionnels pour que notre politique de sécurité soit prête à répondre non



seulement aux menaces d'aujourd'hui, mais aussi à celles de demain.

Le groupe libéral-radical vous recommande donc de prendre acte du rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine.

Fivaz Fabien (G, NE): Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission de la politique de sécurité de notre conseil a demandé au Conseil fédéral de mettre à jour son rapport sur la politique de sécurité. Nous tenons à remercier le Conseil fédéral de l'avoir fait, qui plus est dans un délai relativement court.

L'objectif était de montrer en quoi les risques ont fondamentalement changé pour notre pays, et quelles sont les conséquences à tirer de ces changements. Force est de constater que les menaces n'ont pas changé. Dans le rapport, on peut lire que la cybersécurité, la désinformation, l'espionnage, la criminalité organisée et évidemment l'approvisionnement énergétique restent les principales menaces pour notre pays. Cela sans compter que les autres menaces, en premier lieu le réchauffement climatique, sont au moins aussi urgentes à traiter.

Surtout, le risque d'une guerre totale sur le sol suisse n'a absolument pas augmenté. Il est clairement indiqué dans le rapport: "une agression armée directe de la Russie contre la Suisse, notamment avec des troupes au sol, est improbable, même dans un avenir proche". C'est également une conséquence du renforcement des forces de l'Otan à l'est de l'Europe.

Mais malheureusement, pour assurer la sécurité de la population, le Conseil fédéral fait fausse route en investissant – et en choisissant d'investir massivement – dans l'armement et en négligeant en grande partie les autres menaces. Les priorités devraient être mises ailleurs. J'en nommerai deux. La cybersécurité devrait aujourd'hui être notre priorité absolue. Nous le voyons depuis quelques mois: l'administration, les infrastructures et l'économie subissent un flot permanent d'attaques informatiques. Pour lutter contre ce problème, nous devons renforcer notre arsenal législatif. Nous venons de confirmer une décision de notre conseil allant dans ce sens: il faut renforcer le soutien aux acteurs économiques, aux autres collectivités publiques, en particulier dans les infrastructures critiques. Nous devons également collaborer avec nos voisins européens et investir dans la formation, parce que la pénurie de personnel, dans ce domaine en particulier, a un réel impact sur notre sécurité. Un récent sondage montre l'ampleur du problème: presque 50 pour cent des grandes entreprises suisses ont été victimes, une fois ou l'autre au cours de ces dernières années, d'une cyberattaque.

En ce qui concerne la criminalité organisée, de nombreuses lacunes ont été mises en évidence, en particulier dans les échanges d'informations et dans la coordination entre la Confédération et les cantons, entre Fedpol et les polices cantonales. S'il existe une volonté très claire, elle est timide, elle est lente, alors même que les réseaux du crime organisé sont de plus en plus présents en Suisse et, fait nouveau, qu'ils collaborent de plus en plus entre eux. Dans ce domaine, il faut aussi du personnel bien formé pour mener les enquêtes et les analyses. Au-delà du problème de la pénurie de personnel que connaissent aussi les forces de police, les coupes répétées dans les budgets fédéraux limitent les possibilités d'action de l'administration pour une lutte efficace contre le crime organisé. Ce n'est pas moi qui fais ce constat, mais la directrice de Fedpol, Nicoletta della Valle, dans un entretien donné le 5 juillet 2022, paru dans la "NZZ".

Notre débat du jour tombe assez bien: il y a trois semaines, l'armée a présenté sa vision des prochaines années. Un rapport qui sort, malheureusement, un peu de nulle part, sans soutien politique, dont le seul but est de maintenir la pression sur le Conseil fédéral et sur le Parlement pour que l'augmentation de son budget – 300 millions de francs l'année prochaine, avec des besoins qui sont fixés dans le rapport à 40 milliards de francs ces prochaines années – ne fasse pas les frais des mesures d'économie que nous allons infliger, lors de la session d'hiver, à l'ensemble des autres domaines. La vision est malheureusement simpliste. Il faut plus d'armement, de matériel, d'hommes, et le tout le plus vite et le plus souvent possible.

Ce rapport sort malheureusement de nulle part pour une autre raison. Le Conseil fédéral a nommé une commission censée rédiger le prochain rapport de politique de sécurité. Mais ces travaux ne seront pas publiés avant le milieu de l'année prochaine. Alors pourquoi maintenant? Pourquoi une vision aussi unilatérale et simpliste du rôle de l'armée et de la défense de la Suisse?

J'aimerais le rappeler ici – la Constitution fédérale est assez claire: elle donne plusieurs rôles à l'armée. Ses missions sont la prévention de la guerre et – je le souligne – le maintien de la paix; c'est la défense du pays et de sa population et l'appui aux autorités civiles en cas de menace. Le Conseil fédéral et l'armée ont un problème de priorité. Pour toutes ces missions, il y a mieux à faire: mieux partager les dépenses plutôt que de dépenser des dizaines de milliards en armement et en équipement militaire lourd. Nous devons investir là où sont les véritables menaces, et je regrette qu'aujourd'hui, nous ne le fassions pas.

Pointet François (GL, VD): Nous saluons certains points de ce rapport, comme l'ouverture à plus de collabo-



ractions, mais nous constatons aussi et surtout le manque d'ambition dans la prise en compte des nouvelles menaces. Dire que nous sommes dans la bonne direction et qu'il faut simplement accélérer les choses, avec plus d'argent, n'est évidemment pas la ligne que nous défendons, et nous considérons que cela est dangereux. Il est intéressant de se plonger dans le rapport de Dardel et de mettre en avant quelques constats. Je cite: "Les menaces hybrides touchent déjà notre pays. L'éventualité d'une menace armée contre la Suisse, sur son territoire ou contre ses intérêts, ses entreprises et ressortissants à l'étranger, est désormais devenue plausible, même si son degré de probabilité demeure encore faible."

Nous nous devons de défendre notre espace aérien, mais pour le reste, une augmentation de la collaboration est la manière la plus efficace de faire front. Dans ce sens, nous saluons les efforts récents du DDPS. La situation géopolitique nous est favorable et il n'y a en tout cas pas lieu d'augmenter les effectifs classiques de l'armée, comme d'aucuns le proposent. Il faut renforcer la collaboration et notre participation à l'architecture sécuritaire européenne, car il est illusoire de penser que nous pouvons nous défendre seuls – surtout si nous fâchons régulièrement nos voisins sur des tas d'autres sujets – face aux menaces qui augmentent pour l'Europe. Cette collaboration pose de nouveau la question des capacités à conserver et à renforcer. Cette question doit être abordée avec courage et nous nous réjouissons de lire la réponse du Conseil fédéral au postulat Dittli 23.3131, "Renforcer la coopération avec l'Otan dans le domaine de la défense, sans adhésion!". Avec ce même objectif de collaboration, nous devons évidemment moderniser notre politique de neutralité. Elle doit être explicable et comprise; évitons de décevoir nos partenaires sur des histoires de réexportation d'armes ou en nous cachant sans explication claire derrière le concept de neutralité. Surtout, ayons l'honnêteté de constater que plus personne ne comprend notre politique de neutralité, qui manque de courage.

Il y a toutefois deux sujets dont la géopolitique ne nous protège pas: les cyberattaques et la désinformation. Ici aussi, je me penche sur le rapport de Jean-Jacques de Dardel: "La vulnérabilité de nos institutions, de nos entreprises et de nos ressortissants individuels aux cyberattaques ne peut être sous-estimée, à l'heure où des Etats, des groupes paramilitaires et des bandes de hackers agissent avec une efficacité démontrée, alliée à une large impunité."

Des opérations militaires et de déstabilisations ont déjà lieu dans le cyberspace. Effectivement, il se passe des choses, aussi bien au niveau civil que militaire, mais cela va trop

AB 2023 N 1484 / BO 2023 N 1484

lentement. C'est bien plus qu'une accélération qu'il faut ici; il y a du travail! Je passe sous silence la question de savoir ce qu'est la neutralité dans le cyberspace. Nous serons également obligés d'aborder ce problème. Si nous n'avons pas le courage de prendre l'initiative, nous échouerons.

Pour ce qui est de la désinformation, nous pouvons lire dans le rapport de Dardel: "Notre démocratie directe et nos règles assurant la liberté d'opinion favorisent les débats" – ce qui est bien – "et la qualité de la formation d'opinion, mais sont vulnérables aux influences malignes venues de l'extérieur et à la désinformation. Nous devons surveiller et contrer les manipulations de l'opinion, assurer la transparence, au besoin en soutenant des organes d'information libres et éthiques."

Ici aussi, il faut regarder la situation en face: il nous manque la sensibilisation à tous les niveaux, la prise de conscience et la mise en place de moyens. Si nous sommes en retard dans le cyberdomaine, je n'ose même pas qualifier la situation dans le domaine de la désinformation.

L'interprétation de ce rapport par le groupe vert/libéral diffère de celle du DDPS car, selon lui l'armée classique peut être diminuée et il faut sérieusement se retrousser les manches sur les thèmes de la cybersécurité et de la lutte contre la désinformation.

Nous vous invitons à prendre acte du rapport et à sérieusement augmenter nos capacités dans la cyberdéfense et dans la lutte contre la désinformation.

Meier Andreas (M-E, AG): Ich spreche im Namen der Mitte-Fraktion. Wir nehmen den von diesem Parlament verlangten Bericht zustimmend zur Kenntnis. Darin werden die sicherheitspolitischen Konsequenzen und die Dynamik der verteidigungspolitischen Kooperation in Europa aufgezeigt.

Der Bericht erschien bereits vor einem Jahr. Er ist daher zwar richtig, aber nicht mehr sehr aktuell. Seit 564 Tagen verletzt Russland das Völkerrecht auf brutalste Weise. Die Ukrainer verteidigen ihr Land mit grösster Tapferkeit, wobei für Russland die rücksichtslose Fortsetzung des Krieges offenbar nur noch das Überleben der als Kriegsverbrecher angeklagten Mitglieder des Regimes bezweckt. Täglich werden Häuser, Spitäler und Infrastrukturen wie der Kachowka-Staudamm oder Getreidesilos zerstört, mit dem Ziel, in der Ukraine maximalen Schaden anzurichten. Wahllos werden unzählige Menschen getötet. In Europa tobt ein brutaler Krieg, der uns zwingt, unser Sicherheitsverständnis neu zu überdenken.



Die Mitte-Fraktion bekennt sich seit Kriegsausbruch zur umfassenden Solidarität mit der Ukraine und forderte stets die konsequente Übernahme der Sanktionen. Ganz im Sinne unserer Werte verlangt die Mitte-Fraktion die Aufrechterhaltung der Solidarität mit der ukrainischen Bevölkerung, Freiheit für die besetzten ukrainischen Gebiete und die Übernahme von Verantwortung im sicherheitspolitischen Gefüge Europas.

Zum letzten Punkt: Die Schweiz leistet zwar auf vielen Ebenen, z. B. als Vermittlerin oder in der Friedensförderung, einen Beitrag zur Stabilität in Europa. Unsere Armee wurde jedoch über drei Jahrzehnte lang immer stärker auf subsidiäre Einsätze reduziert. Dabei haben wir die Pflicht eines neutralen Staates missachtet, das eigene Staatsgebiet vor fremder Besetzung schützen zu können. Die Armee muss diese Fähigkeit, einen Angriff abwehren zu können, zurückerlangen. Es ist für uns klar, dass in einem lang andauernden Krieg gegen die Schweiz Kooperationen mit Partnerländern notwendig würden. Ein sicherheitspolitischer Alleingang der Schweiz ist nicht ratsam. Die bestehende Kooperation mit der Nato finden wir sinn- und wertvoll, und wir sind bereit, diese Zusammenarbeit zu intensivieren.

Der vorliegende Zusatzbericht zeigt es sehr treffend: Die internationale Kooperation kann unter Einhaltung der Neutralität in vielerlei Hinsicht genutzt werden, um die Sicherheit der Schweiz zu stärken, sei es durch die Entsendung von Stabsoffizieren und Experten, die Teilnahme an multilateralen Kooperationsinitiativen oder bei der Beschaffung von Rüstungsgütern. Wie vorhin bereits angetönt, kann sich die Schweiz im Verteidigungsfall in Kooperationen mit anderen Staaten wehren. Eine verstärkte Interoperabilität der Systeme und gemeinsame Ausbildungen legen dafür den Grundstein und ermöglichen erst ein Gelingen im Ernstfall.

Kooperation ist nicht nur auf technischer und militärischer Ebene notwendig, sondern auch im Sinne einer verlässlichen politischen Zusammenarbeit. Unser Rat hat deswegen dem Rückverkauf von 25 Panzern zugestimmt – ein wichtiges Signal an unsere europäischen Partner.

Die Verteidigung des Landes kann nur gelingen, wenn für die Entwicklung der Armee genügend Mittel aufgewendet werden. Mit der Annahme der Motion 22.3367 der SiK-S, "Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben", hat die Mitte-Fraktion in beiden Räten einstimmig ihre Unterstützung für die Armee kundgetan.

Blicken Sie in der kommenden Budgetdebatte über die Parteigärtchen hinaus! Die Ausgaben zugunsten der Armee müssen im Lichte der angespannten Lage bewertet werden, und es gilt, das Milizsystem zu pflegen und weiterzuentwickeln. Die Arbeiten im VBS sind in vollem Gange. Indem wir unsere Verteidigungsfähigkeit auch mittels Kooperation stärken, leisten wir einen entscheidenden Beitrag zur Solidarität des ganzen Kontinents. Lassen Sie uns diese Pflicht mit Verantwortung und Solidarität angehen – für mehr Freiheit und Frieden in Europa.

Marti Min Li (S, ZH): Nach dem Ende des Kalten Kriegs gab es eine kurze Zeit des Optimismus, in der die Hoffnung bestand, dass sich die Welt immer mehr in Richtung Demokratie, Frieden und allgemeiner Prosperität entwickeln könnte. Es war sogar vom Ende der Geschichte die Rede. Diese Hoffnung dauerte nicht lange. Europa wurde bereits in den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts von den Kriegen in Ex-Jugoslawien erschüttert, und diese Konflikte sind leider immer noch nicht aufgelöst. Die sicherheitspolitische Situation hat sich aber sicher seit dem Krieg in der Ukraine noch einmal entscheidend verändert, was auch Implikationen für die Sicherheitspolitik der Schweiz hat.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat einen Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 verabschiedet, der sich spezifisch mit den Folgen des Ukraine-Kriegs befasst. Dieser Krieg hat die zunehmende Bedrohung durch hybride Konfliktführung bestätigt und verschärft. Das beinhaltet auch Desinformationskampagnen und Cyberangriffe, die auch unbeteiligte Länder wie die Schweiz betreffen können. Wir begrüßen es daher, dass die Schweiz in der Früherkennung, in der Resilienz und im Krisenmanagement Verbesserungs- und Handlungsbedarf sieht.

Der Krieg hat aber auch die internationalen sicherheitspolitischen Kooperationen gestärkt und eine zusätzliche Dynamik ausgelöst. Der Bundesrat kommt denn auch zum Schluss, dass die internationale Zusammenarbeit gestärkt werden soll. Er legt die Möglichkeiten dar, um Kooperationen mit der Nato und der EU auszubauen und zu verstärken – unter Einhaltung der Neutralität.

Diese Zusammenarbeit halten wir insgesamt für sinnvoll, denn die Schweiz – das wissen wir alle – wäre im Verteidigungsfall auf die Unterstützung anderer angewiesen. Wir setzen gewisse Fragezeichen bezüglich gemeinsamer Verteidigungsübungen mit der Nato, die wir als neutralitätspolitisch heikel erachten. Wir sperren uns aber nicht grundsätzlich gegen eine Kooperation; das gilt insbesondere im Bereich der militärischen Friedensförderung.

An dieser Stelle müssen wir auch noch einmal festhalten, dass in diesem Zusammenhang das Verhältnis zu unseren Partnern, insbesondere zu unseren europäischen Partnern, auch aus sicherheitspolitischer Sicht ein vitales Interesse der Schweiz darstellt. Es kann uns daher nicht egal sein, wenn unsere Haltung, wenn un-



sere Neutralität von unseren europäischen Partnerinnen und Partnern nicht verstanden und als unsolidarisch wahrgenommen wird; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Schweiz auch im humanitären Bereich nicht bereit ist, einen besonderen Effort zu leisten, wie sich dies bereits bei der Ablehnung der Motion zur Aufbauhilfe gezeigt hat. Natürlich müssen und können wir nicht allen gefallen, aber es bringt auch nichts, wenn uns keiner mag.

In diesem Sinne danken wir dem Bundesrat für den Bericht, und wir bitten Sie, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

AB 2023 N 1485 / BO 2023 N 1485

Zuberbühler David (V, AR): Im Rahmen der Diskussionen zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 hat die SVP-Fraktion darauf hingewiesen, dass die Armee ihren Auftrag gemäss Artikel 58 unserer Bundesverfassung aufgrund von Ausrüstungs- und Bewaffnungslücken sowie einer zu geringen Truppenstärke teilweise nicht mehr erfüllen kann. Wir waren deshalb erstaunt darüber, dass der Sicherheitspolitische Bericht 2021 keinen Bezug auf Air 2030, keinen vertieften Bezug auf den Grundlagenbericht "Zukunft der Bodentruppen" und keinen Bezug auf die Ausrüstungslücke aufwies.

Auch der im letzten Jahr veröffentlichte Zusatzbericht, der infolge des menschenverachtenden und skrupellosen Einmarsches Russlands in die Ukraine ausgearbeitet wurde, schenkt diesen Themenfeldern so gut wie keine Beachtung. Dem Bericht fehlt es an einer kritischen Betrachtung der bestehenden Armee und ihrer Strukturen. Ein paar wenige Alibiausbauunkte für die Armee werden zwar erwähnt, die grossen Konsequenzen fehlen jedoch komplett.

Insgesamt wird der bereits seit Jahren forcierte Kurs zum Abbau von Kompetenzen und zur Verkleinerung nicht infrage gestellt. Dafür geht der Bundesrat auf Schmusekurs mit der Nato: Ausgerechnet der Zusatzbericht fordert eine stärker auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtete Sicherheits- und Verteidigungspolitik bzw. eine stärkere Annäherung an die Nato, was dann – zwar nicht heute, aber vielleicht in ein paar Jahren – eine Einbindung in die Nato zur Folge hätte und bereits heute die Neutralität unseres Landes weiter aushöhlt. Der Bundesrat richtet seinen Fokus auf die internationale militärische Kooperation, mit der Begründung, dass damit eine gemeinsame Verteidigung möglich wäre. Wenn der gross angelegte Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine aber eines gezeigt hat, dann die Tatsache, dass man mit genügend Mannstärke selbst kämpfen können muss. Zwar kann es sein, dass man Kriegsmaterial von anderen Staaten erhält; wenn man aber etwas nicht bekommt, dann sind es Soldaten, die das eigene Land verteidigen.

Unser Land bzw. unsere Armee, die darauf ausgerichtet ist, die Schweiz gegen einen militärischen Angriff zu schützen, braucht deshalb definitiv mehr Soldaten, Material und Munition, was mit der vom Parlament bewilligten Aufstockung des Armeebudgets möglich wäre. Auf die Personal-, Material- und Munitionsthematik geht der Zusatzbericht praktisch gar nicht ein, und es wird nicht erwähnt, dass von den rund 100 000 Mann Soll-Bestand nur knapp ein Fünftel in Kampfeinheiten eingeteilt ist. Mit gut 20 000 Kampsoldaten ist unser Land schlicht nicht zu verteidigen. Folglich benötigt unsere Armee eine massive Aufstockung des Personalbestands, wenn man den Krieg in der Ukraine als Referenz heranziehen möchte.

Die im Zusatzbericht aufgeführten Möglichkeiten zur internationalen Kooperation sind deshalb strategischer Nonsens. Eine stärkere Ausrichtung der Schweizer Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf eine internationale Zusammenarbeit, sei es mit der Nato, sei es mit der EU, lehnt unsere Fraktion deshalb entschieden ab. Wir fordern vielmehr eine klar unabhängige und neutrale Haltung der Schweiz, die unabhängig von den grossen internationalen Konstrukten funktionieren kann – nicht zuletzt auch wegen unserer Neutralität, die in unserer Verfassung verankert und eine der tragenden Säulen unserer Eidgenossenschaft ist und die unserem Land seit über zweihundert Jahren Sicherheit und Frieden garantiert.

Die Stossrichtung des Zusatzberichtes mit der Annäherung an die Nato und an die EU ist alles andere als zufriedenstellend. Schliesslich wird die Schweiz in der Schweiz verteidigt. Unsere Armee hat sich auch in Zukunft als Verteidigungsarmee auszurichten. Eine Annäherung an die Nato oder gar eine Einbindung in die Nato kommt für die SVP-Fraktion aus neutralitätsrechtlicher Sicht nicht infrage. Neutral zu sein und als neutral anerkannt zu werden, bedingt, dass wir uns von internationalen Verteidigungsbündnissen fernhalten, dass wir an keiner von supranationalen Organisationen oder Organen beschlossenen Massnahme teilnehmen und dass wir uns weder an einer direkten noch an einer indirekten Militäraktion ausserhalb unseres Landes beteiligen. In den Artikeln 173 und 185 unserer Bundesverfassung werden Bundesrat und Parlament zur Wahrung der Neutralität verpflichtet. An diesen Verfassungsauftrag haben sich auch die Schweizer Armee und die Departementschefin zu halten.

Amherd Viola, Bundesrätin: Der Krieg in der Ukraine ist ein einschneidendes Ereignis mit nachhaltigen Folgen



für die Sicherheit in Europa und damit auch für die Schweiz. Der Bundesrat reagierte auf die Veränderungen in Europa und legte im September 2022 den Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine vor. Der Zusatzbericht zog die ersten sicherheitspolitischen Schlussfolgerungen für die Schweiz; er bildet die Grundlage für die laufenden und nächsten Schritte.

Obwohl der Krieg weitergeht, hat diese erste Analyse nichts an Relevanz verloren – im Gegenteil. Wir gehen davon aus, dass die Beziehungen zwischen westlichen Staaten und Russland für längere Zeit konfrontativ bleiben werden. Gleichzeitig ist die Welt von zunehmender Blockbildung geprägt, namentlich zwischen China und den USA. Der Druck auf Länder, sich in diesem Umfeld zu positionieren, steigt. Der Krieg in der Ukraine zeigt zudem viele Verwundbarkeiten in Europa auf, auch in der Schweiz.

Die sicherheitspolitischen Ziele, die wir verfolgen, wurden bereits im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 dargelegt. Schon in diesem Bericht wiesen wir auf eine markant verschlechterte Bedrohungslage hin; der Bericht war genau darauf ausgerichtet. Das gilt insbesondere für folgende Ziele: Stärkung der Früherkennung, Ausbau der internationalen Zusammenarbeit, konsequente Ausrichtung der Armee auf hybride Bedrohungen inklusive bewaffneter Konflikte, Bekämpfung von Cyberbedrohungen und Desinformation, Stärkung von Resilienz, Versorgungssicherheit und Krisenmanagement. Angesichts dessen kommt der Zusatzbericht zu folgenden zwei Kernaussagen und Schlussfolgerungen:

1. Die Ausrichtung der Armee, die mit den Grundlagenberichten "Zukunft der Bodentruppen", "Luftverteidigung der Zukunft" und "Gesamtkonzeption Cyber" angestossen wurde, ist auf Kurs. Aber sie muss noch stärker auf die Verteidigung ausgerichtet werden.

2. Die internationale Zusammenarbeit, insbesondere mit der Nato und der EU, müssen wir im Interesse unserer eigenen Sicherheit und unseres sicherheitspolitischen Umfelds stärken.

Aufgrund dieses tragischen Kriegs müssen wir noch rascher und entschlossener handeln. Der Krieg hat direkte oder auch indirekte Auswirkungen auf alle sicherheitspolitischen Instrumente, nicht nur auf die Armee. So sind beispielsweise auch der Bevölkerungsschutz, die Antizipation – insbesondere durch den Nachrichtendienst – und die Organisation des Krisenmanagements des Bundes zu verbessern.

Ich komme nun zur ersten Kernaussage des Zusatzberichtes, zur Anpassung der Fähigkeiten der Armee: Der Krieg in der Ukraine führt vor Augen, dass die Armee die Schweiz und ihre Bevölkerung vor einem breiten Spektrum an Bedrohungen und Gefahren schützen muss. Diese schliessen beispielsweise Cyberangriffe und einen bewaffneten Angriff ein. Unsere Analyse hat gezeigt, dass die Armee in kritischen Bereichen Fähigkeitslücken hat, insbesondere bei der Durchhaltefähigkeit. Das ist darauf zurückzuführen, dass das Armeebudget in den letzten Jahrzehnten im Vergleich zu den übrigen Bundesaussgaben unterdurchschnittlich gewachsen ist. Die im letzten Jahr beschlossene und nötige Erhöhung des Armeebudgets wird es uns ermöglichen, die Lücken rascher zu schliessen.

Künftig unterbreiten wir dem Parlament einmal pro Legislatur eine fähigkeitsorientierte Planung. Diese Botschaft wird die längerfristige Planung der Fähigkeitsentwicklung aufzeigen. Sie erfolgt auf Basis der Bedrohungslage und mit einem Horizont von zwölf Jahren. Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft erstmals im Jahr 2024. Indes hat die Armee diesen August Zielbild und Strategie 2030 vorgelegt, basierend auf dem sicherheitspolitischen Bericht und dem Zusatzbericht. Dort legt die Armee auf Wunsch des Parlamentes aus ihrer Sicht dar, welchen Mittelbedarf sie sieht und wofür. Ausserdem hat der Ständerat am 1. Mai 2023 das Kommissionspostulat 23.3000, "Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz", angenommen. Der Bericht dazu wird

AB 2023 N 1486 / BO 2023 N 1486

spätestens Anfang 2024 vorliegen. In diesem Bericht wird auch das Postulat 23.3131, "Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich verstärken, ohne dem Bündnis beizutreten!", beantwortet. Dieses Postulat hat der Ständerat am 12. Juni 2023 angenommen.

Damit komme ich zur zweiten Kernaussage des Berichtes, die einem umfassenden Ansatz der Sicherheitspolitik entspricht. Wir wollen die internationale Zusammenarbeit und damit unsere eigene Sicherheit stärken. Als neutraler Staat hat die Schweiz den Anspruch, sich selbstständig verteidigen zu können. Das ist jedoch nicht unbeschränkt möglich. Deshalb will die Schweiz für den Fall eines bewaffneten Angriffs auch die Option haben, wenn nötig ihre Verteidigung zusammen mit anderen Staaten zu organisieren. Deshalb muss unsere Armee interoperabel sein. Sie muss fähig sein, mit den Streitkräften unserer Partner zusammenzuarbeiten. Das ist sie und macht sie schon heute in vielen Bereichen. Sie nimmt seit 25 Jahren an der Partnerschaft für den Frieden teil, etwa an gemeinsamen Übungen und an Friedensförderungseinsätzen wie im Kosovo. Damit helfen wir, die Lage vor Ort zu stabilisieren, was in unserem Interesse liegt und was unsere Partner sehr schätzen.

Unsere Absicht ist es, zusätzlich zur Friedensförderung Kooperationsmöglichkeiten zu nutzen, um die Inter-



operabilität in verteidigungsrelevanten Bereichen zu stärken, dies immer unter Einhaltung der neutralitätsrechtlichen Pflichten. Die Nato und die EU zeigen eine gewisse Offenheit gegenüber einer Zusammenarbeit. Bei der Kooperation mit der Nato sehen wir das grösste Potenzial in einer Stärkung der Interoperabilität und in einer Ausweitung der Zusammenarbeit auf verteidigungsrelevante Bereiche. Wir sind daran, mit der Nato den Abschluss eines individualisierten Partnerschaftsprogramms zu finalisieren. Darin werden die strategischen Ziele der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Nato festgelegt. Daraus werden verschiedene konkrete Ziele abgeleitet: allgemeine Ziele wie der politische Dialog oder spezifische Ziele wie die Zusammenarbeit im Cyberbereich. Dieses Dokument ist rechtlich nicht bindend. Zudem streben wir eine stärkere Zusammenarbeit mit den Centers of Excellence der Nato an, mit der Beteiligung von Personal. Weiter wollen wir an mehr Übungen teilnehmen. Zudem planen wir, mehr Stabsoffiziere in die Strukturen der Nato zu entsenden.

Eine Stärkung der Kooperation mit der EU sehen wir unter anderem in folgenden Bereichen: Wir wollen uns am Pesco-Projekt Cyber Ranges Federation und an weiteren Projekten beteiligen. Zudem wollen wir uns noch mehr als bislang an Projekten der Europäischen Verteidigungsagentur beteiligen. Zudem streben wir einen Beitritt als Drittstaat zum EU-Katastrophenschutzmechanismus an. Ein Beispiel für ein Projekt ausserhalb der EU und der Nato ist die Teilnahme an der European Sky Shield Initiative (Essi). Dies ist eine Initiative von mittlerweile neunzehn Staaten zur gemeinsamen Beschaffung von Systemen der bodengestützten Luftverteidigung. Neben einer günstigeren Beschaffung erhoffen wir uns von Essi auch Vorteile bei der Kooperation in der Ausbildung und im Unterhalt.

Bei allen Kooperationen gilt: Nutzen, Lernen und Beiträge müssen gegenseitig sein. Konkrete Leistungen zur Sicherheit in Europa sind gefragt. Wie bereits gesagt, erfolgt jegliche Zusammenarbeit unter Berücksichtigung des Neutralitätsrechts. Das bedeutet: keine Verpflichtungen für eine kollektive Verteidigung eingehen und in der Kooperation keine Sachzwänge schaffen, die de facto dasselbe bedeuten. Der Handlungsspielraum bleibt trotzdem erheblich.

Auch wenn wir die Abklärungen energisch vorantreiben, braucht es Zeit für das gegenseitige Einverständnis und die Umsetzung. Es braucht auch politischen Willen, gegenseitiges Vertrauen und natürlich Ressourcen. Der Krieg in der Ukraine zeigt, dass wir alle von Unsicherheit in Europa betroffen sind. Damit wir als Partner ernst genommen werden, erwartet man von uns solidarische Leistungen zu Frieden und Sicherheit. Das ist der Kontext, in dem wir uns heute bewegen.

Ich bitte Sie um Kenntnisnahme des Berichtes.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport