



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Schweizerischer Bundesrat

Entwurf, Stand: 14. April 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz

Bericht des Bundesrates

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Lage	3
2.1	Globale Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung	3
2.1.1	Verstärkte Konkurrenz der Grossmächte	3
2.1.2	Globalisierung und Regionalisierung	3
2.1.3	Technologischer Fortschritt	4
2.1.4	Gesellschaftliche Polarisierung	5
2.1.5	Entwicklung des Konfliktbildes	6
2.2	Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz	7
2.3	Bedrohungslage Schweiz	12
2.3.1	Bedrohungen aus dem Cyberraum	12
2.3.2	Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation	13
2.3.3	Terrorismus	14
2.3.4	Gewalttätiger Extremismus	16
2.3.5	Bewaffneter Konflikt	16
2.3.6	Entwicklung und Verbreitung von Waffensystemen	17
2.3.7	Verbotener Nachrichtendienst	18
2.3.8	Schwere und organisierte Kriminalität	19
2.3.9	Katastrophen und Notlagen	20
2.3.10	Sicherheitspolitische Aspekte der Migration	21
3	Sicherheitspolitische Interessen und Ziele	23
3.1	Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz	23
3.2	Sicherheitspolitische Interessen	23
3.3	Sicherheitspolitische Ziele	24
4	Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik	27
4.1	Politikbereiche und Instrumente	27
4.2	Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele	29
4.2.1	Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen	29
4.2.2	Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität	30
4.2.3	Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung	31
4.2.4	Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information	33
4.2.5	Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen	34
4.2.6	Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität	35
4.2.7	Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen	37
4.2.8	Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit	38
4.2.9	Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements	39
5	Fazit	42

1 Einleitung

Der Bundesrat veröffentlicht in periodischen Abständen Berichte über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Die Berichte dienen dazu, aufgrund einer umfassenden Analyse des Umfelds zu prüfen, ob und inwieweit die Sicherheitspolitik und ihre Instrumente angepasst werden müssen, damit die Schweiz auf sich verändernde Bedrohungen und Gefahren rasch und richtig reagieren kann, welche Strategie dabei verfolgt und welche Prioritäten gelten sollen. Der letzte Bericht datiert vom 24. August 2016.

Die internationalen Entwicklungen sind weiterhin geprägt von grossem Tempo und Ungewissheit. Das gilt auch für die sicherheitspolitische Lage sowie die konkreten Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz. Diese haben sich zwar in den letzten Jahren nicht grundlegend verändert, sie haben sich aber weiterentwickelt und teilweise auch verschärft. Der Umgang in der internationalen Sicherheitspolitik ist noch rauer geworden, das Verfolgen und Durchsetzen machtpolitischer Interessen noch ausgeprägter. Die Erosion multilateraler Zusammenarbeit und internationaler Sicherheitsstrukturen hat sich verstärkt, ebenso der Einsatz von Mitteln "hybrider" Konfliktführung. Die weiter rasch voranschreitende Digitalisierung und Vernetzung hat viele Vorteile; sie hat aber auch die Verletzlichkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erhöht. Bewaffnete Konflikte und Krisen an der Peripherie Europas dauern an und haben sich teilweise verschlimmert. Wetterbedingte Extremereignisse nehmen im Zuge des Klimawandels zu, die Gefahren durch Pandemien haben sich mit der Covid-19-Pandemie drastisch bestätigt.

Der vorliegende Bericht analysiert diese Entwicklungen und legt dar, was sie für die Schweizer Sicherheitspolitik bedeuten. Er beschreibt die Prinzipien der schweizerischen Sicherheitspolitik, ihre Interessen und Ziele, und zeigt auf, wie die Instrumente der Sicherheitspolitik zur Erreichung dieser Ziele beitragen und wie sie sich ausrichten müssen.

Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Wie schon bei den letzten Berichten wurden deshalb die Kantone in der Erarbeitung dieses Berichts einbezogen. Dieses Vorgehen ist Ausdruck davon, dass Sicherheitspolitik in der Schweiz umfassend und breit verstanden wird. Sie umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren. Das Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik ist, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten.

Dieser Bericht legt die Stossrichtung und Grundzüge der Schweizer Sicherheitspolitik für die kommenden Jahre fest. Er dient als Basis für weitere und detailliertere Grundlagendokumente zu einzelnen sicherheitspolitischen Bereichen oder Instrumenten.

Der Sicherheitspolitische Bericht ist abgestimmt auf die Botschaft zur Legislaturplanung 2019-2023 vom 29. Januar 2020 und ist dort als Massnahme aufgeführt zur Umsetzung von Ziel 15: «Die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten». Es ist die Absicht, dass künftig in jeder Legislaturperiode ein Bericht zur Sicherheitspolitik veröffentlicht wird.

2 Lage

2.1 Globale Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung

Die Sicherheit der Schweiz wird vor allem von folgenden Trends beeinflusst: der verstärkten Konkurrenz der Grossmächte, einer Globalisierung mit teils gegenläufigen Regionalisierungs- und Nationalisierungstendenzen, dem technologischen Fortschritt und gesellschaftlicher Polarisierung. Die internationale Sicherheitspolitik ist geprägt vom Ringen um Einflussphären. Die globale Vernetzung setzt sich fort, obwohl manche Staaten versuchen, ihre eigene Einbindung zu beschränken oder gar zu verringern.

2.1.1 Verstärkte Konkurrenz der Grossmächte

Die internationale Sicherheitslage ist heute von einer verstärkten Konkurrenz der Grossmächte und aufstrebender Regionalmächte geprägt. Dies zeigt sich insbesondere im Ringen um Einflussphären. Russland, China, die USA sowie eine Reihe regionaler Mächte setzen verstärkt Druckmittel ein, um ihre Ansprüche durchzusetzen: durch politischen, wirtschaftlichen und militärischen Einfluss, eigene Rechts- und Verhaltensnormen sowie die Kontrolle von Infrastruktur, Technologien, Ressourcen und Transportwegen sowie teilweise unter Einsatz von Informationsmitteln.

Ursache für diese Entwicklung ist in erster Linie, dass die USA ihre Führungsrolle in den letzten Jahren nur noch selektiv wahrgenommen haben. Insbesondere China und Russland nutzen das dazu, ihren Einfluss zu vergrössern. Sie verfügen aber bislang nicht über die militärischen oder wirtschaftlichen Kapazitäten, und noch weniger über sogenannte «soft power», um die Welt so tiefgreifend und nachhaltig zu prägen, wie es die USA nach dem Zweiten Weltkrieg getan haben. Die Europäische Union hat das Potenzial zu globalem Einfluss; es ist aber noch unklar, inwieweit es ihr künftig gelingen wird, dieses auszuschöpfen.

Gleichzeitig sinkt die Handlungsfähigkeit internationaler Sicherheitsorganisationen wie der UNO und der OSZE, die vom Willen ihrer Mitgliedsstaaten, insbesondere der Grossmächte, abhängen. Hier zeigt sich deutlich, dass unter den Grossmächten kein Konsens darüber besteht, wie globale Zusammenarbeit strukturiert sein und was sie bewirken sollte. Diese Entwicklungen begünstigen das Ringen um Einflussphären mit unilateralen Sanktionen sowie diplomatischen und militärischen Mitteln. Dies erhöht Instabilität, Spannungen und auch das Risiko bewaffneter Konflikte.

Das Ende des Kalten Kriegs war das Ende der Bipolarität in der internationalen Sicherheitspolitik. Die darauffolgende Phase der Dominanz der USA scheint nun auch zu Ende zu gehen. Es ist fraglich, ob sich in absehbarer Zeit wieder eine stabile Struktur – zum Beispiel eine neue bipolare Ordnung zwischen den USA und China oder eine multipolare Ordnung – herausbilden wird.

2.1.2 Globalisierung und Regionalisierung

Die wirtschaftlichen, technologischen, politischen und gesellschaftlichen Verflechtungen nehmen insgesamt weiter zu. Aber es gibt auch Gegentrends: Nationalismus und protek-

tionistische Reflexe haben vielerorts Auftrieb erhalten. In manchen Industriegesellschaften wächst die Skepsis gegenüber der Globalisierung. Der Umstand, dass keine einzelne Grossmacht global dominiert, fördert eine Regionalisierung von Ordnungssystemen.

Auch weltwirtschaftlich gibt es Tendenzen zur Regionalisierung. Die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie könnten diese verstärken. Die Pandemie hat zwar die Bedeutung internationaler Kooperation verdeutlicht, aber auch die Risiken globaler Wertschöpfungs- und Lieferketten vor Augen geführt: Abhängigkeiten, beispielsweise in der wirtschaftlichen Versorgung, die auch sicherheitspolitisch von Belang sind. Die Versorgungsengpässe bei medizinischem Schutzmaterial und pharmazeutischen Produkten zu Beginn der Covid-19-Pandemie veranschaulichen dies. Umwälzungen in der Industrieproduktion infolge von Digitalisierung und Automatisierung könnten die Regionalisierung zusätzlich fördern, beispielsweise durch eine Rückverlagerung von Fabriken aus Tieflohnländern. Im Energiebereich dürfte der Übergang von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren Energie ebenfalls stärker regional ausgeprägte Versorgungssysteme hervorbringen.

Aus sicherheitspolitischer Perspektive sticht der nachhaltige Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure hervor. Dazu gehören zum einen Wirtschaftsunternehmen und Nicht-regierungsorganisationen, aber auch Terrororganisationen. Auch grenzübergreifende Bewegungen entfalten politische oder wirtschaftliche Wirkung. Gemeinsame Merkmale sind die weltweite Vernetzung, die hohe Geschwindigkeit bei der Organisation und Koordination sowie ihre Resilienz. Einige im Technologiesektor tätige Grossunternehmen verfügen in manchen Bereichen faktisch über eine Regulierungsfunktion, die mit staatlichem und internationalem Einfluss konkurriert. Die wirtschaftlichen Interessen dieser Firmen stehen teils im Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Interessen von Staaten. In Krisen kann dies die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit von Staaten einschränken.

Auch wenn nichtstaatliche Akteure an Macht gewonnen haben, spielen Staaten weiterhin eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung staatspolitischer, normativer oder wirtschaftlicher Interessen. Die Bedeutung des Staates hat sich auch in der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in vielen Ländern gezeigt. Es ist möglich, dass Produktionsketten stärker in Regionen verankert werden, um grössere Verlässlichkeit zu erreichen. Staaten(gruppen) könnten sich auch von globalen Wirtschaftsgremien abwenden, was eine Schwächung internationaler Normen zur Folge hätte. Wenig wahrscheinlich erscheint ein eigentlicher Bruch mit der Globalisierung, zumal das massive Kostenfolgen hätte und nicht rasch umgesetzt werden könnte.

2.1.3 Technologischer Fortschritt

Neue Technologien werden immer schneller entwickelt und breiter eingesetzt. Digitalisierung und Fortschritte in der Sensorik führen zu mehr und besseren Daten. Moderne Kommunikationstechnologien ermöglichen den Austausch stetig wachsender Datenmengen, die mit leistungsfähigen Rechnern und Algorithmen erfasst, verknüpft und verfügbar gemacht werden. Die Nutzung und Auswertung dieser Daten wird zum Wettbewerbsvorteil, birgt aber Missbrauchspotenzial. Im Zuge der Digitalisierung übernimmt Software immer öfter die Steuerung bislang manueller Prozesse, auch solcher mit physischen Auswirkungen.

In den nächsten Jahren werden auch das maschinelle Lernen und die Automatisierung, die sogenannte künstliche Intelligenz, voranschreiten. Damit funktionieren Systeme zunehmend eigenständig, und Maschinen können Entscheidungen ohne direkten menschlichen Einfluss fällen, wobei es immer schwieriger wird, maschinelle Entscheidungsprozesse restlos nachzuvollziehen. Automatisierte Entscheidungen betreffen zunehmend auch kritische Prozesse. Diese zunehmende Delegation von Entscheidungen wirft politische, rechtliche und ethische Fragen auf, insbesondere bei bewaffneten Konflikten.

Staaten können in Abhängigkeit von Akteuren geraten, die bei der Entwicklung dieser Technologien führend sind. Grundsätzlich ist ein möglichst offener Austausch von Informations- und Kommunikationstechnologien von Vorteil, weil damit Wahlfreiheit und Sicherheit unterstützt werden. Allerdings kann der offene Austausch aus sicherheits- oder machtpolitischen Interessen eingeschränkt oder unterbunden werden, beispielsweise zum Schutz eigener Infrastruktur, Forschung und Entwicklung oder um Konkurrenten den Zugang zu Märkten zu verwehren. Dadurch entstehen Ketten von Technologien und Herstellern, deren Produkte und Systeme mit jenen anderer Technologieketten inkompatibel sind. Das könnte zu einer Fragmentierung der technologischen Entwicklung führen und selbst Staaten dazu zwingen, sich für eine bestimmte Technologiekette zu entscheiden. Auf jeden Fall ist mit einer eingeschränkten Handlungsfreiheit bei der Auswahl und Beschaffung von neuen Technologien zu rechnen, wie der Zwist um die Nutzung von chinesischen Technologien durch westliche Staaten bereits zeigt.

2.1.4 Gesellschaftliche Polarisierung

Sicherheitspolitisch relevant ist auch der laufende Wandel individueller und kollektiver Verhaltensweisen. Ein wesentliches Merkmal davon ist das Erstarken der "Identität" als Kern politischer Bewegungen. Dieses auch als Identitätspolitik bezeichnete Phänomen stellt Eigenschaften wie Geschlecht, Ethnie, Sprache, Herkunft oder politische Ausrichtung in den Vordergrund. Identität wird als individuelle Wahl und grenzüberschreitend wahrgenommen. Diese Entwicklung fördert gesellschaftliche Fragmentierung und Polarisierung: Während bestimmte Gruppen die Zunahme von gesellschaftlicher Offenheit und Diversität begrüßen und auch für sich oder andere Gruppen Gleichstellung fordern, verlangen andere eine Abschottung und hetzen gegenüber Bevölkerungsgruppen mit bestimmten Eigenschaften. Diese Gruppen stehen sich zusehends unversöhnlich gegenüber. Mit Fragmentierung und Polarisierung verbunden ist das Risiko von politischer Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.

Social Media und Suchmaschinen prägen heute zunehmend die Informationslandschaft. Sie sind überwiegend als Plattformen für den Austausch von Inhalten angelegt und bleiben weitgehend ohne redaktionelle Betreuung. Dabei kann die algorithmisch personalisierte Selektion von Inhalten dazu führen, dass Internet-Nutzende fast nur Informationen ausgesetzt werden, die ihren bestehenden Einstellungen entsprechen. Dies begünstigt die Entstehung von sogenannten «Filterblasen». Das Selektionsverhalten der Nutzenden kann auch die Bildung von «Echokammern» unterstützen, in denen Personen mit derselben Meinung interagieren und sich über die Zeit hinweg radikalieren. Die tatsächliche Wirkung beider Mechanismen ist aber geringer als zuweilen angenommen; die grosse Mehrheit wendet sich nach wie vor traditionellen Medien als Informationsquelle zu und ist in Social-Media-Netzwerke mit vielfältigen Meinungen eingebettet. Allerdings können an den politischen Rändern durchaus Echokammern entstehen.

2.1.5 Entwicklung des Konfliktbildes

Die Art, wie Konflikte ausgetragen werden, wandelt sich. Das heutige Konfliktbild spiegelt die machtpolitischen, technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre.

Die Gewaltbereitschaft in internationalen Beziehungen ist auf globaler Ebene anhaltend hoch. Staaten, welche die bestehenden Machtverhältnisse mit Gewalt verteidigen oder verändern wollen, agieren aber mehr als früher in der Grauzone zwischen bewaffnetem Konflikt und Frieden. Sie verwischen absichtlich die Grenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, beispielsweise durch den Einsatz von Söldnerfirmen anstelle regulärer Streitkräfte. Diese Vorgehensweise zielt darauf ab, Aktionen verdeckt auszuführen und deren Urheberschaft abstreiten zu können, wenn auch oft mit geringer Glaubwürdigkeit. Dadurch sollen die mit einem offenen Konflikt verbundenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten gemieden und entschlossene Gegenreaktionen erschwert werden. Heutige Konflikte folgen deshalb weniger als früher einem klassischen Eskalationsprozess. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass politische, wirtschaftliche, militärische, nachrichtendienstliche, informationelle und auch kriminelle Mittel unter Einbezug moderner Waffen und Technologien, insbesondere im Informations- und Cyberbereich, orchestriert und so lange wie möglich verdeckt unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts eingesetzt werden.

Diese sogenannte «hybride» Art der Konfliktführung zielt zunächst auf die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität von Gesellschaft und Staat sowie auf die staatliche Handlungsfähigkeit. Sie ist geprägt von Unübersichtlichkeit und Unberechenbarkeit und zielt vor allem auf die Bevölkerung, um Sympathien zu gewinnen und die gesellschaftliche Kohäsion zu schwächen. Personen, Gruppen und auch Staaten können durch flächendeckende oder fokussierte Information, z.B. über soziale Medien, direkt erreicht werden. Desinformation (irreführende oder vollständig erfundene Meldungen) wird genutzt, um politische Prozesse zu beeinflussen oder zu sabotieren, die Glaubwürdigkeit von Institutionen und Medien anzugreifen, und Zweifel an Informationen schlechthin zu sähen. Der Einsatz von Cyber- und Informationsmitteln für machtpolitische Zwecke ist heute Standard und dürfte in den kommenden Jahren durch eine zunehmende Zahl staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure zunehmen.

Die traditionellen (militärischen) Mittel der Konfliktaustragung werden dadurch aber nicht irrelevant. Cyber- und Informationsmittel können zur Zermürbung als Vorbereitung eines Angriffs dienen und schliesslich in bewaffnete Konflikte herkömmlicher Art münden. Im heutigen Umfeld muss mit einer breiten Palette von Angriffsmitteln und -arten gerechnet werden, inklusive Sonderoperationskräfte und Präzisionswaffen bis hin zu weltraumgestützten Aktionen. Das schliesst Bedrohungen im und aus dem Luftraum ein, zumal immer mehr staatliche und nichtstaatliche Akteure Waffen auf grosse Distanzen einsetzen können. Die rasante Entwicklung von neuen Technologien und künstlicher Intelligenz bietet neue Möglichkeiten, auch für autonome Waffensysteme. Insbesondere Drohnen erweitern das Potenzial für Angriffe, Aufklärung und Datenübermittlung erheblich, dies zu geringen Kosten und Risiken. Die Streitkräfte in Europa müssen deshalb nach wie vor einem gleichwertigen Gegner zumindest räumlich und zeitlich begrenzt begegnen können. Dabei setzen sie auf Mobilität, Formationen mit hoher Bereitschaft, Luftverteidigung, leistungsfähige und vernetzte Kontroll-, Kommunikations- und Führungsfähigkeiten, Digitalisierung und neue Technologien.

Um diesem breiten Spektrum an Angriffsmöglichkeiten zu entsprechen, müssen Streitkräfte auch in der Grauzone zwischen offenem bewaffnetem Konflikt und Frieden operieren können. Dazu werden ihre defensiven und offensiven Fähigkeiten im Cyberbereich ausgebaut. Die Behörden müssen in der Lage sein, Beeinflussungshandlungen und Desinformation zu erkennen und je nach Ausprägung des Konflikts darauf zu reagieren.

Die modernen Mittel zur Konfliktaustragung unterminieren Abschreckungsstrategien. Abschreckung basiert darauf, einem Gegner glaubhaft zu kommunizieren, dass man ihm einen Schaden zufügen kann, den er nicht bereit ist, zu ertragen. Wenn aber ein Angriff unter der Schwelle eines bewaffneten Konflikts ausgetragen wird, dessen Urheber nicht schlüssig nachgewiesen werden kann und die Bevölkerung in Folge von Desinformation sich teilweise vom eigenen Staat abwendet, ist Abschreckung weitgehend wirkungslos. Militärische Abschreckung wird deshalb mit einem Mix von zivilen Instrumenten für Konfliktprävention und die Stärkung der Resilienz von Gesellschaft und Staat gegenüber hybriden Angriffen ergänzt.

Wesentliche Veränderungen bei den globalen sicherheitspolitischen Trends

Die internationale Sicherheitspolitik ist von der Konkurrenz der Grossmächte geprägt. Diese äussert sich in einem Kampf um Einflussphären und wird durch den technologischen Fortschritt verstärkt; insbesondere im Technologiebereich entsteht eine systemische Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Wirtschafts- und Entwicklungsmodellen. Ebenso bringt der technologische Fortschritt zusammen mit der globalen Vernetzung neue sicherheitspolitisch relevante Akteure hervor wie globale Technologieunternehmen. Feststellbar ist zudem eine verstärkte Polarisierung von Gesellschaften, die sich in Extremismus äussern kann. Das Konfliktbild hat sich noch stärker in die Richtung weiterentwickelt, die im sicherheitspolitischen Bericht 2016 skizziert wurde. Die Bedeutung von Cyber- und Informationsmitteln steigt weiter an, um Konflikte möglichst verdeckt auszutragen, aber konventionelle Fähigkeiten der Streitkräfte spielen weiterhin eine wichtige Rolle. Klassische Abschreckung allein ist weitgehend wirkungslos geworden; es braucht das Zusammenspiel von zivilen und militärischen Mitteln und verstärkte Resilienz.

2.2 Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz

Das sicherheitspolitisch relevante Umfeld der Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren weiter gewandelt: Die Konkurrenz zwischen Grossmächten und aufstrebenden Regionalmächten hat zugenommen, die Handlungsfähigkeit der EU und der Nato ist herausgefordert, die Instabilität an der Peripherie Europas hat sich verstärkt. Gleichzeitig sind internationale Organisationen in sicherheitspolitisch bedeutsamen Dossiers oft blockiert.

Der Wille einiger, darunter auch europäischer Staaten, sich gemeinsam für Sicherheit zu engagieren, hat abgenommen, wie dies nationale Alleingänge oder Ad-hoc-Koalitionen zeigen. Europäische Staaten und auch die USA sind zudem mit internen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Spannungen konfrontiert, die auch in gewaltsame Auseinandersetzungen münden könnten und deshalb die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger in hohem Masse absorbieren. Insgesamt nimmt die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz ab, weil dieses Umfeld instabiler geworden ist und auch weit entfernte Ereignisse rasch und direkt die Sicherheit der Schweiz tangieren können.

West- und Mitteleuropa zeigt sich relativ stabil und krisenfest. Die wirtschaftliche und politische Integration unter den west- und mitteleuropäischen Staaten könnte trotz Brexit und verschiedener Krisen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Als eine der grössten Volkswirtschaften der Welt und als global ausgerichtete Akteurin hat die EU das Potenzial, sich gegenüber Grossmächten wie China und den USA zu behaupten. Viel hängt aber von ihrer inneren Kohäsion ab. Die Konsensfindung in der ausenpolitischen Positionierung bleibt schwierig. Während die EU als weltweit grösste Geberin von Entwicklungshilfe und Verteidigerin der multilateralen Ordnung unbestrittenes Gewicht hat, spielte sie in der Verteidigungspolitik bislang eine untergeordnete Rolle. Initiativen wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit oder der Europäische Verteidigungsfonds zeugen vom politischen Willen, die Verteidigungsfähigkeit zu stärken, können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU in dieser Hinsicht weiterhin stark zwischenstaatlich funktioniert und noch weit davon entfernt ist, gegenüber der USA und der Nato Autonomie in strategischen Fragen zu erlangen. Bei der inneren Sicherheit zeigt sich aber ein anderes Bild: Dank der Schengener-Abkommen ist es der EU gelungen, eine wirksame polizeiliche Kooperation zu fördern; zahlreiche Weiterentwicklungen konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass Staaten und Gesellschaften reflexartig zunächst zum nationalen Alleingang neigen. In der EU ist die Gesundheitspolitik Sache ihrer Mitglieder, weshalb die Union erst nachgelagert und im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Finanzfragen zum Zug kam. Derzeit ist nicht ersichtlich, inwiefern sich die Krise strukturell auswirken wird und welche Folgen sie für die (sicherheitspolitische) Kohäsion und Handlungsfähigkeit der EU haben wird.

Die Bruchlinien zwischen *Europa und Russland* haben sich weiter verstärkt, was direkte Konsequenzen für die westlichen Nachbarstaaten Russlands hat, aber auch Schweizer Interessen tangieren kann. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der anhaltende bewaffnete Konflikt in der Ostukraine sowie der Einsatz von chemischen Kampfstoffen gegen missliebige Personen belasten die Beziehung zwischen Europa und Russland. Auch die künftigen Beziehungen zwischen der EU und *Belarus* bleiben ungewiss. Die erheblichen politischen Spannungen und ungelösten Konflikte im *Südkaucasus* behalten weiterhin das Potenzial, jederzeit in offene Feindseligkeiten eskalieren zu können.

Südosteuropa ist weiterhin mit Spannungen konfrontiert. Im Westbalkan wirkt sich der europäische Annäherungsprozess stabilisierend auf die Region aus, obwohl Konfliktpotenzial vor Ort bestehen bleibt, etwa in den Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo sowie innerhalb von Bosnien und Herzegowina.

Die Instabilität der Staaten *Nordafrikas* hat direkte Konsequenzen für die Sicherheit in Europa. Diese Staaten spielen eine wichtige Rolle bei der Kanalisierung der Migration aus Afrika südlich der Sahara. Die Covid-19-Pandemie hat die Instabilität erhöht. Algerien hat mit verschärften wirtschaftlichen und innenpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Beim Konflikt in Libyen ist in den kommenden Jahren keine tragfähige politische Lösung zu erwarten. Die Lösungsfindung wird insbesondere dadurch erschwert, dass ausländische Akteure politisch und militärisch in den Konflikt eingreifen.

Die bereits früher prekäre Sicherheitslage in der *Sahel-Region* hat sich weiter verschlechtert. Zu Separatismus, interethnischer Gewalt, schlechter Staatsführung, Korruption und Kriminalität ist der dschihadistische Terrorismus hinzugekommen und hat sich über diese Region hinaus in Westafrika ausgebreitet. Die Staaten der Region dürften aus eigener

Kraft kaum fähig sein, diese Bedrohungen zu meistern; internationales Engagement bleibt deshalb für die Stabilität der Region wichtig. Der Bevölkerungszuwachs in vielen Sahel-Staaten dürfte von den Volkswirtschaften der Region kaum aufgefangen werden, und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bremsen die Entwicklung zusätzlich. Es ist von einem anhaltend hohen Migrationsdruck auf die Staaten Nordafrikas und nachfolgend auf Europa auszugehen.

Die Konflikte im *östlichen Mittelmeerraum und daran angrenzenden Räumen* werden mit hoher Wahrscheinlichkeit anhalten. Eine politische Lösung für Syrien fehlt, bleibt aber Bedingung für ein Ende des Konflikts. Die Türkei bewegt sich von westlichen Staaten weg und kooperiert verstärkt mit Russland. Ziel der türkischen Politik bleibt, eine eigene Einflusszone in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten zu schaffen. Die wirtschaftlichen Realitäten einschliesslich der Konsequenzen der Covid-19-Pandemie könnten allerdings die Reichweite der türkischen Aussen- und Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren einschränken. Die Konfrontation zwischen den USA, Israel und den arabischen Golfstaaten einerseits und Iran andererseits wird die Dynamik in der Region weiterhin prägen. Eine militärische Eskalation scheint zwar wenig wahrscheinlich, könnte aber beispielsweise durch einen militärischen Zwischenfall oder durch einen massiven Ausbau der iranischen Uran-Anreicherungsaktivität ausgelöst werden. Die Staaten der Region, insbesondere der Irak und der Libanon, sehen sich schweren, anhaltenden sozioökonomischen und politischen Krisen gegenüber, die von der Covid-19-Pandemie verschärft wurden. Hinzu kommen Spannungen zwischen religiösen und ethnischen Gruppen. Der Nahostkonflikt bleibt ungelöst und für die Region von anhaltender Bedeutung, wenngleich sein Mobilisierungspotenzial in der internationalen Öffentlichkeit abgenommen hat. Dschihadistische Gruppierungen werden auch in Zukunft Spannungen und Konflikte, wirtschaftliche Schwäche und gesellschaftliche Polarisierung in den Staaten der Region zum eigenen Vorteil nutzen. Das Zusammenwirken dieser Faktoren kann zu innerstaatlichen und internationalen bewaffneten Konflikten wie auch zum Zerfall von einzelnen Staaten führen.

Der teilweise Rückzug der USA aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie ihre Zurückhaltung in Nordafrika vergrössern die Einflussmöglichkeiten von Russland, China, der Türkei und Iran in diesen Regionen. Europäische Staaten dürften sich sicherheitspolitisch weiter in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten engagieren, müssen sich dabei aber zunehmend mit den Tätigkeiten Chinas und Russlands vor Ort abstimmen.

Konkurrierende Grossmächte

Die USA richten ihre Sicherheitspolitik strategisch auf die Herausforderung durch China aus. Die Tendenz, unilateral vorzugehen und sich aus internationalen Organisationen oder Vereinbarungen zurückzuziehen, hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt, könnte unter der neuen Administration aber zumindest teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Die USA verfügen weiterhin über massive wirtschaftliche, diplomatische und militärische Mittel sowie eine immer noch beachtliche «soft power». Sie sind nach wie vor die einzige Grossmacht mit einem klaren Potenzial für eine globale Führungsrolle. Sie haben dieses Potenzial aber in den vergangenen Jahren wenig genutzt.

Es ist zu erwarten, dass die USA wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren stark auf wirtschaftliche Machtmittel wie Sonderzölle und Sanktionen setzen werden. Trotz Fokussierung auf den Wettbewerb mit China wird auch Europa weiterhin mit solchem

Druck der USA rechnen müssen. Für das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz von Belang ist insbesondere, dass die USA ihre europäischen Verbündeten wahrscheinlich weiter drängen werden, ihre Beiträge für die gemeinsame Verteidigung zu erhöhen.

Russland bleibt eine militärische Macht und fordert die Dominanz der USA punktuell heraus. Angetrieben wird es von machtpolitischen Überlegungen und Misstrauen gegenüber dem Westen. Als Nuklearmacht und aufgrund seiner militärischen Interventionen im Kaukasus, Nahen und Mittleren Osten sowie in Nordafrika, seiner Rolle im Ukraine-Konflikt sowie seinem Gewicht in internationalen Organisationen spielt Russland eine wichtige Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik. Es hat den politischen Willen und die diplomatischen Mittel, um Einfluss auf regionale und globale Entwicklungen zu nehmen. Der russische Machtapparat scheut auch nicht davor zurück, tödliche Gewalt gegen unliebsame Personen anzuwenden, auch im Ausland. Es fehlen Russland jedoch die wirtschaftlichen Mittel und die Attraktivität des Gesellschaftsmodells, um in der Weltpolitik eine Führungsrolle nachhaltig zu besetzen. Das wird sich auch mit Erfolgen etwa im Bereich der Versorgung von Ländern mit Impfstoff gegen Covid-19 nicht grundlegend ändern. Russland will insbesondere entlang den Grenzen der früheren Sowjetunion eine exklusive Einflussphäre konsolidieren. Fokus seiner Politik werden voraussichtlich weiterhin Osteuropa, der Balkan und der Mittelmeerraum sein.

Militärisch hat Russland in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen wesentlich an Potenzial dazugewonnen. Es bleibt der Nato in konventioneller Hinsicht aber auf absehbare Zeit unterlegen – sofern die USA ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit aufrechterhalten. Die strategische Abschreckung zwischen den USA und Russland bleibt trotz der Erosion des Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimes für die kommenden Jahre erhalten. Der kombinierte Einsatz einer breiten Palette von Mitteln – zivil und militärisch, offen und verdeckt – zur Druckausübung ist für Russland typisch. Russland wird weiterhin versuchen, die Nato und die EU zu schwächen, deren Mitglieder gegeneinander auszuspielen und seinen Interessen dienliche Akteure in diesen Staaten zu fördern. Die nachrichtendienstlichen Aktivitäten Russlands gegen europäische Interessen werden auf hohem Niveau fortgeführt werden. Von Bedeutung für schweizerische Sicherheitsinteressen ist auch die russische organisierte Kriminalität.

China ist zur zweitgrössten Volkswirtschaft der Welt und zu einer Grossmacht globaler Bedeutung aufgestiegen. Es setzt seine sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen in Asien teilweise mit wenig Rücksicht auf die Interessen anderer Länder und bisweilen im Widerspruch zu internationalem Recht durch. In Kombination mit der Modernisierung seiner Streitkräfte führt sein wirtschaftlicher Aufstieg zu einer Verschiebung des internationalen Machtgefüges. China fordert die Dominanz der USA punktuell heraus und weitet seinen Einfluss kontinuierlich mit wirtschaftlichen, politischen und auch machtpolitischen Mitteln aus. Es ist aber noch offen, inwieweit China wirklich eine globale Führungsrolle sucht und eine solche international auf Akzeptanz stossen würde. Das chinesische Regierungsmodell bleibt ein Ein-Parteien-Staat unter Führung der Kommunistischen Partei Chinas. In den letzten Jahren hat eine noch stärkere Zentralisierung der politischen Macht stattgefunden. Zudem wurde die gesellschaftliche Kontrolle und die Repression im Innern verstärkt. Die überschuldete Wirtschaft und das verlangsamte Wachstum könnten zu einer Herausforderung für die herrschende Partei werden.

Die gegenseitige, durch Entstehung und Verlauf der Covid-19-Pandemie akzentuierte Bedrohungswahrnehmung der USA und Chinas verschärft die Konkurrenz in den Bereichen

Politik, Handel, Technologie und Militär. Mit der «Belt and Road Initiative» erschliesst China weitere Märkte und investiert in Infrastrukturprojekte und den Abbau von Bodenschätzen. Es beabsichtigt, die dazugehörige Infrastruktur selbst zu kontrollieren. In Asien setzt China paramilitärische und militärische Mittel zur Druckausübung ein, z.B. im Südchinesischen Meer. In Afrika spielt China bereits eine wirtschaftliche Schlüsselrolle, und im Nahen und Mittleren Osten weitet es sein wirtschaftliches Engagement kontinuierlich aus. Es ist aber bestrebt, sich aus regionalen Konflikte herauszuhalten. Auch in Europa weitet sich der chinesische Einfluss aus, durch politisches Engagement oder den Erwerb von Unternehmen und Infrastrukturen oder Teilen davon. Daraus resultieren für westliche Staaten Abhängigkeiten, beispielsweise aufgrund der Kontrolle von Transport-, Kommunikations- und Logistikinfrastrukturen durch chinesische Staatsunternehmen.

Das chinesische Vorgehen in Xinjiang und Hongkong sowie Chinas Politik im Zusammenhang mit der Pandemie haben in den USA und vielen europäischen Staaten Gegenreaktionen hervorgerufen. Die China-Politiken zahlreicher westlicher Staaten dürften insgesamt kritischer werden. Dabei ist grundsätzlich von einer Mischung aus Dialog und Eindämmung auszugehen. Diese Entwicklungen dürften aus Sicht Chinas bedeutsam sein, weshalb mit einer zunehmenden Intensität nachrichtendienstlicher Aktivitäten Chinas zu rechnen ist.

Internationale Organisationen und Zusammenarbeit

Für die *Nato* löste die Annexion der Krim 2014 zusätzliche Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung aus. Dazu gehörten eine verstärkte *Nato*-Präsenz an der Ostflanke und die Wiedereinführung von bündnisweiten Mobilisierungs- und Verlegungsübungen. Die *Nato*-Staaten ergriffen auch Massnahmen, um als Allianz besser mit einem hybriden Konfliktbild umgehen zu können, z.B. durch die Bezeichnung von Cyberangriffen als mögliche Auslöser für die kollektive Verteidigung und durch eine Stärkung ihrer Fähigkeiten im Krisenmanagement. Der Umgang mit hybriden Bedrohungen bleibt dennoch eine Herausforderung für die *Nato*, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Beistandsverpflichtungen nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags.

Die seit Jahrzehnten anhaltende Diskussion um die Lastenverteilung unter den *Nato*-Mitgliedern verschärfte sich in den vergangenen Jahren. Vor der Covid-19-Pandemie hatten viele europäische Staaten ihre Verteidigungsausgaben erhöht. Es ist noch offen, ob nicht mindestens ein Teil der *Nato*-Staaten im Zuge der Pandemie ihre Rüstungs- und Verteidigungsbudgets zumindest temporär wieder reduzieren werden.

Die *Nato* wird in den kommenden Jahren politisch und militärisch handlungsfähig und damit für die Sicherheit Europas wesentlich bleiben, wenn die USA ihr europäisches Engagement nicht substanziell reduzieren. Weiterbestehen werden die Bruchlinien zwischen den östlichen *Nato*-Alliierten, die einen Fokus der Organisation auf die militärische Abschreckung Russlands fordern, und jenen Alliierten, die sich stärker durch Entwicklungen an der *Nato*-Südflanke bedroht fühlen. Die türkischen Interessen im Mittelmeerraum stehen teilweise im Konflikt mit den Interessen anderer *Nato*-Staaten – diese Spannungen fordern die Handlungsfähigkeit der *Nato* ebenso heraus.

Auf globaler Ebene spielt die *UNO* und namentlich der Sicherheitsrat trotz einer tendenziellen Schwächung internationaler Organisationen weiterhin eine bedeutende Rolle in

Fragen der internationalen Sicherheit. Internationale Normen, Vereinbarungen und Organisationen werden indessen derzeit regelmässig durch staatliche und nichtstaatliche Akteure unterlaufen und geschwächt. Dies zeigt sich auch bei der Rüstungskontrolle und bei der Einhaltung des völkerrechtlichen Gewaltverbots. Wenn ständige Mitglieder des Sicherheitsrats direkte Interessen in einer Konfliktregion haben, dürften die Gremien der UNO auch in den kommenden Jahren bei der Konfliktbeilegung häufig blockiert bleiben.

Auf regionaler Ebene ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu nennen, die einzige Sicherheitsorganisation für Europa, die Russland und die USA gleichberechtigt einschliesst und die ein Forum für Dialog und Vertrauensbildung bleibt. Die OSZE wird sich wegen der stärker gewordenen Polarisierung weiterhin schwertun, in wichtigen Fragen Konsens zu finden.

Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen fördert die Verlagerung auf Ad-hoc-Koalitionen und informelle Gruppierungen wie der G7 oder G20. Dieser Trend weg von internationalen Organisationen dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen, namentlich wenn es um die Durchsetzung machtpolitischer oder regionalpolitischer Interessen von Staaten oder Staatengruppen geht.

Wesentliche Veränderungen im sicherheitspolitisch relevanten Umfeld

Die Orientierung der USA wirkt sich direkt auf die Kohäsion der Nato aus und beeinflusst wesentlich das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz. Der UNO-Sicherheitsrat und die OSZE sind grundsätzlich handlungsfähig, sind aber wegen gegensätzlicher Grossmachtinteressen in ihrer politischen Entscheidungsfindung teilweise blockiert. Die EU sieht sich weiterhin mit politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, ihre internationale Handlungsfähigkeit wird von ihrer Kohäsion abhängen. Die europäische Peripherie ist noch instabiler geworden, auch aufgrund des machtpolitischen Ringens um Einfluss. China stellt die westlichen Staaten vor die Herausforderung, wie mit ihm politisch und wirtschaftlich umzugehen ist. Russland fordert die europäischen Staaten und die USA sicherheitspolitisch weiterhin stark heraus. Insgesamt hat die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz in den vergangenen Jahren abgenommen.

2.3 Bedrohungslage Schweiz

Nachfolgend werden die einzelnen Bedrohungen für die Schweiz diskutiert. Dabei ist zu beachten, dass die einzelnen Bedrohungen gleichzeitig, koordiniert und sich wechselseitig verstärkend auf die Schweiz einwirken und das politische System der Schweiz, ihre Bevölkerung und ihre Infrastruktur gefährden können.

2.3.1 Bedrohungen aus dem Cyberraum

Cyberangriffe können mit unterschiedlichen Motiven eingesetzt werden: für Spionage, Sabotage, Manipulation, Desinformation oder für kriminelle Zwecke. Die Angriffe werden durch eine Vielfalt von Akteuren durchgeführt; dazu gehören Cyberkriminelle, Hacktivist*innen, profitorientierte Hacking-Firmen, staatliche Tarnfirmen oder staatliche Organisationen. Einige Staaten bauen ihre Fähigkeiten im offensiven Cyberbereich stark aus, sei

dies über eine Aufrüstung eigener Kapazitäten oder über die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Gruppen. Es ist deshalb mit einer Zunahme von staatlichen Cyberangriffen mit unklarer Täterschaft zu rechnen. Die Bedrohung im Cyberraum wächst aber auch wegen der zunehmenden Bereitschaft, Cybermittel in Konflikten offensiv einzusetzen, und wegen abnehmender Skrupel von Cyberkriminellen, Schäden in Kauf zu nehmen.

Seit einigen Jahren ist eine Ausweitung der offensiven Cyberfähigkeiten Russlands, Chinas und Irans zwecks Spionage in der Schweiz zu beobachten. Die von chinesischen und russischen Cyberangriffen ausgehende Bedrohung für wirtschaftliche und politische Ziele in der Schweiz bleibt weiterhin hoch. Zu den Zielen gehören unter anderem die Behörden, die Armee, die in Genf ansässigen internationalen Organisationen und ausländische Vertretungen sowie der Finanz- und Technologiesektor. Im kriminellen Bereich gibt es zunehmend Angriffe mit Verschlüsselungstrojanern (sog. Ransomware), bei denen Daten verschlüsselt und damit unbrauchbar gemacht werden. Solche Angriffe können ganze Systeme und Unternehmen weitgehend lahmlegen.

Die Bedrohungslage im Cyberbereich wird massgeblich von der Digitalisierung von Geschäfts- und Produktionsprozessen beeinflusst. Treiber sind neue Technologien wie Industrie 4.0, digitale Haustechnik oder vernetzte Stadtinfrastrukturen, die durch die Einführung des neuen Mobilfunkstandards 5G weitere Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Damit einher geht eine verstärkte Delegation von bislang von Menschen kontrollierten Prozessen an Systeme der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Entscheidungskompetenzen für Prozesse mit teils auch physischen Auswirkungen werden vermehrt auch bei kritischen Infrastrukturen an digitale Systeme übertragen, die selbstständig Steuerungsentscheide fällen. Mit der Verkettung aufeinander aufbauender Entscheide werden zunehmend komplexe Entscheidungsabläufe von autonomen IKT-Systemen ausgeführt. Diese Abläufe werden nicht mehr notwendigerweise vom eigentlichen Betreiber kontrolliert; sie können an aussenstehende Leistungserbringer ausgelagert sein.

Mit der Digitalisierung von Geschäftsprozessen bilden die dazu benötigten Hard- und Softwarelösungen eine zentrale und kritische Komponente. Die Herkunftsländer der Hersteller werden sich dabei in den nächsten Jahren weiter auf einige wenige Staaten, namentlich die USA und China, beschränken. Diese kontrollieren damit die globale IKT-Lieferkette und verfügen in Standards setzenden internationalen Gremien wie der International Telecommunication Union über grossen Einfluss. Als Folge von Exportkontrollmassnahmen und Sanktionen der USA zeichnet sich die Bildung zweier voneinander abgegrenzter Räume ab. Im Extremfall könnte dies bedeuten, dass die Schweiz sich künftig auf die Kooperation mit einem der beiden Länder, USA oder China, und dessen Partnern beschränken müsste, mit all den damit verbundenen Abhängigkeiten.

Die starken systemischen Interdependenzen und Abhängigkeiten von global verstreuten Lieferketten führen zu erhöhter Verwundbarkeit und der Vermehrung von Effekten, die von Cybervorfällen ausgelöst werden können. Damit erhöht sich auch die Gefährdung für kritische Infrastrukturen, die selbst bei Cybervorfällen, die nicht direkt auf ihre Schädigung zielen, Schaden nehmen können.

2.3.2 Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation

Beeinflussungsaktivitäten zielen darauf ab, die Wahrnehmung, das Denken und das Handeln von Individuen, Gruppen und Gesellschaften zu manipulieren.

Sicherheitspolitisch relevant sind Beeinflussungsaktivitäten, wenn sie von Staaten ausgehen und sich gegen das Funktionieren eines Staats und einer Gesellschaft richten und darauf abzielen, die demokratische Ordnung eines Staats zu unterminieren. Es kann darum gehen, Entscheidungsfindungsprozesse zu verzögern, Entscheidungen in eine gewünschte Richtung zu lenken oder generell das Vertrauen in demokratische Prozesse und staatliches Handeln zu untergraben.

Solche Aktivitäten umfassen den koordinierten Einsatz legaler und illegaler Mittel und Methoden, Aktivitäten im Bereich Kommunikation, Propaganda und Desinformation, verdeckte Aktionen von Nachrichtendiensten und die Ausübung politischen, wirtschaftlichen und militärischen Drucks. Dies grenzt Beeinflussungsaktivitäten auch von üblicher Interessenvertretung im Rahmen der Diplomatie ab.

Mit dem bewussten und massiven Einsatz von falschen, in einen falschen Zusammenhang gesetzten oder auf andere Art manipulierten Informationen richten sich Beeinflussungsaktivitäten vor allem gegen offene und demokratische Gesellschaften, die auf einem redlichen Wettstreit der Ideen auf einer gemeinsamen Faktenbasis beruhen.

Angesichts der machtpolitischen Konfrontationen muss die Schweiz davon ausgehen, dass das Risiko wächst, dass ihre Gesellschaft und ihre Behörden zum Ziel von Beeinflussungsaktivitäten werden. Die Schweiz ist als Staat in Europa und Teil der westlichen Wertegemeinschaft sowie wegen ihrer starken internationalen wirtschaftlichen und politischen Vernetzung bereits heute indirekt Ziel von allgemeinen, auf westliche Staaten abzielenden Aktivitäten. Es besteht zudem das Risiko, dass das Territorium der Schweiz als Drehscheibe für Beeinflussungsagenten missbraucht wird, um aus der Schweiz heraus Beeinflussungsaktivitäten gegen Drittstaaten oder gegen internationale Organisationen durchzuführen oder zu finanzieren.

Hervorzuheben ist dabei das Bedrohungspotenzial von Beeinflussungsoperationen für die Schweiz als aussenpolitischer Akteur und als Standort zahlreicher internationaler Organisationen. So wurden in der Vergangenheit Schweizer Institutionen und in der Schweiz angesiedelte internationale Organisationen, Ziel russischer Beeinflussungsaktivitäten. Dies stand im Zusammenhang mit politischen und nachrichtendienstlichen Vorgängen, die vordergründig nicht die Schweiz betrafen. Im Kontext der breit angelegten Beeinflussungsaktivitäten im Kontext der versuchten Tötung des russischen Agenten Skripal wurde das Labor Spiez zum Ziel. Ebenso standen internationale Sportorganisationen im Fokus russischer Aktivitäten.

Bislang standen für die Schweiz im Zusammenhang mit Beeinflussungsaktivitäten Russland und China im Vordergrund. Diese Staaten verfolgen mit ihren Beeinflussungsaktivitäten nicht dieselben Ziele und setzen entsprechend unterschiedliche Mittel ein. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft auch weitere Staaten in der Lage und willens sind, derartige Aktivitäten gegen die Schweiz und in der Schweiz durchzuführen.

2.3.3 Terrorismus

In der Schweiz wurden einzelne Personen oder Zellen, die in Verbindung standen mit dem «Islamischen Staat», entdeckt und darunter einige wegen der Beteiligung an Planungen für Anschläge von Schweizer Territorium aus verurteilt. Die Untersuchungen der schweizerischen Behörden haben gezeigt, dass Dschihad-Reisende aus der Schweiz Planungen für Anschläge auf Infrastrukturen auf unserem Territorium vorgeschlagen haben

oder gar in solche involviert waren. Andererseits kann die weitreichende Propaganda von dschihadistischen Gruppierungen einzelne Personen, oft in sozial prekären Situationen oder an psychischen Problemen leidend, zu Gewalttaten in der Schweiz inspirieren.

Wie es die Attentate in Morges (19.09.2020) und Lugano (24.11.2020) gezeigt haben, geht die wahrscheinlichste terroristische Bedrohung in der Schweiz von Personen aus, deren gewalttätige Orientierung ebenso in persönlichen und psychischen Krisen wie in ideologischen Überzeugungen wurzelt. Die radikalisierten Personen, die am ehesten zur Ausübung von Gewalttaten neigen, sind von dschihadistischer Propaganda inspiriert, ohne notwendigerweise direkte Kontakte zu solchen Gruppierungen oder Organisationen zu haben. Diese Art von Attentaten bleibt eine Herausforderung für die Sicherheit.

Das Spektrum von möglichen Anschlägen reicht von einfachen Angriffen, ausgeführt durch isolierte Individuen oder kleine Gruppen, bis zu logistisch komplexen Operationen (z.B. mit Verwendung von biologischen Kampfstoffen oder Drohnen). Die von isolierten Individuen oder kleine Gruppen verübten Anschläge, die vom Dschihadismus inspiriert sind und nur wenig logistische Mittel benötigen, erfolgen unabhängig von den Kapazitäten des «Islamischen Staats» oder der Al-Qaida als Organisation. In der Regel agieren solche Einzelpersonen oder kleinen Gruppen spontan, ohne Direktiven oder finanzielle Unterstützung von aussen. Sogar komplexere, grössere Angriffe mit Hilfe von Explosivstoffen, einfachen chemischen Produkten wie giftigen Gasen (z.B. Chlor) oder anderen giftigen Substanzen (z.B. Rizin) benötigen nur wenig Mittel und Ressourcen.

Die dschihadistisch motivierte terroristische Bedrohung für die Schweiz hält an. Die Ideologie, die junge Menschen aus Europa für die Reise nach Syrien mobilisiert hat, ist immer noch lebendig, dies trotz der Zerstörung des durch den «Islamischen Staat» ausgerufenen Kalifats. Zudem werden die gewaltsamen Konflikte, die zur Entstehung verschiedener dschihadistischer Gruppierungen geführt haben, in nächster Zeit wahrscheinlich nicht enden. Die Bedrohung durch solche Akteure wird deshalb in den nächsten Jahren weiterbestehen. Dschihadistisch motivierte Reisende bleiben eine Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz. Ihre mögliche Rückkehr stellt die Behörden auf allen Ebenen vor Herausforderungen (Rechts-, Integrations- und Sicherheitsfragen).

Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz weiterhin ein sekundäres Ziel für Anschläge von dschihadistischen Gruppierungen bleibt, ausser es würden in solchen Kreisen politische Entscheide als feindlich gegenüber Muslimen oder dem Islam wahrgenommen werden. Jedoch können internationale Organisationen und Interessen von Drittstaaten, die auf internationaler Ebene eine massgebliche Rolle im Kampf gegen den Terrorismus spielen, Ziele von Angriffen auf Schweizer Territorium sein.

Schweizer Interessen im Ausland können jederzeit Ziel sein von opportunistischen oder zufälligen Aktionen dschihadistischer Gruppierungen, beispielweise in Nordafrika oder im Sahel. Die dschihadistische Bedrohung wird sich wahrscheinlich weiter ausdehnen und könnte auch Staaten betreffen, die bisher davon verschont geblieben sind, wie die Staaten im Golf von Guinea. Gleichzeitig werden im Nahen und Mittleren Osten dschihadistische Gruppierungen weiterhin eine Bedrohung für zahlreiche Staaten darstellen, angesichts der dortigen Spannungen und Konflikte, aber auch der widrigen ökonomischen und sozialen Bedingungen.

Trotz dieser Entwicklungen werden terroristische Gruppierungen mit verschiedenem ideologischem Hintergrund das Territorium der Schweiz weiterhin vor allem für Aktivitäten zur Rekrutierung, Propaganda sowie logistischen und finanziellen Unterstützung nutzen.

2.3.4 Gewalttätiger Extremismus

Aktuell werden drei Szenen als gewalttätig-extremistisch erachtet: jene der Linksextremen, der Rechtsextremen und Teile der Tierrechtsbewegung. Bislang liegt die Ausübung von Gewalt in diesen drei Bereichen unterhalb der Schwelle des Terrorismus.

Die rechts- und linksextreme Szene könnte die Ausübung von Gewalt allerdings verstärken, auch das Niveau der Intensität der Gewaltanwendung, und sich so zu terroristischen Gruppierungen entwickeln. Auch wenn aktuell die Motivation innerhalb dieser Gruppen fehlt, so sind das Gewaltpotenzial sowie die taktischen und technischen Kenntnisse dazu vorhanden. Auch könnten Individuen, die nicht direkt zu diesen Strukturen gehören, aber ihre Ideologie teilen, rasch zu gewalttätigen Aktionen schreiten. Auch wenn solche Personen ihre Tat allein planen und ausführen, sind sie von gesellschaftlichen Strömungen beeinflusst, können Kontakte zu anderen radikalisierten Personen pflegen und sich mit anderen extremistischen Personen oder Gruppierungen austauschen.

Eine solche Entwicklung vom gewalttätigen Extremismus in Richtung Terrorismus ist in verschiedenen europäischen Ländern zu beobachten. So gibt es etwa häufigere Angriffe von Einzelpersonen mit rechtsextremistischer Gesinnung, und die dabei verwendeten Mittel gleichen vermehrt solchen, die als terroristisch qualifiziert werden können. Es besteht das Risiko, dass die Schweiz in den nächsten Jahren auch mit diesem Phänomen konfrontiert sein wird.

Andere Bewegungen könnten in den nächsten Jahren ebenfalls dazu übergehen, ihre politischen Ideen mit dem Einsatz von Gewalt zu verfolgen. Anhänger von extremen Ansichten und Ideologien könnten sich radikalisieren, falls sie ihre Anliegen im Rahmen der ordentlichen politischen Prozesse als nicht berücksichtigt erachten. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie könnten solche Tendenzen noch verstärken.

2.3.5 Bewaffneter Konflikt

Immer häufiger werden in Konflikten hybride Mittel eingesetzt, beispielsweise durch den Einsatz von nicht gekennzeichneten Truppen oder Cybermitteln und Desinformation. Aber auch die direkte Androhung oder Anwendung bewaffneter Gewalt durch staatliche Akteure bleibt in Europa eine Realität.

Die Konfrontation zwischen Russland und westlichen Staaten ist kein kurzfristiges Phänomen. Russland und die Nato sind zwar bemüht, einen bewaffneten Konflikt zu vermeiden, das Risiko dafür ist jedoch in den letzten Jahren gestiegen. Russland hat sein militärisches Potenzial deutlich verstärkt und strebt an, im Westen Krieg gegen einen starken konventionellen Gegner führen zu können. Dies widerspiegelt sich auch in den Szenarien der jährlichen strategischen Grossübungen. Auch die Nato und bündnisfreie europäische Staaten richten sich wieder stärker auf einen konventionellen Konflikt aus.

Ein schwerwiegender Krisenfall an der Nato-Ostgrenze würde zu einer grossen Herausforderung für Europa und könnte zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Instabilitäten führen, ebenso zu Ausfällen der Versorgungsketten sowie Migrationsbewegungen. Ein Konflikt zwischen der Nato und Russland kann sich aber auch aufgrund einer Eskalation an der europäischen Peripherie ergeben – mit denselben Konsequenzen. In einem eskalierenden Krisenfall in Europa könnte Russland an der Nato-Ostgrenze mit

militärischen Mitteln Fakten schaffen. Die Herstellung des Status quo ante wäre dann nur mit einer weiteren Eskalation des Konflikts möglich.

Eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz ist kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich. Die Auswirkungen eines solchen Angriffs wären jedoch derart gravierend, dass dies nicht vernachlässigt werden darf. Im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen der Nato und Russland könnte sich für die Schweiz aber mit zunehmender Konfliktdauer eine direkte Bedrohung ergeben, falls eine der Konfliktparteien mit militärischen Mitteln wirtschaftliche, politische oder militärische Konzessionen von der Schweiz erzwingen wollte. Ein Gegner könnte dabei Abstandswaffen, Sonderoperationskräfte und Cybermittel gegen militärische und zivile Ziele in der Schweiz zum Einsatz bringen oder den Einsatz androhen. Ein direkter terrestrischer Vorstoss gegen die Schweiz wäre hingegen auch in einem solchen Szenario unwahrscheinlich.

Durch die zunehmende hybride Art der Konfliktführung wäre die Schweiz als Teil der europäischen Staatengemeinschaft jedoch auch bei einem bewaffneten Konflikt ausserhalb der Schweiz auf dem europäischen Kontinent oder an seiner Peripherie direkt betroffen (auch ohne Beteiligung Russlands oder der Nato). Auf jeden Fall bestünde in einem solchen Szenario eine Bedrohung der Schweiz durch Cyberangriffe, Sabotage, Desinformation, Subversion, den Missbrauch von Schweizer Territorium für logistische Unterstützung sowie Spionage. Eine Gefährdung bestünde auch für Schweizer Staatsangehörige im Krisengebiet. Es wäre ebenso damit zu rechnen, dass die Schweiz sich mit Fragen zur Neutralität im Zusammenhang mit der Nutzung des Territoriums und des Luftraumes für militärischen Transit auseinandersetzen müsste.

Ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz oder auf andere europäische Länder könnte auch von ausserhalb Europas über grosse Distanz geführt werden. Dafür kommen insbesondere ballistische Lenkwaffen, Marschflugkörper und Hyperschallwaffen in Frage. Derzeit sind nur wenige Staaten zu solchen Angriffen fähig, und bei diesen sind keine entsprechenden Absichten erkennbar oder zu erwarten. Die Verbreitung solcher Waffensysteme wird aber fortschreiten. Ein Angriff auf die Schweiz mit weitreichenden Waffen wird zwar für die nächsten Jahre als nicht wahrscheinlich erachtet, die Libyen-Krise 2008–2010 hat aber gezeigt, wie ein Staat ohne lange Vorwarnung drastische Massnahmen gegenüber der Schweiz ergreifen kann. Falls ein derartiger Akteur über weitreichende Waffen verfügt, könnte er die Schweiz auch mit militärischen Mitteln bedrohen und erpressen.

2.3.6 Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen

Die Rüstungskontrolle und Abrüstung wurde in den vergangenen Jahren durch Verstösse gegen bestehende Abkommen und vor allem durch die Kündigung wichtiger Abkommen durch Grossmächte stark geschwächt¹. Es ist möglich, aber keineswegs sicher, dass der Regierungswechsel in Washington zu einer Trendumkehr führen wird.

Die Bestände an Kernwaffen der Grossmächte sind quantitativ stabil, werden jedoch qualitativ weiterentwickelt. Encouragé par le regain des tensions, des investissements importants sont consentis dans la modernisation des arsenaux ou le développement de nouveaux systèmes de lancement. Hyperschallwaffen könnten besonders destabilisierend sein.

¹ Insbesondere das Nuklearabkommen mit dem Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPoA), der Vertrag über nukleare Mittelstreckenraketen (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, INF) und der Vertrag über den «offenen Himmel» zur Zulassung von Überwachungsflügen (Open Skies Treaty).

Es gibt gegen sie keine wirksame Abwehr, sie verwischen die Trennlinie zwischen nuklearer und konventioneller Rüstung und ihre Geschwindigkeit bedeutet, dass ein Staat bei einem Anzeichen von Angriffen mit solchen Waffen aus Zeitnot sofort zurückschlagen muss, was das Risiko von Irrtümern erhöht.

Im Bereich der Marschflugkörper ist eine qualitative Erhöhung des Bedrohungspotenzials zu erwarten (vor allem eine Verbesserung der Überlebensfähigkeit) wie auch eine weitere Verbreitung solcher Waffen. Insbesondere Russland baut solche Systeme weiter aus, die auch die Schweiz bedrohen könnten. Es steigert auch markant die Anzahl der Einsatzplattformen für Marschflugkörper (U-Boote, Überwasserkampfschiffe). Weitere Staaten werden Marschflugkörper beschaffen, in deren Reichweite die Schweiz liegen wird; es sind dies jedoch konventionell bestückte Flugkörper. Einige nichtstaatliche Akteure verfügen ebenfalls über Marschflugkörper und ballistische Lenkwaffen, allerdings nur kurzer Reichweite.

Weitere Staaten werden die Fähigkeit zur vernetzten Kriegführung in entfernten Operationsgebieten gewinnen. Die dafür notwendige Entwicklung leistungsfähiger Sensorik und Drohnen schreitet weltweit voran.

Die Schweiz als innovativer Forschungs- und Industriestandort ist vom Risiko der Weiterverbreitung von Technologie für hochtechnologische Waffen betroffen und muss weiterhin Massnahmen umsetzen, um eine solche Proliferation zu verhindern. Die Schweizer Industrie verfügt über Fähigkeiten in den Materialwissenschaften, die z. B. für die Entwicklung von Hyperschallwaffen wichtig sind. Robotik und zivile Drohnenentwicklung in der Schweiz können fremden militärischen Entwicklungen zudienen. Präzisionsinstrumente gehören seit je zu den Kernkompetenzen der Schweizer Wirtschaft. Um Zugang zu Technologie zu erhalten, beschaffen ausländische Staaten nicht nur einzelne Güter, sondern kaufen Technologieträger auf oder bieten Schweizer Hochschulen attraktive Kooperationsabkommen an. Dabei kann es auch dazu kommen, dass solche Infrastrukturen für Entwicklungen genutzt werden, welche die Schweiz gefährden.

2.3.7 Verbotener Nachrichtendienst

Die Schweiz ist als Sitz internationaler Organisationen und multinationaler Konzerne, Ort internationaler Verhandlungen, Finanz- und Handelsplatz und Standort von Technologie und Forschung ein attraktives Spionageziel. Zudem können Nachrichtendienste Schweizer Interessen direkt bedrohen, indem sie Angehörige des diplomatischen Korps, der Armee, der Kantons- und Bundesbehörden, Journalistinnen und Journalisten, Forscherinnen und Forscher, Wirtschaftsmanagerinnen und -manager sowie exponierte Personen bestimmter Diasporagemeinschaften ins Visier nehmen.

Die Schweiz wird auch künftig von verbotenen Nachrichtendiensten betroffen sein. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die Ressourcen und Fähigkeiten der Nachrichtendienste weltweit ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang werden auch offensive Cybermittel kontinuierlich weiterentwickelt. Die Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten, sensible Informationen zu stehlen oder Informationssysteme zu sabotieren. Es ist damit zu rechnen, dass in der Schweiz der in den letzten Jahren beobachtete Anstieg von Cyberangriffen mit staatlicher Urheberschaft zu Spionagezwecken weitergehen wird.

2.3.8 Schwere und organisierte Kriminalität

Die Kriminalität in der Schweiz ist geprägt von den sich rasch entwickelnden technologischen Möglichkeiten. Die kriminelle Welt passt ihre Arbeitsweisen an und nutzt diese neuen Instrumente. Bei digitaler Kriminalität (Cybercrime) werden moderne Technologien wie Internetdienste, soziale Medien und Verschlüsselung eingesetzt, insbesondere für Vermögensdelikte. Diese können sowohl von organisierten kriminellen Gruppierungen als auch von Täterschaften mit tieferem Organisationsgrad begangen werden.

Die Bedrohung in der organisierten Kriminalität geht vor allem von italienischen Mafia-Organisationen aus, die landesweit aktiv sind und die rechtsstaatlichen Institutionen der Schweiz und den Schweizer Finanzplatz erheblich gefährden. Sie sind durch ihre langjährige und starke Präsenz, familiäre Bindungen in der Schweiz und die sprachliche Nähe in der Lage, Verwaltung und Wirtschaft zu infiltrieren.

Ein erhöhtes Bedrohungspotenzial für die Schweiz besteht ausserdem durch kriminelle Gruppierungen aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Sie verfügen oft über beträchtliche wirtschaftliche Mittel und teilweise politischen Rückhalt in ihren Herkunftsstaaten. Sie sind in Deliktsbereichen aktiv, für welche die Schweiz wegen ihres attraktiven Finanzplatzes besonders anfällig ist (z.B. Geldwäscherei) oder welche die Funktion der Behörden direkt tangieren (z.B. Korruption). Aus der grossen Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes für die Machtelite dieser Staaten ergeben sich neben sicherheitspolitischen auch aussenpolitische Risiken.

Von kriminellen Gruppierungen aus Südosteuropa geht ebenfalls eine erhebliche Gefährdung aus. Diese Gruppierungen dominieren bestimmte Kriminalitätsformen wie den Drogen- und Menschenhandel, sind sehr gewaltbereit und gut organisiert.

Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage

Zugenommen haben insbesondere Bedrohungen hybrider Art, so etwa aus dem Cyber- und Informationsraum durch Spionage, Beeinflussungsaktivitäten und digitale Kriminalität. Technologische Entwicklungen und die Erosion von Rüstungskontrollinstrumenten erhöhen die Proliferationsrisiken und das Missbrauchspotenzial von Technologien, die in der Schweiz erforscht oder hergestellt werden. Die Bedrohungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität bleiben bestehen. Die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung kann zur Verschärfung der Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus beitragen. Die Schweiz sieht sich derzeit keiner direkten Bedrohung durch einen herkömmlichen militärischen Angriff gegenüber; eine solche könnte sich jedoch im Verlauf einer militärischen Konfrontation zwischen der Nato und Russland ergeben. Im Vordergrund stünden in einem solchen Fall wahrscheinlich der Einsatz von Präzisionswaffen, Sonderoperativkräfte sowie Cyberattacken auf militärische und zivile Ziele. Die Schweiz, ihre Bevölkerung und ihre Infrastrukturen können aber auch bei bewaffneten Konflikten an der Peripherie Europas auf vielfache Art betroffen sein.

2.3.9 Katastrophen und Notlagen

Katastrophen und Notlagen sind Ereignisse und Situationen, die so grosse Schäden oder Störungen verursachen, dass Personal und Material der betroffenen Gemeinschaft zur Be-

wältigung nicht ausreichen. Sie können natur-, technik- und gesellschaftsbedingte Ursachen haben. Katastrophen treten plötzlich auf (z.B. Erdbeben, Stromausfall), Notlagen hingegen bahnen sich oft über längere Zeit an und dauern länger (z.B. Hitzewelle, Strommangellage oder Pandemie). Dabei besteht auch das Risiko von parallelen Katastrophen im Naturgefahrenbereich (Waldbrand, Hochwasser, Trockenheit, Hitzewelle, Erdbeben etc.) und von Notlagen wie zum Beispiel einer Pandemie.

Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie verletzlich die Schweiz gegenüber Katastrophen und Notlagen ist. Es ist zu erwarten, dass sich das Risiko für ähnliche Ereignisse in den kommenden Jahren aufgrund verschiedener Trends wie Klimawandel, Urbanisierung oder Digitalisierung erhöht. Die Schweiz gehört zudem zu den am dichtesten besiedelten Staaten in Europa. Dies führt zu einer hohen Konzentration an Infrastrukturen, was hohe Schäden zur Folge haben kann, wenn diese beeinträchtigt oder zerstört würden, z. B. durch Erdbeben oder Hochwasser.

Überall in der Schweiz ist man mit *Naturgefahren* konfrontiert. Aufgrund des Klimawandels nehmen die Häufigkeit und die Intensität von Ereignissen wie Starkniederschlägen, Hochwasser, Hitzewellen, aber auch längere Trockenperioden zu. Trockenheit und Hitzewellen wie 2015 und 2018 werden in der Schweiz infolge des Klimawandels wahrscheinlich häufiger und intensiver auftreten. Hitzewellen gehören dabei zu den grössten Gefährdungen für die Schweiz. Durch Hitzewellen und Trockenheit ausgelöste Waldbrände sowie durch Starkniederschläge verursachte Hochwasser sind ebenfalls Gefährdungen, die sich häufen dürften. Winterstürme dürften weiterhin grosse Schäden verursachen. Hanginstabilitäten, verschärft durch den Klimawandel mit häufigeren starken Niederschlägen, führen zu Rutschungen und Murgängen, die ebenfalls Siedlungsgebiete und Infrastrukturen schädigen können. Fels- und Bergstürze sind eine wachsende Gefahr. Obwohl die Schweiz eine geringe bis mittlere seismische Aktivität aufweist, gehören Erdbeben wegen des damit verbundenen Schadenpotenzials zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz.

Für *technikbedingte Gefahren* ist wesentlich, dass die Abhängigkeit der Gesellschaft von kritischen Infrastrukturen (z.B. Stromversorgung, Verkehr, Mobilfunk) zunimmt. Ausfälle oder Störungen, verursacht durch technische Fehler, Cyberrisiken, Naturgefahren, Sabotage oder Fehlhandlungen, haben zunehmend gravierende Auswirkungen. Die Kombination oder Verkettung von Ereignissen ist ein besonders grosses Risiko. Da es zu einer allmählichen Aufgabendelegation an die Technik kommt, sind die Entscheidungsprozesse zunehmend weniger durchschaubar und das Fachwissen in diesen Bereichen nimmt ab. Dies kann die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen erschweren. Die möglichen Auswirkungen umfassen Umweltverschmutzung, Störfälle in Produktionsanlagen, Ausfälle in der Versorgungs-, Verkehrs- und Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie Verunreinigungen von Lebensmitteln und Trinkwasser; bei langanhaltenden Stromausfällen kann es auch zu erhöhter Kriminalität oder Unruhen kommen.

Die Verletzlichkeit nimmt unter anderem wegen der zunehmenden Konvergenz der verschiedenen Sektoren zu. Auch aus raumplanerischen Gründen werden Energie-, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze vermehrt gebündelt. Dadurch können beispielsweise Cyberangriffe gleichzeitig mehrere Sektoren und Infrastrukturbereiche treffen und zu grossflächigen und sektorenübergreifenden Ausfällen führen.

Gesellschaftsbedingte Katastrophen und Notlagen können komplexe und weitreichende Auswirkungen haben, wie die Covid-19-Pandemie deutlich gezeigt hat. Eine schwere

Pandemie mit gravierenden Konsequenzen kann jederzeit wieder auftreten. Pandemien zählen damit neben einer grossflächigen, mehrwöchigen Strommangellage zu den grössten Risiken für die Schweiz im Bereich Katastrophen und Notlagen. Neben Pandemien, die direkt den Menschen bedrohen, haben auch Tierseuchen wie etwa die Afrikanische Schweinepest ein grosses Schadenpotenzial. Neben diesen gesundheitlichen Gefährdungen können auch Terroranschläge – sowohl konventioneller Art als auch mit ABC-Mitteln – oder komplexe Cyberangriffe zu Katastrophen und zu Notlagen führen.

Wesentliche Änderungen bei Katastrophen und Notlagen

Vor allem die gesellschaftsbedingten Gefahren haben sich akzentuiert, mit der Covid-19-Pandemie als eindrücklichem Beispiel. Aber es ist zu erwarten, dass sich wegen des Klimawandels auch Naturkatastrophen weiter häufen werden. Dabei sind extreme Starkniederschläge ebenso möglich wie Notlagen durch anhaltende Trockenheit und Hitzewellen. Die Wahrscheinlichkeit von technikbedingten Katastrophen konnte zwar in den letzten fünf Jahren durch präventive Massnahmen tendenziell gesenkt werden, wegen der Verdichtung von Agglomerationen und Infrastrukturen sowie komplexer Versorgungsketten und der Cyberrisiken haben die Verletzlichkeiten aber gleichzeitig zugenommen.

2.3.10 Sicherheitspolitische Aspekte der Migration

Die Migration ist an sich keine sicherheitspolitisch relevante Bedrohung für die Schweiz, kann aber sicherheitspolitisch bedeutsame Begleiterscheinungen zur Folge haben, z.B. Menschenschmuggel und -handel, Kriminalität, gewalttätiger Extremismus und Terrorismus. Insbesondere die Migration aus Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrika birgt das Risiko, dass dschihadistische Akteurinnen und Akteure eingeschleust werden. Viele europäische Staaten, darunter auch die Schweiz, haben aber ihre Kontrollen bei Asylsuchenden mit Fokus auf mögliche Dschihadisten verschärft. Zudem sind viele Migrationsrouten nicht mehr so offen und durchlässig; die Transitländer auf den wichtigsten Migrationsrouten haben ihre Grenzkontrollen verbessert, und auch die Kontrolle an den Aussengrenzen der EU wurde verstärkt.

Auslöser der globalen Migration sind in den Herkunftsländern militärische, ethnische oder religiöse Konflikte, soziale Spannungen, schlechte Sicherheitslagen, politische Verfolgung, das Bevölkerungswachstum in Ländern mit niedrigem Einkommen, schlechte Wirtschaftslagen, Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Armut und fehlende Bildungsmöglichkeiten. Auch Klimaveränderungen werden mittel- bis langfristig zu vermehrter Migration führen. In den Zielländern fördern Arbeitskräftebedarf bei einer alternden Bevölkerung in Ländern mit hohem Einkommen, Familienzusammenführungen, bestehende Diasporagemeinschaften, politische Sicherheit, gute Sicherheitslage und Bildungsmöglichkeiten die Immigration. Die Covid-19-Pandemie dürfte praktisch allen Staaten zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage und höherer Arbeitslosigkeit führen. Sie wird sich aber auf viele Staaten Afrikas sowie des Nahen- und Mittleren Ostens stärker als auf viele europäische Staaten auswirken und könnte deshalb innerhalb von ein bis drei Jahren zu einer gesteigerten Migration führen.

Asylsuchende flüchten in erster Linie in die umliegenden Länder. Europa und die Schweiz bleiben aber ein wichtiges Ziel für Migration vor allem aus Ländern des Nahen

und Mittleren Osten und Afrika. Für die Schweiz bleibt die Migration auf der zentralen Mittelmeerroute (primär von Libyen nach Italien) wegen der geografischen Gegebenheiten prioritär. Zweitwichtigste Route ist die östliche Route via Mittelmeer und Balkan. Die westliche Route (Meerenge von Gibraltar und Kanarische Inseln) nimmt für die Migration nach Westeuropa zwar insgesamt an Bedeutung zu, ist aber hinsichtlich der Sekundärmigration in die Schweiz von geringer Bedeutung. Aus geografischen Gegebenheiten werden dies die drei Haupttrouten über das Mittelmeer bleiben. Jedoch ist von einer (weiteren) Diversifizierung der Routen und einer Anpassung der Schleppernetzwerke und Methoden auf die jeweiligen Massnahmen der Transit- und Zielländer auszugehen. Alternative Routen, z. B. eine nördliche Route über Russland und Finnland, sind oft zu beschwerlich und wurden bisher von zu wenigen Migrantinnen und Migranten genutzt, als dass sie sich als Haupttrouten hätten etablieren können. Gänzlich ausschliessen lässt sich die Entstehung neuer Routen jedoch nicht, namentlich dann, wenn weitere Staaten Migration als Druckmittel gegen Europa einsetzen wollen. Migration auf dem Luftweg, wie z. B. aus Südamerika, bleibt für die Schweiz zumindest kurz bis mittelfristig eher vernachlässigbar.

Offen ist, ob neben der Türkei auch andere europäische Staaten Migration als Druckmittel einsetzen werden. Derweil kann davon ausgegangen werden, dass das Dubliner Abkommen Bestand haben wird – dieses hat sich in der Perspektive namentlich mehrerer wichtiger EU-Staaten als wirksames Mittel für den Umgang mit Migration nach Europa bewährt. Scheitern die Bestrebungen für nachhaltige Lösungen an den Schengen-Aussengrenzen sowie eine Reform des Dublin-Systems, so dürfte dies die Fähigkeit Europas zur Bewältigung von Migrationsbewegungen schwächen und Europa gegenüber einer machtpolitischen Ausnutzung solcher Bewegungen verwundbarer machen.

Wesentliche Veränderungen bei sicherheitspolitischen Aspekten der Migration

Migration ist nicht in erster Linie eine sicherheitspolitische Herausforderung, kann aber sicherheitsrelevante Auswirkungen haben, im Zusammenhang mit Menschenhandel, Kriminalität, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus. Entlang der Migrationsrouten wurden an den Aussengrenzen des Schengen-Raums die Massnahmen zur Kontrolle der Migration verstärkt. Die Ursachen vor Ort, die zu Migration führen, bleiben aber bestehen. Die Konsequenzen des Klimawandels werden voraussichtlich Migrationsbewegungen verstärken.

3 Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

3.1 Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Die Schweizer Sicherheitspolitik basiert auf *Prinzipien*, die für Kontinuität und Berechenbarkeit sorgen. Sie gehören zum sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und bilden einen stabilen Rahmen, in dem sich die Sicherheitspolitik bewegt. Es sind dies:

- *Kooperation und Neutralität*: Die Schweiz kooperiert sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten, ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen. Der Kerninhalt der Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren.
- *Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit*: Die Schweiz engagiert sich für eine auf Recht und Regeln basierende internationale Ordnung. Sie setzt sich für die Einhaltung des internationalen Rechts ein, zu dem auch das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte gehören.
- *Föderalismus und Subsidiarität*: Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Alle drei Ebenen sind für die Sicherheit von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft wichtig; dabei ist das Prinzip der Subsidiarität zentral. Dezentrale Staatsstrukturen verlangen nach viel Koordination, machen aber das sicherheitspolitische Gesamtsystem der Schweiz beweglich, robust und resilient.
- *Miliz und Dienstpflicht*: Das Schweizer Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizprinzip auf, indem Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen übernehmen können und die Dienstpflicht grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze aufgeteilt wird. Die Armee, der Zivildienst, der Zivildienst und teilweise die Feuerwehr basieren darauf. Das Dienstpflichtsystem muss dafür sorgen, dass die Instrumente über das nötige Personal verfügen.

Diese Prinzipien geben weiterhin den Rahmen für die Gestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik vor. Ihre Auslegung ist aber im Lichte politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen immer wieder zu überprüfen. Das gilt etwa für die Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit oder die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems.

3.2 Sicherheitspolitische Interessen

Für die Gestaltung der Sicherheitspolitik der Schweiz sind, neben den Prinzipien, folgende *langfristigen und übergeordneten Interessen* massgebend:

1. *Gewaltverzicht und regelbasierte internationale Ordnung*: Streitigkeiten zwischen und innerhalb von Staaten müssen mit friedlichen Mitteln beigelegt werden; die Anwendung von Gewalt ist nur zur Selbstverteidigung oder auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des UNO-Sicherheitsrates legitim. Um Frieden zu erhalten und Stabilität im Umfeld zu stärken, braucht es eine internationale Ordnung, die auf Regeln basiert.

2. *Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit*: Staaten müssen selbst über ihre eigenen Angelegenheiten bestimmen können, sowohl bei inneren Angelegenheiten als auch in ihren internationalen Beziehungen. Dazu gehört auch unverfälschte Information, unbeeinflusste Meinungsbildung und freie Entscheidung ohne Druck von aussen.
3. *Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen*: Diese müssen vor Androhung und Anwendung von Gewalt und Sabotage wie auch vor Naturgefahren und technischen Störungen geschützt sein, damit Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig funktionieren können; dafür braucht es auch Resilienz im Hinblick auf Krisenlagen.

3.3 Sicherheitspolitische Ziele

Das allgemeine Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik ist es, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten. Sicherheit wird umfassend verstanden. Neben militärischen Bedrohungen und hybriden Formen der Konfliktaustragung sowie den Bedrohungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und Kriminalität werden auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen globaler Herausforderungen bei Klima, Gesundheit und Migration berücksichtigt. Die Sicherheitspolitik beachtet auch gegenseitige Abhängigkeiten der Bedrohungen und Gefahren.

Aus der Lage, den Prinzipien und den Interessen ergeben sich folgende *spezifischen Ziele* als Schwerpunkte der Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren:

Ziel 1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

Das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage ist in den letzten Jahren noch höher, die Lage noch unübersichtlicher geworden. Weit entfernte Krisen und Konflikte können rasch direkte Auswirkungen auf die Schweiz und ihre Interessen haben. Deshalb wird das frühzeitige Erkennen von sicherheitsrelevanten Entwicklungen und Krisenpotenzial noch wichtiger als bisher. Die Schweiz stärkt deshalb weiter ihre Mittel und Fähigkeiten zur Früherkennung und eigenständigen Beurteilung von Bedrohungen und Gefahren. Dabei werden auch die zunehmenden Abhängigkeiten zwischen einzelnen sicherheitsrelevanten Entwicklungen berücksichtigt.

Ziel 2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass sicherheitsrelevante internationale Organisationen handlungsfähig sind und sich weiterentwickeln können; das dient der Sicherheit und dem Frieden. Sie engagiert sich für eine regelbasierte internationale Ordnung sowie bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, insbesondere mit den Nachbarstaaten und sicherheitspolitisch relevanten Organisationen. Sie trägt zur Förderung und Stärkung von Frieden und Stabilität im Umfeld mit zivilen und militärischen Mitteln bei und beteiligt sich an internationaler polizeilicher Kooperation. Sie unterstützt Bemühungen für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Massnahmen gegen die Verbreitung leistungsfähiger Waffen und Trägersystemen und beteiligt sich an der Entwicklung und Konkretisierung zeitgemässer völkerrechtlicher Normen und Instrumente zur Kontrolle neuer Technologien und Waffensysteme.

Ziel 3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Die Schweiz trägt dem Wandel in der Konfliktaustragung Rechnung und richtet ihre sicherheitspolitischen Instrumente darauf aus, das ganze Spektrum der mit hybrider Konfliktführung verbundenen Phänomene erkennen, verhindern und bekämpfen zu können. Sie verstärkt den Schutz des Staates und seiner Institutionen, der Wirtschaft und der Bevölkerung gegenüber Cyberbedrohungen, Beeinflussungsaktivitäten, Spionage, Druckausübung und Androhung und Anwendung von Gewalt. Insbesondere die Armee muss im ganzen Spektrum hybrider Bedrohungen und auch bei anhaltenden Spannungen im Umfeld in der Lage sein, das Land, die Bevölkerung und die Infrastrukturen wirksam zu schützen, einschliesslich Bedrohungen aus dem Luftraum, und die zivilen Behörden zu unterstützen.

Ziel 4: Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

Die Information und Meinungsbildung muss frei und transparent, gestützt auf Fakten, und ohne Desinformation, Beeinflussungsversuche und Propaganda durch staatliche oder im Auftrag von Staaten handelnde Stellen erfolgen können. In Anbetracht der zunehmenden Aktivitäten zur Beeinflussung und Desinformation von Gesellschaften und Staaten muss diesem Aspekt mehr Beachtung geschenkt werden. Die Schweiz muss deshalb ihre Mittel für die Früherkennung und Lageverfolgung auch dazu einsetzen, um Beeinflussungsaktivitäten zu identifizieren, und bei Bedarf muss sie Schutzmassnahmen zu ergreifen, inklusive aktiver Kommunikation. Dazu braucht es eine engere Zusammenarbeit unter den betroffenen Bundesstellen, ebenso wie mit den Kantonen. Die Resilienz der Schweiz und ihrer Bevölkerung gegenüber Beeinflussungsaktivitäten soll dadurch gestärkt werden.

Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft müssen gegenüber Cyberbedrohungen geschützt sein. Um den mit der fortschreitenden Digitalisierung zunehmenden Verwundbarkeiten zu begegnen, stärkt die Schweiz ihre Fähigkeiten, sicherheitspolitisch relevante Cybervorfälle rasch zu erkennen und zu bewältigen, auch wenn diese längere Zeit andauern und mehrere Bereiche gleichzeitig betreffen. Sie will sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen im Cyberbereich besser antizipieren, auch mit Blick auf die zunehmende Verwendung künstlicher Intelligenz. Unter Beibehaltung des Grundsatzes der Eigenverantwortung unterstützt der Bund bei Bedarf Dritte, wirkt regulativ und setzt Anreize, um die Cyber-Resilienz in der Schweiz zu erhöhen. Er nutzt dabei auch die Chancen der Digitalisierung.

Ziel 6: Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität

Terrorismus, organisierte und transnationale Kriminalität sowie von der gesellschaftlichen Polarisierung geförderter gewalttätiger Extremismus sind anhaltende Bedrohungen. Die Schweiz misst ihrer Bekämpfung weiterhin hohe Priorität bei. Sie setzt alles daran, zu verhindern, dass sich auf ihrem Territorium terroristische, gewalttätig-extremistische oder schwerstkriminelle Gruppierungen etablieren können. Dazu setzt sie Mittel der Prävention, Kooperation und Repression ein. Sie verhindert den Export und die Unterstützung von Terrorismus. Sie bekämpft irregulären Waren- und Personenverkehr an ihren Grenzen, ebenso wie negative Begleiterscheinungen irregulärer Migration.

Ziel 7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Die Schweiz stärkt ihre Handlungsfähigkeit, Widerstands-, Anpassungs- und Regenerationsfähigkeit gegenüber Auswirkungen von internationalen Krisen und Spannungen, von gesellschaftlich bedingten Risiken wie Pandemien bis hin zu bewaffneten Konflikten, welche die Schweiz indirekt auch dann betreffen können, wenn sie selbst nicht Opfer eines Angriffs ist. Die Schweiz soll auf länger anhaltende Versorgungsstörungen als Folge von internationalen Krisenlagen vorbereitet sein. Sie will die Versorgungssicherheit bei kritischen, lebenswichtigen und sicherheitsrelevanten Gütern und Dienstleistungen stärken und Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten in Bereichen reduzieren, die für die Funktionsfähigkeit und Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung relevant sind. Dazu gehören auch sicherheitsrelevante industrielle und technologische Kompetenzen und Kapazitäten im eigenen Land.

Ziel 8: Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Angesichts der steigenden Risiken durch den Klimawandel für Natur und Gesellschaft sowie der zunehmenden Siedlungsdichte, Mobilität und Konzentration von Infrastrukturen will die Schweiz ihre Fähigkeiten und Mittel verbessern, die der Vorbeugung und dem Schutz vor natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefahren sowie der Bewältigung solcher Katastrophen und Notlagen dienen. Dazu sollen ihre Mittel zur Prävention, Vorsorge und Bewältigung im Inland und die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden.

Ziel 9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements

Angesichts der Volatilität der sicherheitspolitischen Lage und der Verkettung von Bedrohungen und Gefahren muss die Zusammenarbeit zwischen den sicherheitspolitisch relevanten Politikbereichen und Instrumenten in der Schweiz weiter verbessert werden. Dies gilt für die normale Lage ebenso wie für Krisen. Die Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sollen reibungslos und effizient zusammenarbeiten und koordiniert sein. Zudem sollen die Fähigkeiten für ein wirksames und effizientes Krisenmanagement auf nationaler Ebene verbessert werden. Dazu sollen Erkenntnisse aus realen Krisenlagen und aus Übungen zur Optimierung der Abläufe, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen genutzt werden.

4 Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

4.1 Politikbereiche und Instrumente

Um die sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen, verfügt die Schweiz über verschiedene Politikbereiche und Instrumente, die koordiniert eingesetzt werden. Folgende *Politikbereiche* leisten Beiträge für die Sicherheitspolitik und zur Erreichung ihrer Ziele:

Die Aussenpolitik dient der Vertretung der Interessen der Schweiz nach aussen und der Beziehungspflege. Die Schweiz unterstützt Bemühungen zum besseren gegenseitigen Verständnis auf internationaler Ebene und setzt sich für handlungsfähige internationale Organisationen ein. Sie trägt zur Stärkung internationaler Sicherheit und Stabilität bei, indem sie Gute Dienste anbietet, Beiträge zur Friedensförderung leistet, sich für Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte einsetzt, die Ursachen von Instabilität und Konflikten mit der Entwicklungszusammenarbeit bekämpft und mit humanitärer Hilfe zur Linderung der Not der Zivilbevölkerung beiträgt. Die Schweiz fördert eine nachhaltige Entwicklung und unterstützt Staaten in der Bekämpfung des Klimawandels und in der Anpassung an dessen Folgen. Sie setzt sich zudem für Rüstungskontrolle und Abrüstung und einen freien und sicheren Cyberraum ein. Das Aussennetz der Schweiz dient der Interessenwahrung und auch dem Krisenmanagement.

Die Wirtschaftspolitik schafft günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und damit den Wohlstand sowie für eine stabile, krisenfeste Versorgung des Landes mit diversifizierten Lieferketten. Sie setzt sich für offene Märkte und internationale Zusammenarbeit ein und fördert den gegenseitigen Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen. Dabei trägt sie der Integration der Wirtschaft in globale Wertschöpfungsketten Rechnung und berücksichtigt sicherheitspolitische Risiken. Durch günstige Rahmenbedingungen trägt sie zur Aufrechterhaltung und Förderung sicherheitsrelevanter Technologien und Industrien in der Schweiz bei. Sie ist zuständig für die Ausfuhrkontrolle von Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern sowie für die Umsetzung internationaler Sanktionen. Die Landesversorgungspolitik macht Vorgaben für die Vorratshaltung bei kritischen Gütern und Dienstleistungen (z.B. Heilmittel, Ernährung, Energie).

Information und Kommunikation ist eine Querschnittsaufgabe, die zunehmend auch für die Sicherheitspolitik relevant ist. Faktentreue und glaubwürdige Information und Kommunikation der Behörden stärkt die Robustheit und Resilienz gegenüber Beeinflussungsversuchen. Bund, Kantone und Gemeinden sind dazu verpflichtet, zur Qualität der Meinungsbildung beizutragen. Der Bundesrat sorgt für eine aktive, einheitliche, frühzeitige, sachliche, umfassende und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen und Entscheide. Das ist in Krisensituationen besonders wichtig, fördert aber auch in normalen Zeiten das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden.

Weiter verfügt die Schweiz über *Instrumente*, die auf sicherheitspolitische Aufgaben spezialisiert sind und zur Erreichung der Ziele der Sicherheitspolitik beitragen:

Die Armee ist das primäre Instrument zur Bewältigung von Bedrohungen, die in ihrer Intensität und Ausdehnung die territoriale Integrität und die Sicherheit der gesamten Bevölkerung oder die Ausübung der Staatsgewalt gefährden. Sie muss mehrere Bedrohungen gleichzeitig abwehren und bewältigen können, auch wenn diese unterschiedliche Formen und Intensität haben und länger andauern. Die Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff ist die Kernkompetenz der Armee. Sie wird auf das sich wandelnde Konflik-

bild und die verschiedenen Formen der hybriden Konfliktführung ausgerichtet und verstärkt dazu auch ihre Fähigkeiten im Cyberbereich. Die Armee unterstützt die zivilen Behörden bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art und beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland.

Der Bevölkerungsschutz ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und Notlagen. Die Führungsorgane und Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) sowie Dritte arbeiten in der Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. Der Bund hat eine Koordinationsfunktion und ist für Grundlagenarbeiten zuständig, z.B. für die nationale Risikoanalyse. Er übernimmt die Führung und Koordination bei Katastrophen und Notlagen, für deren Bewältigung er zuständig ist, z.B. bei erhöhter Radioaktivität. Das Koordinationsorgan des Bundes für den Bevölkerungsschutz ist der Bundesstab Bevölkerungsschutz. Dieser stellt die Kommunikation zwischen Bund, Kantonen, Betreibern kritischer Infrastrukturen und Behörden im Ausland sicher. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz ist zuständig für die Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information der Behörden und Bevölkerung bei drohenden Gefahren und im Ereignisfall. Es betreibt die Nationale Alarmzentrale, das Labor Spiez, sorgt für die Koordination im Zivilschutz und im Kulturgüterschutz, stellt die Ausbildung der kantonalen Führungsorgane, der Zivilschutzkader sowie Spezialistinnen und Spezialisten sicher und ist in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Konzeption und Steuerung der Schutzanlagen verantwortlich.

Der Nachrichtendienst des Bundes ist zuständig für die Früherkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen. Er beschafft und beurteilt zudem sicherheitspolitisch bedeutsame Informationen über das Ausland. Der Nachrichtendienst des Bundes unterstützt mit seinen Produkten die sicherheitspolitische Führung und leitet relevante Informationen und Erkenntnisse den Strafverfolgungsbehörden weiter. Er unterstützt zudem die Kantone bei der Wahrung der inneren Sicherheit, führt den nationalen Nachrichtenverbund von Sicherheitsbehörden aus Bund und Kantonen und stellt die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten sicher.

Die Polizei ist das Hauptinstrument zur Bekämpfung von Kriminalität, zur Gefahrenabwehr und zur Durchsetzung von Massnahmen mittels unmittelbarem Zwang. Die Polizeihöhe liegt primär bei den Kantonen. Die kantonalen Polizeikorps sorgen zusammen mit den kommunalen Polizeien für die öffentliche Sicherheit auf ihrem Territorium und sind für die Wahrnehmung sicherheits- und kriminalpolizeilicher Aufgaben zuständig. In die Kompetenz des Bundes fällt die Bekämpfung der schwerstkriminellen, insbesondere von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und organisierter sowie übriger transnationaler Kriminalität. Das Bundesamt für Polizei führt im Auftrag der Bundesanwaltschaft Strafverfolgungen durch und koordiniert die nationale und internationale Polizeizusammenarbeit. Weiter schützt es Personen und Gebäude in der Verantwortung des Bundes und entwickelt und betreibt nationale Informationssysteme und Kompetenzzentren.

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) wirkt im Rahmen ihrer Aufgaben an der Grenze an der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und grenzüberschreitender Kriminalität mit. Sie trägt an den Binnen- und Aussengrenzen des Schengen-Raums zur Bekämpfung der illegalen Migration bei, zum Beispiel durch Aufdeckung von

Schleppernetzwerken oder durch die Beteiligung an operativen Einsätzen der europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex). Die EZV kontrolliert den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr und fahndet im Grenzraum nach Personen und Sachen. Sie ist im sicherheitspolizeilichen Bereich feststellende Behörde und übergibt die Angelegenheit der zuständigen Behörde. Sie geht auch im Rahmen ihrer Kompetenzen gegen Schmuggler strafrechtlich vor. Die EZV arbeitet mit ihren nationalen und internationalen Partnern eng zusammen, indem sie sich beispielsweise an gemeinsamen Einsätzen beteiligt und einen intensiven Informationsaustausch pflegt.

Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten können. Sie leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen. Die Einsätze des Zivildienstes erfolgen komplementär zu jenen von Zivilschutz und Armee und können die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken. Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert. Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems geprüft.

4.2 Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele

Nachfolgend wird beschrieben, *wie* die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Ziele verfolgen und umsetzen will.

4.2.1 Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

Die internationale Lage ist volatil und schwieriger voraussehbar geworden. Die Vorwarnzeiten von sicherheitspolitischen Entwicklungen haben sich verkürzt. Es muss mit überraschenden Entwicklungen und Verkettungen von Ereignissen gerechnet werden. Die hybride Art der Konfliktführung macht es schwieriger, Cyberbedrohungen gegen kritische Infrastrukturen oder gegen die Schweiz gerichtete ausländische Beeinflussungsaktivitäten zu erkennen. Umso wichtiger ist eine wirksame Früherkennung und Beurteilung von Bedrohungen und ihrer Zusammenhänge, damit relevante Entwicklungen rechtzeitig antizipiert und geeignete Massnahmen ergriffen werden können.

Dazu dient in erster Linie die *nachrichtendienstliche* Informationsbeschaffung und -beurteilung. Es geht darum, zivile und militärische Potenziale und Absichten zur Ausübung von Machtpolitik im Ausland aufzuklären und zu beurteilen, ebenso wie Entwicklungen in den Bereichen Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, verbotener Nachrichtendienst, Cyberbedrohungen, ausländische Beeinflussungsaktivitäten und Proliferation.

Zur Verbesserung der Antizipationsfähigkeit der politischen Führung dient auch die *Krisenfrüherkennung der Bundeskanzlei*, die Risiken und Chancen in Bereichen der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik für die politische Führung identifiziert. Weiter leisten die Schweizer Vertretungen im Ausland Beiträge für das frühzeitige Erkennen von Krisen.

Der *frühzeitigen Erkennung neuer und veränderter Naturgefahren* dient ein umfassendes Monitoring als Teil des integralen Risikomanagements. Mit aktuellen Klimaszenarien können die Auswirkungen des Klimawandels quantifiziert werden, was Voraussagen über Extremereignisse ermöglicht (z.B. Extremniederschläge, Trockenheit, Hitzewellen).

Zur Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Verbesserung der *Aufklärungsfähigkeiten zur Identifizierung und eigenständigen Beurteilung* von sicherheitsrelevanten Entwicklungen und Bedrohungen, beispielsweise durch die Beteiligung an Satellitenaufklärungssystemen², sowie Verbesserung der *Kapazitäten zur Auswertung grosser Datenmengen*.
- Stärkung der *Vertretungen der Schweiz*, unter anderem durch eine Umlagerung von knapp drei Dutzend Stellen aus der Zentrale, als Beitrag für das frühzeitige Erkennen und die Analyse von sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen vor Ort.

4.2.2 Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität

Die auf Regeln gegründete internationale Ordnung hat zu Sicherheit und Wohlstand in der Schweiz beigetragen. Die Schweiz wird sich auch künftig für Demokratie und Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Völkerrecht einsetzen, ebenso wie für handlungsfähige internationale Organisationen und multilaterale Vereinbarungen. Die angestrebte *Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat 2023-2024* wird der Schweiz ein zusätzliches Instrument geben, um sich für ihre Interessen, Überzeugungen und Werte einzusetzen.

Auf regionaler Ebene setzt sich die Schweiz für eine Stärkung der OSZE ein. Mit sicherheitspolitischen Organisationen, denen sie nicht angehört, steht die Schweiz in Kontakt und kooperiert, soweit es in ihrem Interesse liegt und ohne sich in Abhängigkeiten zu begeben. In Europa stehen die Partnerschaft für den Frieden (mit der Nato) und Kooperation mit der EU im Vordergrund. Die *bilaterale Kooperation* konzentriert sich auf die Nachbarstaaten. Die Schweiz ist zudem bestrebt, mit Staaten wie den USA, Russland und China einen Austausch zur Sicherheitspolitik zu pflegen.

Mit *Guten Diensten* und *ziviler sowie militärischer Friedensförderung* leistet die Schweiz Beiträge zur Prävention und Lösung von Konflikten. Sie profitiert von ihrem Ruf als eigenständige, zuverlässige und diskrete Vermittlerin und ist in mehr als ein Dutzend Friedensprozessen involviert, durch die Beteiligung an Missionen der UNO, der OSZE und der EU, aber auch bilateral. Zudem bietet sie sich als Gaststaat von Friedensgesprächen unter Ägide der UNO an. Die zivile und militärische Friedensförderung, die *Entwicklungszusammenarbeit* und die *humanitäre Hilfe* werden eng aufeinander abgestimmt.

Rüstungskontrolle und Abrüstung tragen zur Stabilität und Berechenbarkeit des sicherheitspolitischen Umfelds bei. Die Schweiz unterstützt eine Abrüstung bei den Nuklearwaffen und Massnahmen gegen ihre Weiterverbreitung. Sie setzt sich für das Verbot von Chemie- und Biowaffen und die Universalisierung und Umsetzung der Verbote von Personenminen und Streumunition ein. Die *Exportkontrolle* und die Umsetzung *internationaler Sanktionen* trägt dazu bei, die Weiterverbreitung sensitiver Rüstungsgüter und -technologie zu verhindern. Dazu stimmt sich die Schweiz mit anderen Industriestaaten

² Die Schweiz beteiligt sich beispielsweise am satellitengestützten Aufklärungssystem Frankreichs «Composante Spatiale Optique» (CSO).

ab und setzt sich für universelle Regeln ein. Um eine Benachteiligung der schweizerischen Industrie zu verhindern, basiert die Schweiz ihre Exportkontroll- und Sanktionspolitik auf international harmonisierten Grundsätzen und Vorgaben.

In der *internationalen Polizeizusammenarbeit* nutzt die Schweiz als assoziiertes Schengen-Mitglied die Instrumente dieser Kooperation und trägt zu deren Weiterentwicklung bei: vereinfachter polizeilicher Informationsaustausch, grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und Schengener-Informationssystem. Weiter verstärkt sie die Polizeizusammenarbeit mit dem Kooperationsabkommen mit Europol. In der globalen polizeilichen Zusammenarbeit beteiligt sich die Schweiz an Aktivitäten von Interpol.

Zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- *Kandidatur als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats*, um sich gemäss unseren Interessen und Werten für internationale Sicherheit und Stabilität, eine Stärkung der regelbasierten Ordnung und multilaterale Lösungen einzusetzen.
- Ausarbeitung und Verabschiedung von *aussenpolitischen regionalen und thematischen Folgestrategien* zur aktuellen Aussenpolitischen Strategie.
- Nutzung von Chancen, die sich durch die *Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU* ergeben, für mehr Zusammenarbeit, einschliesslich militärischer Kooperation im Rahmen der strukturierten permanenten Zusammenarbeit.
- Einsatz für die Erhaltung der *Relevanz der Partnerschaft für den Frieden*, für den sicherheitspolitischen Informations- und Meinungs austausch und gegenseitig nützliche praktische Zusammenarbeit in diesem Rahmen.
- Weiterentwicklung der *militärischen Friedensförderung* mit Ausrichtung auf besonders gefragte und hochwertige Beiträge wie Lufttransport und Luftaufklärung, Spezialfunktionen in Ausbildung, Logistik oder Kampfmittelbeseitigung.
- Einsatz für die *Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle und Abrüstung* im Lichte neuer technologischer Entwicklungen und deren Auswirkungen auf Waffensysteme (z.B. Big Data, künstliche Intelligenz, Autonomie und neue Netzwerktechnologien) und Erarbeitung einer *neuen Strategie* für Rüstungskontrolle und Abrüstung.

4.2.3 Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Hybride Konfliktführung umfasst eine breite Palette von Instrumenten, vom Einsatz von Cybermitteln, Beeinflussungsaktivitäten oder Spionage bis hin zum Angriff mit herkömmlichen Mitteln. Sie muss in ihrer ganzen Breite erfasst werden, um Bedrohungen zu identifizieren und abzuwehren, Gegenmassnahmen zu entwickeln und die Widerstandsfähigkeit von Staat und Bevölkerung gegenüber ihnen zu stärken.

Im Hinblick auf hybride Konfliktführung muss die Armee³ ein breites Fähigkeitsspektrum abdecken und bereits in der Grauzone zwischen Frieden und offenem bewaffneten Konflikt die zivilen Behörden unterstützen können. Sie muss bei Lageveränderungen rasch reagieren und gleichzeitig verschiedene Aufgaben übernehmen können. Auch bei

³ Dieses Subkapitel beschreibt die Umsetzung von Ziel 3 in der Armee. Die Umsetzung durch weitere Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik ist in den Subkapiteln 4.2.4 und 4.2.5 enthalten.

einem gewandelten Konfliktbild bleibt die Abwehr eines bewaffneten Angriffs eine Kernaufgabe, zumal hybride Konfliktführung in einen militärischen Angriff ausmünden kann. Die Armee muss deshalb in der Lage sein, gleichzeitig subsidiäre *Schutz-* und *Sicherungsaufgaben* zu übernehmen, *Hilfe* bei Katastrophen oder Notlagen zu leisten sowie Land, Bevölkerung und Infrastrukturen zu *verteidigen*, und rasch zwischen diesen Aufgaben zu wechseln. Das umfasst beispielsweise den Schutz von Räumen, Einrichtungen, Verkehrsachsen und des Luftraums sowie die Abwehr von Übergriffen auf die Bevölkerung und kritische Infrastrukturen. Die Armee muss sich deshalb auf solche Einsätze ausrichten und dabei die Mittel koordiniert und bei subsidiären Einsätzen gemäss den Bedürfnissen der zivilen Partner einsetzen.

Mit der Weiterentwicklung der Armee wurden bereits Schritte in diese Richtung gemacht. Mit der abgestuften Bereitschaft und der Wiedereinführung der Mobilmachung wurde die Einsatzbereitschaft der Truppen erhöht. Ausgehend von den benötigten militärischen Fähigkeiten, wird die Ausrüstung in Schlüsselbereichen laufend erneuert und ergänzt. Um weiterhin den Luftraum über den täglichen Luftpolizeidienst hinaus über längere Zeit intensiv überwachen, zum Beispiel bei anhaltenden internationalen Spannungen, und im Fall eines Angriffs verteidigen zu können, werden neue Kampfflugzeuge und ein System zur bodengestützten Luftverteidigung beschafft. Einen Schwerpunkt bildet die Weiterentwicklung und Verstärkung der militärischen Fähigkeiten und Mittel im Cyberbereich.

Die Armee wird ständig weiterentwickelt, um sie den wandelnden Bedrohungen anzupassen. Für mehr Flexibilität und um rascher auf Änderungen der Bedrohungslage reagieren zu können, erfolgt die Weiterentwicklung künftig kontinuierlich und in kleineren Schritten statt in grossen und zeitintensiven Reformen.

Zur verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Die *Bodentruppen* werden stärker auf das hybride Umfeld ausgerichtet, wobei die hohe Bevölkerungsdichte und Überbauung berücksichtigt werden; als Folge werden sie in der Ausrüstung mobiler und besser geschützt und die Einsatzverbände flexibler und modular zusammengestellt.
- Die Fähigkeiten der Armee im *Cyberbereich* werden als wesentlicher Teil der verstärkten Ausrichtung auf das hybride Umfeld weiterentwickelt und verstärkt; die Mittel der Armee können auch zur subsidiären Unterstützung eingesetzt werden.

Bewaffneter Angriff und Verteidigung bei gewandelter Art der Konfliktführung

Ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz muss in Anbetracht des veränderten Konfliktbildes nicht mehr zwingend ein Vorstoss militärisch organisierter Streitkräfte sein. Ein Gegner könnte seine strategischen Ziele auch ohne den offenen Einsatz militärischer Mittel verfolgen: durch die Beeinträchtigung kritischer Infrastrukturen, der staatlichen Führung, der Wirtschaft oder des gesellschaftlichen Lebens. Dafür könnte er beispielsweise Cyberangriffe, intensive Beeinflussungsaktivitäten, wirtschaftliche Massnahmen, Sabotage, Sonderoperationskräfte oder andere Akteure bis hin zu Fernwaffen einsetzen. Das Ziel wäre, das Funktionieren des Landes und der Institutionen zu beeinträchtigen bis hin zur Unterminierung der staatlichen Souveränität und des gesellschaftlichen Zusammen-

halts, und nicht die physische Verletzung der Integrität des Staatsgebietes. Auch ein Cyberangriff kann demzufolge als bewaffneter Angriff qualifiziert werden, wenn er zu erheblichen Schäden an Personen und Objekten führt.

Die Antwort auf die Frage, ob die Armee *originär* zur Verteidigung oder aber *subsidiär* zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt wird, hängt folglich weniger davon ab, woher ein Angriff kommt und mit welchen Mitteln er durchgeführt wird, sondern vom *Ausmass der Bedrohung*: Wenn Intensität und Ausdehnung einer Bedrohung in dem Umfang vorliegen, dass die territoriale Integrität, die gesamte Bevölkerung oder die Ausübung der Staatsgewalt bedroht sind, könnte die Armee *originär* zur Verteidigung eingesetzt werden. Der Entscheid, ob die Armee in einem konkreten Fall zur Verteidigung oder subsidiär eingesetzt wird, obliegt in jedem Fall Bundesrat und Parlament.

4.2.4 Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

Das Risiko steigt, dass die Schweiz Ziel von Beeinflussungsversuchen und Desinformation wird. Bemühungen zur Störung oder Manipulation politischer Entscheidungsprozesse könnte es insbesondere im Umfeld von Wahlen und Abstimmungen geben. Allerdings spricht auch einiges dafür, dass die Schweiz und ihre Bevölkerung gegenüber solchen Beeinflussungs- und Desinformationsversuchen relativ robust sind. Zur guten Schulbildung, die ein wichtiger Faktor ist und die Medien- und Politikkompetenz fördert, kommt hinzu, dass Schweizerinnen und Schweizer gewohnt sind, sich mehrmals pro Jahr bei Abstimmungen mit politischen Fragen zu befassen. Auch die dezentrale Organisation und Durchführung der Urnengänge sowie die vielfältige Medienlandschaft tragen zur Widerstandsfähigkeit gegen Beeinflussungsversuche von aussen bei.

Der Bundesrat informiert aktiv, sachlich und kontinuierlich über die politischen Tätigkeiten der Schweiz und kann falsche oder irreführende Information richtigstellen. Er macht davon grundsätzlich zurückhaltend Gebrauch. Zum einen geniessen private Akteure in politischen Auseinandersetzungen grosse Freiheiten; sie sind nicht zu Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit verpflichtet. Zum anderen erhalten Desinformationskampagnen mehr Aufmerksamkeit, wenn der Bundesrat sie aufgreift. Er fasst diese Möglichkeit darum erst ins Auge, wenn eine Kampagne sich so stark verbreitet hat, dass sie den freien Meinungsbildungsprozess gefährdet.

Zur freien Meinungsbildung und unverfälschten Information dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Die Gremien der *sicherheitspolitischen Führung* auf Stufe Bund (Sicherheitsausschuss des Bundesrates, Kerngruppe Sicherheit) befassen sich regelmässig mit dem Thema und unterbreiten bei Bedarf den Departementen oder dem Bundesrat Massnahmen gegen Beeinflussungsaktivitäten; die Kerngruppe Sicherheit erhebt dazu zusammen mit der Bundeskanzlei regelmässig Informationen, um *Einschätzungen zur möglichen Betroffenheit* der Bundesverwaltung durch Beeinflussungsaktivitäten zu machen.
- Der Austausch mit den *Kantonen* zur Bedrohung durch Beeinflussungsaktivitäten wird weitergeführt.

4.2.5 Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Cyber-Bedrohungen werden sich mit dem Fortschritt der Digitalisierung und künstlichen Intelligenz rasant weiterentwickeln. Wegen der anhaltenden Bedrohung und der technologischen Entwicklungen muss den Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten im Cyberbereich und der Sicherheit von Lieferketten besondere Beachtung geschenkt werden.

Der Bund hat in der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS)⁴ festgelegt, welche strategischen Ziele verfolgt werden und über welche Massnahmen er den Cyberbedrohungen entgegengewirkt wird. Mit der Verabschiedung der Strategie wurden auch die Zuständigkeiten innerhalb des Bundes geklärt und neue Strukturen geschaffen. Diese teilen sich auf in Cybersicherheit (beim EFD), Cyberdefence (beim VBS) und Cyberstrafverfolgung (bei EJPD und Kantonen). Zur Verbesserung der interdepartementalen Zusammenarbeit und Stärkung der Führung wurde ein Cyberausschuss des Bundesrates geschaffen, bestehend aus den Vorstehenden von EFD, VBS und EJPD, sowie eine diesem zudienende Kerngruppe Cyber. Die Kantone sind in diesen Gremien vertreten. Es wurde ein Delegierter des Bundes für Cybersicherheit eingesetzt und mit dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) ein diesem unterstelltes Kompetenzzentrum geschaffen.

Die Zusammenarbeit mit *Kantonen, Wirtschaft und Wissenschaft* wurde ausgebaut und institutionalisiert, unter anderem durch einen regelmässigen Austausch mit dem Delegierten für Cybersicherheit und dem NCSC. Mit dem Cyberdefence-Campus wurde gemeinsam mit der Wissenschaft eine Plattform zur Früherkennung von Cyberrends, Entwicklung von Technologien zur Abwehr von Cyberbedrohungen und Ausbildung von Cyberfachkräften geschaffen. Zur Bekämpfung der *digitalen Kriminalität* wurden gemeinsame Gremien zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen geschaffen⁵, gemeinsame Ausbildungen vorgesehen, Expertenwissen gebündelt und der Informations- und Erfahrungsaustausch intensiviert.

In seiner aktuellen aussenpolitischen Strategie bezeichnet der Bundesrat die Digitalisierung als Schwerpunkt. Die Schweiz setzt sich international für einen *freien, sicheren und offenen Cyberraum* ein, der für friedliche Zwecke genutzt wird und auf klaren Regeln und gegenseitigem Vertrauen basiert. Die Schweiz hat ein Interesse an der Klärung der konkreten Anwendung *völkerrechtlicher Normen* bei Cyberangriffen, insbesondere in Bezug auf die Grundprinzipien der UNO-Charta, die Regeln der Staatenverantwortlichkeit, das humanitäre Völkerrecht, die Menschenrechte und das Neutralitätsrecht. Solche können sich stellen, weil Cyberangriffe von Konfliktparteien wegen der weltweiten digitalen Vernetzung auch Infrastrukturen eines neutralen Staates betreffen können. Die Schweiz will verhindern, dass ihre digitalen Infrastrukturen für Cyberangriffe auf andere Staaten genutzt werden.

Zur weiteren Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Einführung einer *Meldepflicht von Cyberangriffen für kritische Infrastrukturen*, um die Früherkennung und systematische Erfassung solcher Angriffe zu verbessern, und

⁴ Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) 2018–2022.

⁵ Cyberboard: Gremium für alle in der Bekämpfung der digitalen Kriminalität aktiven kantonalen und nationalen Strafverfolgungsbehörden sowie Vertreter der Prävention; Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalität: von Kantonspolizeien und fedpol gemeinsam betriebene Plattform.

die Erstellung und Führung einer *gemeinsamen Cyberlage* durch den Nachrichtendienst, die auch der Wirtschaft dient.

- Weiterentwicklung und Umsetzung der NCS und Weiterführung des Auf- und Ausbaus des NCSC und der neu geschaffenen Cyber-Gremien auf Stufe Bund.
- Erstellung einer neuen *Strategie Cyberdefence* durch das VBS zur Identifikation von Lücken im Abwehrdispositiv und als Grundlage für weitere Massnahmen.
- Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit *Betreibern kritischer Infrastrukturen*, um deren Schutz und Resilienz gegenüber Cyberrisiken zu stärken.
- Bei Cyberangriffen *Beratung und Einsatz von Mitteln* des NCSC und des Nachrichtendienstes des Bundes; wenn diese Mittel nicht ausreichen, können Leistungen der Armee subsidiär zum Einsatz kommen.
- Weiterführung und Nutzung der neuen Gremien Cyberboard und Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalität für eine intensive Kooperation von Bund und Kantonen im Bereich der *digitalen Kriminalität*.
- Einsatz in internationalen Gremien für *Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen* im Cyberraum und Klärung von offenen Fragen, auch neutralitätsrechtlicher Art.
- Aufbau einer *Abteilung Digitalisierung* im EDA und Einsetzung eines *Sonderbeauftragten Science Diplomacy* in Genf, um die internationale Gestaltungsfähigkeit der Schweiz im Themenfeld Digitalisierung zu stärken.

4.2.6 Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität

Die Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und organisierter sowie übriger transnationaler Kriminalität bleibt eine Priorität. Die Schweiz bekämpft diese Bedrohungen mit Mitteln der Prävention und Repression in enger Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen von Bund und Kantonen und mit ausländischen Partnerbehörden. Gestützt auf eine Beurteilung der Bedrohungslage wird jeweils eine *Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung* festgelegt.⁶ Zudem besteht eine *nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung*, die regelmässig aktualisiert wird.

Massgeblich zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus ist das *frühzeitige Erkennen* solcher Bedrohungen und die *Identifikation von Gefährdern und Risikopersonen*. Der Fokus liegt neben den bekannten Gruppierungen auf radikalisierten und autonom agierenden Tätern. Der Abgrenzung des in der Realität teilweise fliessenden Übergangs zwischen Terrorismus und gewalttätigem Extremismus wird Rechnung getragen. Zur Verhinderung von Radikalisierung dient auch der 2017 von Bund und Kantonen verabschiedete *Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus* mit Präventionsmassnahmen im sozial- und bildungspolitischen Bereich. Die für die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem

⁶ Die aktuelle Strategie Kriminalitätsbekämpfung des EJPD deckt die Jahre 2020-2023 ab und bestimmt die drei Schwerpunktthemen organisierte Kriminalität, Terrorismus und übrige transnationale Kriminalität. Die Strategie stützt sich auf die drei Säulen Prävention, Kooperation und Repression und folgt folgenden drei Leitsätzen: analysebasierte Steuerung der Polizeikräfte; Einbezug polizeiferner Behörden oder privater Partner; Erkennen kriminell erworbener Geldflüsse.

Extremismus zuständigen Stellen von Bund und Kantonen entwickeln ihre Kooperation laufend weiter, um der interdisziplinären Natur der Bedrohungen Rechnung zu tragen. Eine wichtige Rolle kommt TETRA (Terrorist Tracking) zu, in dem unter Leitung des Bundesamtes für Polizei Behörden des Bundes und der Kantone eng zusammenarbeiten.

Eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen ist auch zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität essenziell. Unter dem Begriff «*Countering Organised Crime*» wurde der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen verschiedenen Behörden wie Kantonspolizeien, Bundesamt für Polizei, Nachrichtendienst des Bundes, Bundesanwaltschaft und Eidgenössische Zollverwaltung, aber auch Migrations- und Sozialbehörden sowie Finanz-, Marktaufsichts-, Steuer-, Register- und Wettbewerbsbehörden verstärkt.

Terrorismus und Schwerstkriminalität sind agil, vernetzt und grenzüberschreitend. Die Schweiz ist auf eine effiziente *internationale Polizeizusammenarbeit* angewiesen. Die wichtigsten Instrumente für die Zusammenarbeit sind die Schengen-Assoziierung und das *Schengen-Informationssystem*. Andere EU-Informationssysteme⁷ betreffend Sicherheit und Migration werden weiterentwickelt; die Informationen der verschiedenen Informationssysteme werden künftig miteinander vernetzt werden und auch den Schweizer Grenzkontroll-, Migrations- und Polizeibehörden rascher zur Verfügung stehen.

Europol und *Interpol* sind für die Schweiz sehr nützlich, indem sie Analysen und operative Plattformen zur Bekämpfung von transnationaler Kriminalität bieten. Die Schweiz nutzt auch die Zusammenarbeit mit der UNO, der OSZE und dem Europarat zur Stärkung und Weiterentwicklung der Kriminalitätsbekämpfung. Ergänzt wird diese multilaterale Zusammenarbeit durch *bilaterale Polizeiverträge*⁸, das Netz der Polizeiattachés und Verbindungspersonen der Eidgenössischen Zollverwaltung sowie die beiden Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit Italien und Frankreich.

Zur effizienten *Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere des Schmuggels von Drogen, Waffen, Medikamenten, Fälschungen, Kulturgütern und verbotenen Substanzen* führt die *Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)* täglich Waren- und Personenkontrollen sowie eine gezielte Strafverfolgung an den Grenzen und im Landesinnern durch. Mit dem *Transformationsprogramm DaziT* werden die Prozesse der EZV digitalisiert und vereinfacht. Damit werden die administrativen Tätigkeiten der Mitarbeitenden reduziert, welche im Gegenzug dank einer organisationalen Weiterentwicklung, insbesondere eines agileren Berufsprofils⁹, für mehr Kontrollaufgaben eingesetzt werden können.

Zur Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Verbesserung des *internationalen polizeilichen Informationstausches* durch die Übernahme von Schengen-Weiterentwicklungen und den Abschluss bilateraler Polizei-Abkommen.

⁷ Visa Information System, European Travel Information and Authorization System, Entry-Exit-System, Advance Passenger Information, False and Authentic Documents Online.

⁸ Diese Abkommen ermöglichen grenzüberschreitende Zusammenarbeitsformen wie gemeinsame Observationen, kontrollierte Lieferungen, Nacheile, verdeckte Ermittlungen oder gemischte Patrouillen.

⁹ Das neue Berufsbild Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit ersetzt die zwei bisherigen Berufskategorien Zollfachfrau/-mann und Grenzwachter/in.

- Schaffung zusätzlicher präventiver Mittel für den Umgang mit Gefährdern und Risikopersonen mit dem *Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus*.
- Ergänzung der Instrumente zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität mit der Schaffung eines *Bundesgesetzes über die Erhebung und Nutzung von Flugpassagierdaten (Passenger Name Record)*.
- *Assoziierung an die Prümmer-Beschlüsse* für den automatischen Abgleich von Fingerabdrücken, DNA-Profilen und Fahrzeughalterdaten mit dem Ausland zur Steigerung der Effizienz der Fahndung.
- Beteiligung an der Weiterentwicklung von *Frontex*, um zum Schutz der Aussengrenzen und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität beizutragen.
- Überführung der EZV in das *Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit*, das auf digitalen Grenzprozessen und einem flexibel einsetzbaren Personalkörper beruht, um im Sinne einer umfassenden Kontrolle die drei für die EZV wesentlichen Bereiche Personen, Waren und Transportmittel abzudecken.

4.2.7 Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Um auf direkte und indirekte Auswirkungen internationaler Spannungen und Krisen vorbereitet zu sein, muss die Schweiz die eigene Widerstandskraft, Anpassungs- und Regenerationsfähigkeit weiter stärken. Im Vordergrund steht die *Stärkung der Versorgungssicherheit*. In der Schweiz sind in erster Linie Private für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen verantwortlich. Damit die Versorgung auch in Krisenzeiten funktioniert, sind stabile und diversifizierte Lieferketten in den systemrelevanten Bereichen nötig (z.B. Ernährung, Energieversorgung und Gesundheitswesen). Die Covid-19-Krise hat vor allem strukturelle Versorgungsprobleme in Mangellagen, vor allem bei Arzneimitteln und Medizinprodukten, exemplarisch aufgezeigt. Um die Auswirkungen von Lieferverzögerungen zu reduzieren, spielen die Flexibilität der Unternehmen und internationale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle.

Angestrebt wird auch eine *Reduktion der Abhängigkeit für Ausrüstung und Bewaffnung der Armee*. Die Schweiz muss diesen Aspekt mehr als andere Länder berücksichtigen, weil sie als neutrales Land keine militärische Unterstützung durch andere Staaten beanspruchen kann. Wehrtechnische Autarkie ist für die Schweiz nicht möglich. Im Interesse einer möglichst hohen Autonomie auch in Krisenlagen ist die Schweiz jedoch bestrebt, ihre wehrtechnische Abhängigkeit vom Ausland zumindest in einzelnen Bereichen zu reduzieren oder durch eine gegenseitige Abhängigkeit zu ersetzen sowie eine sicherheitspolitisch relevante industrielle Basis im eigenen Land aufrechtzuerhalten. Dazu unterstützt der Bund die Technologieentwicklung, in erster Linie bei zivilen Forschungseinrichtungen und privaten Unternehmen mit Kompetenzen in relevanten Fähigkeitsbereichen, z.B. Kommunikationstechnologien oder Sensorik.

Weltraumbasierte Dienste wie *Satellitennavigation oder -kommunikation* sind bereits heute weit verbreitet und werden künftig für Staaten, Wirtschaft und Gesellschaft noch wichtiger. Je breiter diese Dienste genutzt werden, desto wichtiger ist es, Abhängigkeiten zu reduzieren und die Resilienz im Hinblick auf Ausfälle oder Störungen zu erhöhen.

In den vergangenen Jahren weckten ausländische Direktinvestitionen Befürchtungen, dass Arbeitsplätzen und Knowhow verloren gingen und die nationale Sicherheit gefährdet werde. Grundsätzlich fördert die offene Politik der Schweiz gegenüber Investitionen aus dem Ausland den Wirtschaftsstandort Schweiz durch einen Zufluss von Kapital und Wissen und trägt damit zur Wertschöpfung, Technologieführerschaft sowie zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Im März 2020 beauftragte das Parlament den Bundesrat jedoch, gesetzliche Grundlagen für eine Kontrolle von ausländischen Investitionen zu schaffen.

Zur Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Prüfung und Reduktion von Abhängigkeiten bei der *Versorgung mit kritischen, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen*, gestützt auf die Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie.
- Unterstützung der *sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis* durch Beschaffungen im Inland, Offset-Geschäfte, internationale Kooperation, anwendungsorientierte Forschung, Innovationsförderung, Informationsaustausch mit der Industrie und ein Exportkontrollregime, das auch sicherheitspolitische Interessen berücksichtigt.
- Verstärkung des *Zugangs zu weltraumbasierten Dienstleistungen* zur Kommunikation, Navigation und Erdbeobachtung, sowie des internationalen Engagements zur Stärkung der langfristigen und friedlichen Nutzung des Weltraums.
- Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage für die *Kontrolle von ausländischen Investitionen* (Vernehmlassung für zweite Jahreshälfte 2021 vorgesehen).

4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Der Bevölkerungsschutz ist das primäre Instrument zur *Bewältigung von natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefahren*. Mit dem totalrevidierten Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz wird er noch konsequenter auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ausgerichtet.

Die *sanitätsdienstlichen Schutzanlagen* könnten auch bei Extremereignissen wie Erdbeben oder einer Pandemie genutzt werden. Die bestehenden Einrichtungen genügen aber nur teilweise heutigen Ansprüchen und Standards. Unter der Leitung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz laufen Projekte zur künftigen Nutzung der Schutzanlagen.

Erfolgreiche Bewältigung von Ereignissen setzt eine *sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung* voraus, insbesondere zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. In den letzten Jahren wurden verschiedene Projekte zur Modernisierung der Telematik-Infrastruktur und der entsprechenden Systeme lanciert. Dazu gehören das Sicherheitsnetzfunk Polycom und das Sichere Datenverbundsystem. Zudem läuft ein Pilotprojekt zur möglichen Einführung eines breitbandigen mobilen Sicherheitskommunikationssystems.

Als Teil des integralen *Risikomanagements* erstellt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz eine systematische Risikoanalyse natur-, technik- und gesellschaftsbedingter Gefahren. Daraus werden Massnahmen für Prävention, Vorsorge und Einsatzvorbereitung abgeleitet, welche die Verletzlichkeiten und das potenzielle Schadensausmass verringern. Die Massnahmen umfassen beispielsweise raumplanerische und baulich-technische Massnahmen wie Gefahrenkarten und Hochwasserschutzbauten.

Das Bundesamt für Umwelt unterstützt die Kantone bei der Planung und Realisierung von *Schutzmassnahmen* gegen Wasser- und Sturzprozesse, Rutschungen und Lawinen sowie bei der Erstellung von Gefahrengrundlagen. Der *frühzeitigen Erkennung neuer und veränderter Naturgefahren* dient ein umfassendes Monitoring als Teil des integralen Risikomanagements. Mit aktuellen Klimaszenarien können die Auswirkungen des Klimawandels quantifiziert werden, was Voraussagen über Extremereignisse ermöglicht.

Zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Klärung des *Bedarfs an Schutzanlagen* (Kommandoposten für Führungsorgane, Bereitstellungsanlagen für den Zivilschutz, Schutzanlagen für das Gesundheitswesen) und Definition von Standards für Einrichtung, Unterhalt, Betrieb und Personal.
- *Aktualisierung der Schutzkonzepte* der Bevölkerung, beispielsweise beim ABC-Schutz (Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren), wo die Zuständigkeiten, Leistungen und Defizite definiert werden müssen.
- Weiterführung der auf den *aktuellen Klimaszenarien* aufbauenden Arbeiten zur Beurteilung der Auswirkungen auf Hochwasser, Rutschungen, Sturzprozesse und Lawinen sowie auf den Schutzwald.
- Betreiben eines umfassenden *Monitorings der Naturgefahrenprozesse*, unter anderem mit satellitengestützten Radaranalysen bezüglich Massenbewegungen im Gebirge sowie Weiterentwicklungen, sowie Betreiben und Konsolidieren der *Warnungen des Bundes vor Naturgefahren* durch die im Lenkungsausschuss Intervention Naturgefahren (LAINAT) zusammengeschlossenen Bundesfachstellen.

4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements

Angesichts der Verkettung und gegenseitigen Verstärkung von Bedrohungen und Gefahren wird die Zusammenarbeit zwischen den sicherheitspolitisch relevanten Politikbereichen und Instrumenten immer wichtiger. Wegen den föderal organisierten Strukturen der Schweiz und ihrer departementalen Regierungsorganisation ist eine reibungslose Koordination der Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden besonders relevant. Gerade die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität bei grösseren sicherheitsrelevanten Ereignissen erfordert den Einsatz mehrerer *Instrumente im Verbund*.

Der *Sicherheitsverbund Schweiz* dient seit Jahren als Plattform für den Dialog und die Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen und Behörden in Sicherheitsfragen. Seine Gremien sind aber nicht als Krisenbewältigungsorgane konzipiert. Dasselbe gilt für

die Organe der *sicherheitspolitischen Führung* des Bundes; diese bestehen aus der *Kerngruppe Sicherheit* und dem *Sicherheitsausschuss des Bundesrats*.¹⁰ Sie dienen zur laufenden Beurteilung der sicherheitsrelevanten Lage sowie zur Koordination departementsübergreifender sicherheitspolitischer Geschäfte und zur Vorberatung solcher Geschäfte für Entscheide des Bundesrats. Diese Gremien können in der Krisenbewältigung eine unterstützende Rolle spielen, wenn eines der vertretenen Departemente wegen des fachlichen Bezugs die Federführung hat. Sollte die Schweiz zum Beispiel Opfer eines grösseren Cyberangriffs gegen kritische Infrastrukturen werden, könnte auch die *Kerngruppe Cyber* für die Koordination zugunsten des federführenden Departements eingesetzt werden.

In einer Krisenlage müssen Entscheide rasch gefällt und die Abläufe gestrafft werden, deshalb ist der kürzest mögliche Weg zum politischen Entscheidungsgremium – dem Bundesrat – zentral. *Krisenmanagement auf Stufe Bund* muss der departementalen Struktur der Regierung Rechnung tragen. Beim Krisenmanagement verfolgt der Bund deshalb den Grundsatz, dass jenes Departement, das fachlich am meisten betroffen ist und auch die Mittel, Entscheidkompetenzen und Fachkenntnisse für die Bewältigung einer spezifischen Krisenlage hat, die *Federführung* übernimmt und Entscheide des Bundesrats vorbereitet. Es wird ein *massgeschneiderter, den Erfordernissen der Lage angepasster Stab* auf Stufe Departement gebildet, der durch einen *Stab auf operativer Ebene* ergänzt werden kann, z.B. je nach Ereignis durch den Bundestab Bevölkerungsschutz oder durch die Einsatzorganisation fedpol. Zudem müssen die Kantone sowie wissenschaftliche Expertise einbezogen werden. Die *Krisenkommunikation* auf Stufe Landesregierung übernehmen die Vorsteherin oder der Vorsteher des federführenden Departements oder die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident sowie der Bundesratssprecher.

Diese Grundsätze haben sich als richtig und praxistauglich erwiesen. Permanente übergeordnete Krisenstäbe, die in keinem Departement angesiedelt sind, haben sich nicht bewährt, weil der fachliche Bezug und der direkte Zugang zu den Departementsführungen, die mit Anträgen an den Bundesrat gelangen können, fehlen, ebenso wie die Integration in Entscheidungsabläufe.¹¹

Angesichts der Volatilität der sicherheitspolitischen Lage und der Unvorhersehbarkeit von Ereignissen sind die Vorbereitung und die Bewältigung von Krisen in den letzten Jahren wichtiger geworden. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Management von Krisen aller Art soll deshalb weiterhin in *regelmässigen Übungen* geübt und verbessert werden. Dazu dienen die strategischen Führungsübungen (2013, 2017) und die Sicherheitsverbundübungen (2014, 2019).

Ebenso wichtig ist, aus *realen Krisen* Lehren zu ziehen. Der Bundesrat wertete dazu die Krisenbewältigung des Bundes in der ersten Welle (Februar bis August 2020) der Covid-19-Pandemie aus. Es hat sich gezeigt, dass die Rollen der Stäbe und ihr Verhältnis zueinander klarer geregelt werden müssen. Der Bundesrat bekräftigt, dass es weiterhin auf

¹⁰ Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016 (BBl 20168775). Der Sicherheitsausschuss des Bundesrates besteht aus den Vorstehern und Vorsteherinnen des VBS (Vorsitz), des EDA und des EJPD. Die Kerngruppe Sicherheit besteht aus der Staatssekretärin EDA, dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes und der Direktorin des Bundesamtes für Polizei.

¹¹ Der Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats hatte diese Aufgabe, konnte aber die Erwartungen aus den genannten Gründen nicht erfüllen. Er wurde 2011 aufgelöst.

der strategischen und operativen Stufe unterschiedliche Stäbe braucht. Ein einziger übergeordneter Stab, der für alles zuständig wäre, eignet sich aus den oben erläuterten Gründen nicht, da die Fachkenntnisse fehlen würden und er zu weit weg von der Departementsführung und ausserhalb der eingespielten Entscheidungsabläufe wäre.

Das Krisenmanagement und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Hinblick auf einen Terroranschlag oder eine Pandemie sind aufgrund von Übungen, Vorbereitungen und realen Ereignissen besser eingespielt als früher. Krisen können jedoch, insbesondere angesichts der hybriden Art der Konfliktführung, verschiedene Formen annehmen, und es ist wichtig, die Lehren zur Bewältigung verschiedener Ereignisse anzuwenden. Deshalb sollen die Mitglieder von departementalen und interdepartementalen Krisenstäben nicht nur in *Übungen* geschult, sondern auch *weitergebildet* werden, um in Krisen nach denselben – und zielführenden – Prozessen und Methoden arbeiten zu können.

Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem *Dienstpflichtsystem* basieren: Armee, ziviler Ersatzdienst, Zivilschutz und Feuerwehr. Damit diese Mittel wirksam eingesetzt werden können, müssen die *Bestände von Armee und Zivilschutz* personell ausreichend alimentiert sein. Seit Jahren gehen die Rekrutierungszahlen im Zivilschutz markant zurück, und auch die Bestände der Armee sind angesichts der zahlreichen frühzeitigen Abgänge mittelfristig nicht gesichert. Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements dienen insbesondere folgende Massnahmen:

- Überprüfung der *Grundlagen des Krisenmanagements* im Hinblick auf langanhaltende Ereignisse, insbesondere Rolle und Zusammensetzung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz, des interdepartementalen Krisenstabs auf Stufe Bundesrat für bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse und der departementsinternen Krisenstäbe.
- Klärung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von *Bund und Kantonen* bezüglich Prozessen, Kontakt- und Anlaufstellen aufgrund der Erkenntnisse aus der Covid-19-Krise.
- Bessere Integration *bundesexterner Expertise* in das Krisenmanagement des Bundes, z.B. aus der Wissenschaft, und Überprüfung der *Versorgung mit medizinischen Gütern* und Produkten während einer Pandemie, gestützt auf Erfahrungen mit Covid-19.
- Priorisierung und Förderung der *Digitalisierung*, beispielsweise durch Beschleunigung der Arbeiten zur vereinfachten Informationsübermittlung und -aufbereitung sowie besseren Kompatibilität der Systeme.
- *Verbesserung der Bestände* von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Annäherung zwischen Zivildienst und Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben; Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems.

5 Fazit

Die Schweiz ist ein sicheres Land. Damit sie das bleibt, sind weitere und verstärkte Anstrengungen nötig. Das Umfeld ist weniger stabil, als es vor zehn oder gar zwanzig Jahren war. Ereignisse in fernen Regionen können verzugslos Probleme in der Schweiz auslösen. Zusätzliche Bedrohungen und Gefahren sind aufgetaucht, ohne dass die früheren verschwunden wären. So sind Cyberangriffe und Desinformation Phänomene, die innerhalb weniger Jahre zu vitalen Bedrohungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft geworden sind. In dieser Lage ist eine permanente, sorgfältige und für neue Erkenntnisse offene Lageverfolgung essenziell, als Basis für eine eigenständige Beurteilung, die ihrerseits Grundlage für Massnahmen ist.

Die sicherheitspolitischen Prinzipien und Interessen der Schweiz zeichnen sich durch Beständigkeit aus. Das fördert die Berechenbarkeit der Schweiz in einer weniger berechenbar gewordenen Welt. Trotzdem ist es angezeigt, die Sicherheitspolitik in ihrer Gesamtheit periodisch zu überprüfen. Die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik muss sich an den wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen ausrichten und dabei laufend auch Priorisierungen bei den Ressourcen vornehmen. Die Zweckmässigkeit der Sicherheitspolitik und ihrer Instrumente bemisst sich daran, wie wirksam und effizient sie den Bedrohungen und Gefahren entgegenwirken und Chancen wahrnehmen können. Das erfordert immer wieder Überprüfungen und auch Anpassungen. Solche müssen, vor allem wenn sie Milizorganisationen betreffen, umsichtig angegangen werden, und sie müssen von Bund, Kantonen und Gemeinden getragen werden.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die in diesem Bericht dargelegte Sicherheitspolitik, von den Prinzipien, Interessen und Zielen bis zu den konkreten Massnahmen, dazu geeignet ist, der Schweiz und ihrer Bevölkerung in einer unsicheren Welt Sicherheit zu geben.