

Die Sicherheitspolitik der Schweiz

Bericht des Bundesrates

Entwurf, Stand 14. April 2021

**Zusammengestellt von Hptm aD Prof. Ing.
Ernest F.ENZELSBERGER**

**Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und
Sicherheitspolitik in Vorarlberg**

Der Bundesrat der Schweiz, d. h. die dortige Bundesregierung, veröffentlicht in periodischen Abständen Berichte über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Die Berichte dienen – wie es in der Einleitung heißt – 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.

Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe, wir sagen dazu Querschnittsmaterie. Wie schon bei den letzten Berichten wurden deshalb die Kantone in die Erarbeitung des vorliegenden Berichts mit einbezogen. Dieses Vorgehen ist Ausdruck davon, Sicherheitspolitik in der Schweiz umfassend und breit verstanden wird. Sie umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen von

Bund, Kantone und Gemeinden zum Schutze 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 – wie es einleitend weiter heißt – 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 bis 2023 vom 29. Jänner 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.“

Der vorliegende Bericht ist wesentlich kürzer als seine Vorgänger. Es ist die Absicht, dass künftig in jeder Legislaturperiode ein Bericht zur Sicherheitspolitik veröffentlicht wird.

Wesentliche Veränderungen bei den globalen sicherheitspolitischen Trends

Die internationale Sicherheitspolitik ist von der Konkurrenz der Großmächte geprägt. Diese äußert sich in einem Kampf um Einflusssphären 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.

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.

Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage

Zugenommen haben insbesondere die 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, Sonderoperationskräften 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.

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.

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 beispielweise 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 Zusammenhalts 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.

Neun Ziele für die Schweizer Sicherheitspolitik

Ausgehend von einer solcherart umfassenden Analyse der Lage definiert der Bericht neun Ziele, die in der Schweizer Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren als Schwerpunkte verfolgt werden sollen. Diese Ziele umfassen:

- 1) die weitere Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen, um in der zunehmend volatilen Lage Risiken für die Schweiz möglichst früh zu erkennen;**
- 2) die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Stabilität und Sicherheit, indem sich die Schweiz für eine regelbasierte internationale Ordnung engagiert und mit zivilen und militärischen Mitteln zur Förderung von Stabilität und Sicherheit im Umfeld beiträgt;**
- 3) eine verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung, um Schutz und Widerstandskraft von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber Phänomenen wie**

Cyberangriffen und Desinformation zu erhöhen und insbesondere auch die Mittel der Armee noch stärker auf das veränderte Konfliktbild auszurichten;

4) freie Meinungsbildung und unverfälschte Information, damit die öffentliche und politische Diskussion in der Schweiz frei und transparent, gestützt auf Fakten, und ohne Desinformation, Beeinflussungsversuche und Propaganda durch staatliche oder von Stellen, die im Auftrag von Staaten handeln, erfolgen kann;

5) Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen, um die Widerstandsfähigkeit in der Schweiz gegenüber Cyberrisiken insgesamt weiter zu verbessern und dabei sowohl die Risiken wie die Chancen der Digitalisierung und der neuen Technologien zu nutzen;

6) Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität, damit sich auf Schweizer Territorium keine terroristischen, gewalttätig-extremistischen oder schwerstkriminellen Gruppierungen etablieren können;

7) Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen, damit die Schweiz auch bei länger anhaltenden Versorgungsstörungen ihre Funktions- und Handlungsfähigkeit wahren kann;

8) Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit, um angesichts der zunehmenden Risiken (zum Beispiel durch den Klimawandel), die Mittel zur Prävention und Bewältigung solcher Gefahren zu stärken;

9) Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements, damit angesichts der Volatilität der Lage und der Verkettung von Bedrohungen und Gefahren die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen und Instrumenten in der Schweiz weiter verbessert wird. Dies sowohl in der normalen Lage als auch bei Krisen.