



Bern, 12. Dezember, Vernehmlassungsentwurf

Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026

Für eine umfassende Sicherheit

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	6
1 Einleitung	11
Die Welt ist gefährlicher geworden.....	11
Wieder Krieg in Europa	11
Umfassende Sicherheit	12
Die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik	13
Der Stellenwert der Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026	14
2 Das Umfeld: Bedrohungen und Risiken	16
2.1 Schwächung der internationalen Ordnung.....	16
Russland als Bedrohung für die Sicherheit Europas.....	16
Chinas wachsende Einflussnahme.....	17
Die Ausrichtung der USA auf den Pazifik	17
Krise des bisherigen multilateralen Systems	17
2.2 Neue Formen und Mittel der Konfrontation.....	18
Instrumentalisierung wirtschaftlicher Abhängigkeiten	18
Hybride Konfliktführung	19
Neue Technologien	21
2.3 Bedrohung der inneren Sicherheit.....	22
Polarisierung und Spaltung	22
Terrorismus und Extremismus.....	22
Kriminalität	22
2.4 Transnationale Risiken.....	23
Klimawandel.....	23
Gesundheit.....	24
Migration	24
3 Die Schweiz: Merkmale und Verwundbarkeiten.....	24
3.1 Werte und Interessen	24
Föderalismus und direkte Demokratie	24
Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht	25
Neutralität.....	25
3.2 Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft.....	27
Mobile Gesellschaft und internationalisierte Wirtschaft.....	27
Bedeutender Standort für Forschung, Technologien und internationale Organisationen.....	27
3.3 Geografie	28
Knotenpunkt in Europa.....	28

Teil der europäischen Sicherheit	28
4 Stossrichtungen und Ziele	30
4.1 Stossrichtung 1: Resilienz stärken	31
Ziel 1: Geschärftes Bewusstsein	32
Ziel 2: Gestärkte Früherkennung und Antizipation	32
Ziel 3: Solides Krisenmanagement	32
Ziel 4: Krisenfeste Infrastrukturen	32
Ziel 5: Wirtschaftliche und technologische Sicherheit	32
Ziel 6: Wirksame Beiträge zu Stabilität und Rechtsstaatlichkeit	32
4.2 Stossrichtung 2: Abwehr und Schutz verbessern	33
Ziel 7: Robuste innere Sicherheit	33
Ziel 8: Leistungsfähiger Bevölkerungsschutz für Bedrohungen und Gefahren	33
4.3 Stossrichtung 3: Verteidigungsfähigkeit erhöhen	33
Ziel 9: Verteidigungsbereite Armee	34
Ziel 10: Verteidigung in Kooperation	34
5 Massnahmen und Umsetzung	36
5.1 Massnahmen zur Stärkung der Resilienz (Stossrichtung 1)	37
Ziel 1: Geschärftes Bewusstsein	37
M1 Verstärkung der Information zur Lage und Notfallplanung	37
M2 Bekämpfung von Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation	37
Ziel 2: Gestärkte Früherkennung und Antizipation	38
M3 Verbesserung der Koordination zur Antizipation	38
M4 Einbezug der Wissenschaft zur Krisenantizipation	39
Ziel 3: Solides Krisenmanagement	39
M5 Verbundübungen im Krisenmanagement	39
Ziel 4: Krisenfeste Infrastrukturen	40
M6 Erhöhung der Informationssicherheit der Bundesbehörden	40
M7 Erhöhung der Standards beim Schutz kritischer Infrastrukturen	41
M8 Erhöhung der Cybersicherheit der Schweiz	41
Ziel 5: Wirtschaftliche und technologische Sicherheit	42
M9 Stärkung der wirtschaftlichen Landesversorgung	42
M10 Ausbau des Versorgungsmonitorings	43
M11 Verbesserung des Verständnisses und der Koordination von Abhängigkeiten	43
M12 Reduktion von Abhängigkeiten in der Energieversorgung und bei kritischen Technologien	43
M13 Anwendung von Exportkontrollen, Sanktionen und Investitionsprüfungen	44
M14 Stärkung von Knowledge Security	44

M15 Förderung der Forschungszusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Technologiebereichen	45
Ziel 6: Wirksame Beiträge zu Stabilität und Rechtsstaatlichkeit.....	45
M16 Ausbau der militärischen Friedensförderung	46
M17 Erbringung von Beiträgen an die europäische Krisenbewältigung	46
M18 Erbringung von Beiträgen an die Entwicklungszusammenarbeit, die Erhaltung des Völkerrechts und der Welthandelsordnung.....	46
5.2 Massnahmen zur Verbesserung von Abwehr und Schutz (Stossrichtung 2).....	47
Ziel 7: Robuste innere Sicherheit	47
Bekämpfung von Cyberangriffen, Spionage, Extremismus und Terrorismus	48
M19 Verbesserung der Cyberfähigkeiten	48
M20 Revision des Nachrichtendienstgesetzes	48
M21 Stärkung der Prävention von Radikalisierung und Extremismus	48
M22 Deradikalisierung und Sicherheitsprüfungen	49
Bekämpfung der Kriminalität	49
M23 Stärkung des Instrumentariums zur Bekämpfung organisierter Kriminalität	49
M24 Verstärkung des polizeilichen Datenaustauschs	50
M25 Nationale und internationale Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden.....	50
M26 Erweiterung der Massnahmen gegen Geldwäscherei	50
Ziel 8: Leistungsfähiger Bevölkerungsschutz für Bedrohungen und Gefahren	51
M27 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Bevölkerungsschutz	51
M28 Stärkung der Katastrophenmedizin	52
M29 Modernisierung der Systeme für Alarmierung und Sicherheitskommunikation	52
M30 Sicherung einsatzbereiter Schutzbauten	52
M31 Aufbau der Fähigkeiten zur Bewältigung eines bewaffneten Konflikts	53
M32 Unterstützung ziviler Schutz- und Sicherungsaufgaben durch die Armee	53
M33 Sicherstellung der personellen Alimentierung von Armee und Zivilschutz	54
5.3 Massnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit (Stossrichtung 3).....	55
Ziel 9: Verteidigungsbereite Armee	55
M34 Schliessung der Fähigkeits-, Ausrüstungs- und Bevorratungslücken	55
M35 Neuausrichtung der Rüstungspolitik.....	55
M36 Vereinfachung und Beschleunigung der Beschaffungsprozesse	56
M37 Aufbau weitreichender Fähigkeiten	56
M38 Anpassung der Führungsstruktur	56
M39 Prüfung freiwilliger Kräfte für Schutz und Sicherungsaufgaben	56
M40 Ausrichtung der längerfristigen Fähigkeitsentwicklung auf ein künftiges Zielbild	56

Ziel 10: Verteidigung in Kooperation.....	57
M41 Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.....	57
M42 Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit.....	58
M43 Austausch von Luftlagedaten	58
M44 Teilnahme an Übungen sowie Ausbildung und Entsendung in multinationalen Stäben	58
M45 Leistung von Beiträgen an die europäische Sicherheit.....	59
5.4 Umsetzung und Steuerung.....	59

Zusammenfassung

Stellenwert der Strategie und umfassende Sicherheit

Die vorliegende Strategie folgt dem Ansatz der umfassenden Sicherheit. Sie dient den Behörden als Dachstrategie, die alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche anspricht. Sie bezieht sämtliche für die Sicherheitspolitik relevanten Aspekte der Aussen-, Innen- und Wirtschaftspolitik in ihre Planung und Vorkehrungen mit ein. Umfassende Sicherheit entsteht, indem alle relevanten Kräfte im Rahmen einer gemeinsamen Strategie zusammenwirken. Dies bedingt den Einbezug sämtlicher föderaler Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – sowie aller gesellschaftlicher Bereiche, namentlich Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Zusätzlich dient die Sicherheitspolitische Strategie 2026 als Orientierung für die Partner im Ausland.

Im Unterschied zur früheren Gesamtverteidigung, die die Sicherheitspolitik der Schweiz im Kalten Krieg prägte, gehört zur umfassenden Sicherheit auch die internationale Zusammenarbeit, weil die meisten Bedrohungen grenzüberschreitend sind. Dieser umfassende Ansatz darf nicht erst im bewaffneten Konflikt zum Tragen kommen. Er muss bereits gegenwärtige Bedrohungen abwehren und der Vorbereitung auf künftige Bedrohungen dienen. Dieses Zusammenwirken macht die Schweiz widerstands-, abwehr- und verteidigungsfähig.

3 Stossrichtungen, 10 Ziele, 45 Massnahmen

Die sicherheitspolitische Strategie verfolgt drei Stossrichtungen:

Erstens gilt es, die Resilienz zu stärken. Verwundbarkeiten und kritische Abhängigkeiten müssen soweit möglich reduziert werden, damit die Schweiz weniger Angriffsflächen bietet und Schäden minimiert sind. Damit soll auch die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass Bedrohungen und Gefahren überhaupt eintreffen. Für die Umsetzung dieser ersten Stossrichtung sind sechs Ziele und 18 Massnahmen formuliert.

Zweitens müssen der Schutz der Bevölkerung vor Risiken sowie die innere Sicherheit verbessert werden. Die Schweiz muss mögliche und tatsächliche Angriffe besser abhalten bzw. abwehren und sich vor ihren Auswirkungen besser schützen können. Für die Umsetzung dieser zweiten Stossrichtung sind zwei Ziele und 15 Massnahmen formuliert.

Drittens geht es um die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit. Die Schweiz soll sich so gut wie möglich eigenständig gegen einen bewaffneten Angriff verteidigen können. Für den Fall eines bewaffneten Angriffs soll die Verteidigung in Kooperation möglich und vorbereitet sein. Für die Umsetzung dieser dritten Stossrichtung sind zwei Ziele und 12 Massnahmen formuliert.

Diese drei Stossrichtungen werden parallel bearbeitet und bereiten die Schweiz auf mögliche Verschärfungen der Lage vor: von Zeiten erhöhter Spannungen über verschiedenartige Eskalationen bis zum bewaffneten Angriff.

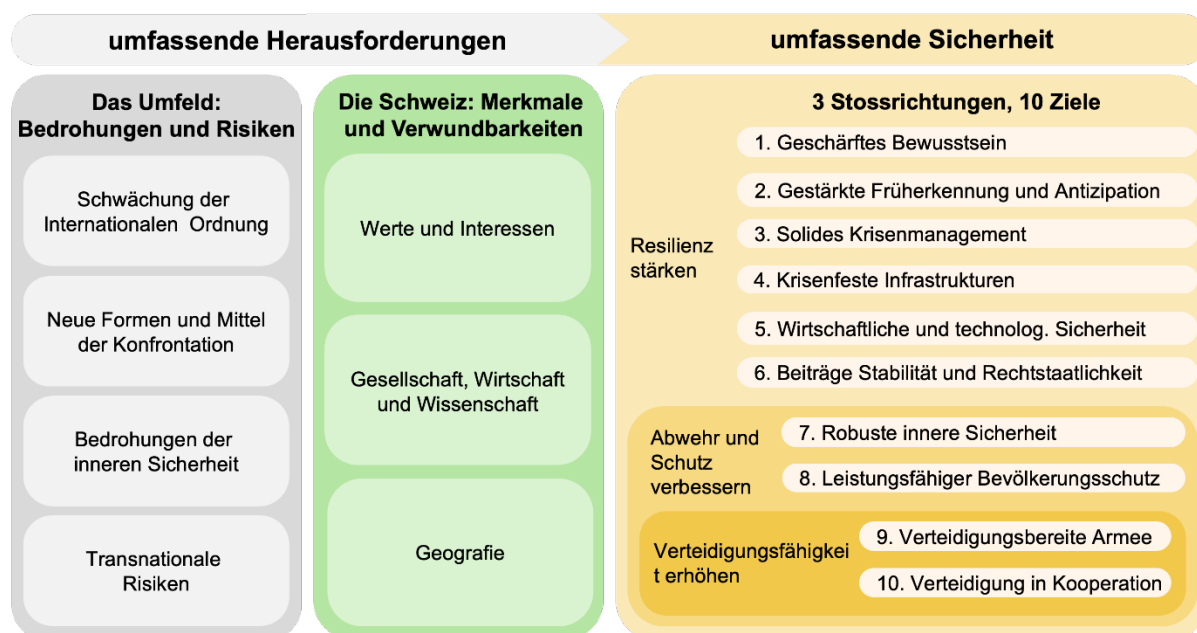


Abb. 1: Die Elemente der Sicherheitspolitischen Strategie 2026 im Überblick.

Massnahmen und Umsetzung

Für alle Ziele der sicherheitspolitischen Strategie sind jeweils federführende Departemente und weitere mitarbeitende Stellen definiert. Geltende Zuständigkeiten werden damit berücksichtigt. Zusätzlich zu den dafür verantwortlichen Bundesstellen werden weitere relevante Akteure von Bund und Kantonen, die Privatwirtschaft, die Wissenschaft, Verbände und die Bevölkerung einbezogen, wo dies angezeigt ist.

Eine wirkungsvolle Umsetzung der Massnahmen ist nur über den koordinierten Einsatz der verschiedenen sicherheitspolitischen Akteure und Mittel möglich. Eine übergeordnete Steuerung und ein regelmässiges Monitoring der Fortschritte sind damit unabdingbar. Das VBS mit dem Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) leitet hierzu einen interdepartementalen Steuerungsausschuss. Damit werden die Übersicht und die Kohärenz aller Massnahmen verbessert und gegenseitige Abhängigkeiten besser erkannt.

Bedrohungen und Risiken im Umfeld

Diese umfassende sicherheitspolitische Antwort ist nötig als Antwort auf die Gleichzeitigkeit und Kombination von Bedrohungen von aussen und innen, von staatlichen Akteuren, terroristischen Gruppen und radikalisierten Individuen, von Beeinflussung und Desinformation über Spionage und Sabotage bis hin zur militärischen Gewalt.

Über Jahrzehnte blieb die Schweiz von grösseren machtpolitischen Konflikten verschont und hat von einem weitgehend stabilen Umfeld profitiert. Das hat sich verändert. Der Krieg

Russlands gegen die Ukraine markiert eine sicherheitspolitische Zäsur, deren Auswirkungen auch die Schweiz direkt spürt. Die Sicherheit der Schweiz ist so stark und vielfältig bedroht wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Will die Schweiz ihr Territorium, ihre Bevölkerung, ihre Werte und Interessen schützen, muss sie in ihre Sicherheit investieren.

Verschiedene Entwicklungen schwächen die internationale Ordnung. Russland hält an seinem Anspruch auf eine Einflussosphäre fest. Es richtet seine Wirtschaft auf den Krieg und seine Streitkräfte auf eine mögliche Konfrontation mit westlichen Staaten aus. Das Risiko einer Ausweitung auf einen Krieg zwischen Russland und den Nato-Staaten besteht. China verschafft sich als globaler Akteur stärker Geltung und verfolgt klare politische, wirtschaftliche und territoriale Ziele. Es baut seine militärischen Kapazitäten aus und verstärkt seinen regionalen und globalen Einfluss.

Neben dem Krieg in der Ukraine ist die Rivalität zwischen den USA und China die für die Sicherheitspolitik wesentliche Entwicklung. Beide Länder sehen in wirtschaftlicher und militärischer Stärke den besten Weg, ihre Ziele zu erreichen. Die USA bleiben in militärischer und wirtschaftlicher Macht führend. Sie sind jedoch immer weniger bereit, ihre traditionelle Rolle als Garantin der Weltordnung wahrzunehmen.

Im Zuge der neuen Machtpolitik werden internationale Beziehungen wieder stärker durch einzelne Staaten und wechselnde, informellere Koalitionen bestimmt. Das Völkerrecht verliert an Durchsetzungskraft und die Konsensfindung in internationalen Institutionen wird schwieriger. Die Welt wird fragmentierter und instabiler. China, Russland, Nordkorea und Iran vernetzen sich politisch, wirtschaftlich und militärisch. Russland droht wiederholt mit dem Einsatz von Nuklearwaffen. Der Anreiz für nukleare Proliferation steigt.

Neue Formen und Mittel der Konfrontation prägen die internationalen Beziehungen und das Gefechtsfeld. Die globale Vernetzung und internationale Arbeitsteilung schaffen Wohlstand, bergen aber auch Risiken. Grossmächte nutzen solche Abhängigkeiten als Druckmittel für ihre politischen, wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Ziele. Betroffene Staaten versuchen, ihre Verwundbarkeiten zu verringern.

Hybride Konfliktführung – eine Kombination aus verschiedenen Mitteln, die ein staatlicher Angreifer einsetzt, um einen anderen Staat zu destabilisieren, seine Institutionen zu untergraben oder ihm seinen Willen aufzuzwingen – umfasst das ganze Spektrum der Druckausübung und kann bis zur Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gehen. Das Agieren in einer völkerrechtlichen Grauzone erschwert es den Verteidigern, Bedrohungen frühzeitig zu erkennen und abzuwehren.

Wie frühere Kriege ist auch der Krieg in der Ukraine ein Katalysator für die militärische Anwendung neuer Technologien, die Integration neuer Technologien in bestehende Waffensysteme und ihre stete Adaption. Künstliche Intelligenz (KI) beispielsweise entwickelt sich zu einer

Schlüsseltechnologie moderner Streitkräfte und beeinflusst künftig viele militärische Fähigkeiten.

Bedrohungen der inneren Sicherheit

Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation als Teil der hybriden Konfliktführung zielen direkt auf die gesellschaftliche Spaltung und können die Wahl- und Abstimmungsergebnisse in Demokratien beeinflussen. Die politische Polarisierung gefährdet die Konsensfindung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit auch die politische Stabilität.

Dschihadistisch motivierter Terrorismus und gewalttätiger Extremismus sind seit Jahren ernsthafte Bedrohungen. Online-Propaganda verstärkt die Radikalisierung potenzieller, v.a. minderjähriger Einzeltäter. Die organisierte Kriminalität nimmt in Europa und auch in der Schweiz erheblich zu. Sie umfasst Drogen- und Waffenhandel, Menschenschmuggel und -handel, Geldwäscherei und Cyberkriminalität.

Der Klimawandel verschärft und beschleunigt bestehende politische, soziale, ökologische und wirtschaftliche Probleme zusätzlich. Das Risiko für erneute Pandemien bleibt bestehen. Auch Migrationsbewegungen können sicherheitspolitische Auswirkungen haben.

Merkmale und Verwundbarkeiten der Schweiz

Föderalismus und direkte Demokratie sind darauf angelegt, Machtkonzentration zu vermeiden und die Legitimität von Entscheidungen zu erhöhen. Sie bieten jedoch auch Angriffsflächen. Durch gezielte Desinformation und Propaganda etwa kann die Polarisierung innerhalb der Gesellschaft verstärkt werden. Die Schweiz kann ihre sicherheitspolitischen Interessen am besten in einer Welt wahren, in der Macht durch Recht begrenzt wird. Diese Werte sind jedoch global unter Druck. Ihre Nichtbeachtung gefährdet die Sicherheit und Stabilität der Schweiz.

Die Neutralität der Schweiz ist ein sicherheits- und aussenpolitisches Instrument. Sie wurde stets den aktuellen Herausforderungen entsprechend weiterentwickelt. Die Ablehnung von Anfragen für die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial an die Ukraine schwächt die Exportfähigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie. Deren Leistungsfähigkeit wiederum ist wichtig für die Verteidigungsfähigkeit der Armee.

Die Schweiz verfügt über eine starke, international integrierte Wirtschaft. Diese Vernetzung ist eine Quelle des Wohlstands der Schweiz, macht sie aber abhängig vom Import von Gütern, Rohstoffen, Hochtechnologiekomponenten und Energieträgern sowie einer verlässlichen Handelsordnung. Ganz grundsätzlich steigt der Druck auf die Schweiz, sich bei bestimmten Wirtschaftssektoren, Gütern und Technologien gegenüber Grossmächten und Wirtschaftsblöcken politisch zu positionieren, um den Zugang zu Märkten und Lieferketten zu wahren.

Die Schweiz ist mit ihren international anerkannten Hochschulen und Forschungsinstitutionen ein bedeutender Technologiestandort. Die Forschung und das Know-how in Hochschulen und

Unternehmen, aber auch die zahlreichen in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen, sind attraktive Ziele für Spionage und Sabotage. Die Schweiz verfügt über zahlreiche Infrastrukturen, die für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur in der Schweiz, sondern auch bei den Nachbarn, anderen Ländern und internationalen Akteuren essenziell sind. Störungen oder Ausfälle in diesen Infrastrukturen können ganz Europa betreffen.

Europäische Staaten an der Grenze zu Russland, aber auch die Nato und die EU insgesamt nehmen die Bedrohung durch Russland sehr ernst. Die Nato-Staaten erhöhen ihre Verteidigungsausgaben massiv. Die Sicherheitskooperationsformate haben in den letzten Jahren stark zugenommen und bieten der Schweiz neue Möglichkeiten. Die Schweiz profitiert vom sicherheitspolitischen Engagement der EU, der Nato und ihrer europäischen Nachbarn. Damit dies nicht einseitig ist, muss sich die Schweiz aber auch einbringen.

Ein umfassender, bewaffneter und direkter Angriff auf die Schweiz ist in absehbarer Zeit – auch dank der Verteidigungs- und Sicherheitsanstrengungen der Nato und Europas – zwar unwahrscheinlich. Ein solcher Angriff kann aber auch mit weitreichenden Waffen durchgeführt werden. Die Lage kann sich sehr rasch ändern, aber die für die Verteidigung erforderlichen Mittel brauchen langjährige Vorbereitung.

Ab 2028 könnte sich für Europa ein ungünstiges Zeitfenster ergeben: Europa hat seine Verteidigungsfähigkeiten bis dahin noch nicht vollständig aufgebaut und kann sich nicht mehr vollständig auf die Unterstützung durch die USA verlassen, während Russland seine Kriegswirtschaft weiter hochfährt. In dieser Phase könnte Russland hybride Aktionen intensivieren und weitere Staaten in Europa angreifen.

1 Einleitung

Die Welt ist gefährlicher geworden

Über Jahrzehnte blieb die Schweiz von grösseren machtpolitischen Konflikten verschont und hat von einem weitgehend stabilen Umfeld profitiert. Das hat sich verändert. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine markiert eine sicherheitspolitische Zäsur, deren Auswirkungen auch die Schweiz direkt spürt. Die Sicherheit der Schweiz ist so stark und vielfältig bedroht wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Entsprechend hoch ist der Druck auf die Sicherheitspolitik. Die Sicherheitspolitik dient der Erhaltung einer freien, unabhängigen und sicheren Schweiz sowie dem Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.¹ Die Zäsur in Europa zeigt: Wenn die Schweiz ihr Territorium, ihre Bevölkerung, ihre Werte und Interessen schützen will, muss sie in ihre Sicherheit investieren.

Wieder Krieg in Europa

Verschiedene einschneidende Entwicklungen verändern das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine wird mit einer Intensität geführt, wie es Europa seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr erlebt hat. Er zeigt, wie sich bewaffnete Konflikte entwickeln können. Zudem nimmt die hybride Konfliktführung zu, etwa mittels Desinformation, Cyberangriffe und Sabotageakte. Die Vernetzung der Wirtschaft und der kritischen Infrastrukturen sowie die technologische Entwicklung erhöhen Abhängigkeiten. Die Bereitschaft ist gestiegen, solche Abhängigkeiten für machtpolitische Ziele einzusetzen. Zivile und militärische Mittel sind also eng verschränkt, ebenso die innere und äussere Sicherheit. Die geografische Distanz zu Krisen und Konflikten verliert an Bedeutung.

Internationale Beziehungen, auch im wirtschaftlichen Bereich, sind stärker von Machtpolitik geprägt. Völkerrecht wird in Frage gestellt oder gar gebrochen. Immer mehr Staaten drohen mit Gewalt oder wenden diese an, um ihre Interessen und Ambitionen zu verfolgen. Grossmächte sprechen öffentlich darüber, militärische Mittel zur Eroberung von Territorien einzusetzen oder drohen mit dem Einsatz von Nuklearwaffen. Einige autokratische Staaten arbeiten politisch, wirtschaftlich und militärisch zunehmend enger zusammen.

Schliesslich geraten Demokratien auch von innen unter Druck: Polarisierung und Gewaltbereitschaft sind gestiegen – teilweise auch durch Beeinflussung von aussen. Terrorismus und gewalttätiger Extremismus bleiben anhaltende Bedrohungen. Aktivitäten der organisierten Kriminalität haben beträchtlich zugenommen. Die Folgen des Klimawandels werden sichtbarer, etwa in Form von Naturkatastrophen; ebenso technik- und gesellschaftsbedingte Risiken, wie die Covid-19-Pandemie zeigte.

¹ Gemäss Art. 2 BV; SR 101.

Russland provoziert zunehmend mit Sabotageaktionen und Luftraumverletzungen. Seit dem Amtsantritt der neuen Administration 2025 verändern sich die Sicherheits- und Aussenpolitik der USA. Es muss mit einer Reduktion des Engagements der USA und ihrer Streitkräfte in Europa gerechnet werden. Die Nato, die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten engagieren sich deshalb für die Stärkung der eigenständigen Verteidigungsfähigkeit Europas.

Ein umfassender, bewaffneter und direkter Angriff auf die Schweiz ist in absehbarer Zeit – auch dank der Verteidigungs- und Sicherheitsanstrengungen der Nato und Europas – zwar unwahrscheinlich. Ein solcher Angriff kann jedoch auch mit weitreichenden Waffen durchgeführt werden. Die Reichweiten und Präzision von Drohnen, ballistischen Lenkwaffen, Marschflugkörpern und Hyperschallwaffen nehmen zu, die Vorwarnzeiten hingegen ab. Die Lage kann sich sehr rasch ändern, aber die für die Verteidigung erforderlichen Mittel brauchen langjährige Vorbereitung.

Jedenfalls hat sich das Risiko einer kriegerischen Auseinandersetzung im näheren europäischen Umfeld mit direkten Auswirkungen auch auf die Schweiz erheblich erhöht. Denn mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine, seinem Anspruch auf eine Einflusssphäre in Osteuropa und der Unsicherheit über die Sicherheitsgarantien der USA ist die Wahrscheinlichkeit einer Konfrontation zwischen Russland und der Nato gestiegen.

Diese Lageentwicklung ist der Ausgangspunkt für die vorliegende sicherheitspolitische Strategie für die Schweiz. Die Wahrscheinlichkeit bestimmter Szenarien ist schwierig zu ermitteln – zumal die Lageentwicklung sehr volatil ist, wie die vergangenen Jahre zeigen. Eine sicherheitspolitische Strategie muss weiterhin von einer sich verschärfenden Lage ausgehen und ihre Vorkehrungen darauf ausrichten. Dies ist umso dringlicher, als der Sicherheitsapparat der Schweiz derzeit ungenügend auf die Abwehr von hybriden Angriffen wie auch auf den Verteidigungsfall vorbereitet ist. Angesichts der Entwicklungen im Umfeld könnte sich die europäische und globale Lage auch derart ändern, dass sich eine fundamentale Überprüfung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz aufdrängen könnte.

Umfassende Sicherheit

Die Schweiz ist mit einer Gleichzeitigkeit von inneren und äusseren Bedrohungen konfrontiert – sei es durch staatliche Akteure, Terrorgruppen oder radikalisierte Einzelpersonen, Desinformation und Sabotage bis hin zu militärischer Gewalt. Eine umfassende sicherheitspolitische Antwort ist erforderlich und daher folgt diese Strategie dem Ansatz der umfassenden Sicherheit.

Umfassende Sicherheit beschreibt den Ansatz, die Sicherheitspolitik ganzheitlich zu gestalten. Sie umfasst zivile und militärische Mittel und Akteure, und sie bezieht sämtliche für die Sicherheitspolitik relevanten Aspekte der Aussen-, Innen- und Wirtschaftspolitik in ihre Planung und Vorkehrungen mit ein. Umfassende Sicherheit entsteht, indem alle relevanten Kräfte

im Rahmen einer gemeinsamen Strategie zusammenwirken. Dies bedingt den Einbezug sämtlicher föderaler Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – sowie aller gesellschaftlicher Bereiche, namentlich Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

Im Unterschied zur früheren Gesamtverteidigung, die die Sicherheitspolitik der Schweiz im Kalten Krieg prägte, gehört zur umfassenden Sicherheit auch die internationale Zusammenarbeit, weil die meisten Bedrohungen grenzüberschreitend sind. Dieser umfassende Ansatz darf nicht erst im bewaffneten Konflikt zum Tragen kommen. Er muss bereits gegenwärtige Bedrohungen abwehren und der Vorbereitung auf künftige Bedrohungen dienen. Dieses Zusammenwirken macht die Schweiz widerstands-, abwehr- und verteidigungsfähig.

Die Lageentwicklung im Umfeld und die innere Organisation der Schweiz erfordern und ermöglichen einen umfassenden Ansatz. Aufgrund ihres föderalen Aufbaus hängt die Sicherheit von einer engen Zusammenarbeit zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren, zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, zivilen und militärischen Organisationen sowie dem Einbezug der gesamten Bevölkerung ab. Die Sicherheitspolitik der Schweiz kann dabei auf verschiedene Mittel zurückgreifen, von der nachrichtendienstlichen Aufklärung, der Cyberabwehr, der Polizei und der Grenzsicherheit über die Armee und den Bevölkerungsschutz bis hin zur Aussenpolitik und wirtschaftlichen Massnahmen wie im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die Schweiz muss dazu mit ihren Nachbarn und Partnern zusammenarbeiten. Der Schutz der Bevölkerung vor technisch- oder naturbedingten Gefahren beispielsweise ist höher und die Bekämpfung des Terrorismus und der Kriminalität ist wirksamer, wenn sie grenzüberschreitend erfolgen und die Schweiz von den Fähigkeiten anderer profitieren und ihre eigenen weiterentwickeln kann. Ein bewaffneter Angriff schliesslich erfordert eine starke Verteidigung, sowohl eigenständig wie in Kooperation.

Die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik

Nach dem Ende des Kalten Kriegs intensivierte die Schweiz ihren internationalen Einsatz für die Förderung des Friedens. Wie andere europäische Staaten reduzierte sie die Mittel der Armee kontinuierlich und setzte ihren Fokus auf subsidiäre Einsätze für die zivilen Behörden. Die Verteidigungsfähigkeit wurde abgebaut und auch der Bevölkerungsschutz hatte keine Priorität mehr.

Indes hatte der Bundesrat bereits im Neutralitätsbericht von 1993 auf die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweiz hingewiesen. Vor allem im Bereich der Luftverteidigung und angesichts der technologischen Veränderungen könne die Schweiz dazu veranlasst sein, ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker auf die Zusammenarbeit mit dem Ausland auszurichten. Eine solche Kooperation sei im Rahmen gewisser Grenzen mit dem

Sinn und Geist der Neutralität vereinbar – umso mehr, als der Neutrale die Pflicht hat, militärischen Vorkehrungen zu treffen, um sich erfolgreich gegen Angriffe zu verteidigen.²

Der [Sicherheitspolitische Bericht 2000](#)³ untermauerte diese Ausrichtung konzeptionell und hielt fest, dass die Kooperation im Innern zwischen den sicherheitspolitischen Mitteln und Staatsebenen durch verstärkte internationale Kooperation ergänzt werden sollte. Die Schweiz verstärkte insbesondere die Polizeikooperation und wurde assoziiertes Mitglied des Schengenraums. Auch der [Sicherheitspolitische Bericht 2010](#)⁴ betonte Herausforderungen der inneren Sicherheit.

Unter dem Eindruck einer Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa, insbesondere seit der Annexion der Krim durch Russland 2014, richtete der Bundesrat die [Sicherheitspolitik der Schweiz 2016](#)⁵ wieder stärker auf machtpolitische Bedrohungen aus. Der [Sicherheitspolitische Bericht 2021](#)⁶ befasste sich insbesondere mit der hybriden Konfliktführung. Der offene militärische Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 war für die Schweiz Anlass, die Verteidigungsanstrengungen zu verstärken und internationale Kooperation zu intensivieren. Zu diesem Schluss kam der [Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vom September 2022](#)⁷. Er bekräftigte den Anspruch der Schweiz, sich als neutraler Staat so weit wie möglich selbständig zu verteidigen, gleichzeitig aber die Voraussetzungen zu schaffen, dies bei einem bewaffneten Angriff gemeinsam mit anderen Staaten tun zu können.

Im Sommer 2023 setzte das VBS aufgrund dieser Entwicklungen eine Studienkommission ein. Sie sollte aus Aussenperspektive und mit breiter Expertise Impulse für die vorliegende sicherheitspolitische Strategie geben. Im August 2024 legte die Kommission ihren [Studienbericht](#)⁸ mit über 100 Empfehlungen vor, darunter Anpassungen in der Neutralitätspolitik, eine weitreichende Verteidigungskooperation mit ausländischen Partnern, die Erhöhung des Verteidigungsbudgets auf 1 % des BIP bis 2030 sowie weitere Massnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Resilienz. Viele dieser Überlegungen sind in die vorliegende Strategie eingeflossen; andere sind Gegenstand laufender Debatten oder wurden durch politische Entscheidungen verworfen.

Der Stellenwert der Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026

Auf diesen Grundlagen baut die Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 auf und trägt den neuen Entwicklungen Rechnung. Im Sinne der umfassenden Sicherheit legt sie den

² [Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz](#); BBl 1994 I 153, S. 222 ff.

³ BBl 1999 7657.

⁴ BBl 2010 5133.

⁵ BBl 2016 7763.

⁶ BBl 2021 2895.

⁷ BBl 2022 2357.

⁸ Bericht der Studienkommission Sicherheit, 29.08.2024.

Schwerpunkt auf die Stärkung der Resilienz, die Verbesserung von Abwehr und Schutz und die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit: drei Stossrichtungen, die der Verschärfung der Lage folgen. Diese Stossrichtungen enthalten insgesamt zehn Ziele, zu deren Erreichung 45 konkrete Massnahmen formuliert sind.

Die Sicherheitspolitische Strategie 2026 dient den nationalen und kantonalen Behörden als Rahmen für die Umsetzung der Sicherheitspolitik und der Gestaltung ihrer jeweiligen Mittel. Die Strategie richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden sowie an Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, damit auch diese ihren Beitrag zur Umsetzung leisten können. Zusätzlich dient sie als Orientierung für die Partner im Ausland.

Die Sicherheitspolitische Strategie 2026 stellt somit die Dachstrategie dar, die alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche anspricht. Sie ist mit der [Aussenpolitischen Strategie 2024-2027](#)⁹ und der [Aussenwirtschaftsstrategie](#)¹⁰ abgeglichen. Dazugehörige thematische oder bereichsbezogene Teilstrategien, Pläne und Berichte sind diesen Strategien nachgeordnet.



Abb. 2: Konzeptionelle Ordnung der Strategien und Berichte (nicht abschliessende Darstellung).

Ihre Umsetzung erfordert eine übergeordnete Steuerung und ein kontinuierliches Monitoring der Fortschritte. Dies soll das VBS mit dem Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) sicherstellen.

Mit der Verabschiedung der Strategie kommt der Bundesrat mehreren parlamentarischen Vorstössen nach:

⁹ Aussenpolitische Strategie 2024-2027, 06.05.2024.

¹⁰ Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24.11.2021.

- der Motion 22.3726 von Nationalrat Rechsteiner, welche eine übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung verlangt, insbesondere zur Wechselwirkung und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Politikbereichen;
- dem Postulat 22.3308 Gredig, gemäss dem der Bundesrat die Teilnahme der Schweiz an europäischen und internationalen Programmen und Kooperationsprojekten prüfen und darüber berichten soll;
- der Motion 24.4036 Z'graggen, welche in einer Strategie konkrete Massnahmen zur gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und militärischen Resilienz sowie Verteidigungsfähigkeit verlangt;
- dem Postulat 25.3264 Roth, demgemäss der Bundesrat darlegen soll, mit welchen Massnahmen die sicherheitspolitische Abhängigkeit der Schweiz von den USA reduziert und die Zusammenarbeit mit europäischen Staaten und der EU im Bereich der Sicherheitspolitik verstärkt werden kann.

Die sicherheitspolitische Strategie wird regelmässig überprüft und neu vorgelegt, wenn es Lageveränderungen nahelegen. Bis Ende 2028 wird dem Bundesrat ein Bericht zum Stand der Umsetzung unterbreitet.

2 Das Umfeld: Bedrohungen und Risiken

2.1 Schwächung der internationalen Ordnung

Russland als Bedrohung für die Sicherheit Europas

Seit Februar 2022 führt Russland einen umfassenden völkerrechtswidrigen Krieg in der Ukraine. Versuche, den Konflikt auf diplomatischem Weg einzudämmen, sind bisher erfolglos geblieben. Russland hält auch an seinem Anspruch auf eine Einflussosphäre fest. Es richtet seine Wirtschaft auf den Krieg und seine Streitkräfte auf eine mögliche Konfrontation mit westlichen Staaten aus. Sollte die westliche Unterstützung der Ukraine abnehmen, könnte sich Russland in der Ukraine durchsetzen.

Das Risiko einer Ausweitung auf einen Krieg zwischen Russland und den Nato-Staaten besteht. Seit Jahren setzt Russland Desinformation, Cyberangriffe, Spionage und Sabotage ein, um westliche Länder zu verunsichern und zu destabilisieren. Russland ist kriegserfahren, rüstet auf und trifft militärische Vorbereitungen an der Grenze zur Nato. Es testet mit Luftraumverletzungen die politische und militärische Reaktionsbereitschaft der Nato. Die Zweifel, ob und in welchem Mass die europäischen Nato-Mitglieder, die USA und Kanada ihrer Beistandspflicht nachkommen würden, können Russland dazu verleiten, weitere Staaten in seiner Nachbarschaft zu destabilisieren oder direkt anzugreifen.

Sowohl westliche als auch asiatische Staaten ziehen ihre Lehren aus dem Krieg in der Ukraine: Nato-Staaten für den Fall einer direkten militärischen Konfrontation mit Russland; die USA und asiatische Staaten im Hinblick auf einen möglichen bewaffneten Konflikt um Taiwan oder im Südchinesischen Meer. Sie bewerten die Effektivität von Waffensystemen, die Verlässlichkeit von Bündnissen und die Verschiebungen territorialer Grenzen.

Chinas wachsende Einflussnahme

China verschafft sich als globaler Akteur stärker Geltung und verfolgt klare politische, wirtschaftliche und territoriale Ziele. Es baut seine militärischen Kapazitäten einschliesslich seines Nukleararsenals aus und verstärkt seinen regionalen und globalen Einfluss. Es setzt dazu politische, wirtschaftliche und militärische Mittel ein. China hat sich auf mehreren Kontinenten Zugang zu Märkten, Rohstoffquellen und militärisch nutzbaren Einrichtungen verschafft. Abhängigkeiten anderer Länder, etwa bei seltenen Erden, kann China als Druckmittel verwenden. Mit Partnerschaften und nachrichtendienstlichen Mitteln gelangt es an Technologien, die es auch militärisch nutzen kann.

China untermauert seine Gebietsansprüche im Süd- und Ostchinesischen Meer militärisch. Dies könnte zu einer Eskalation führen. Die chinesische Führung schliesst nicht aus, Taiwan gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln wieder unter Kontrolle zu bringen. Ein solcher Krieg hätte grosse globale Auswirkungen. Wegen der wirtschaftlichen Abhängigkeiten Chinas und der Risiken, dass ein bewaffnetes Vorgehen sich ausweiten oder scheitern könnte, dürfte die politische Führung allerdings vorerst keine militärische Eskalation suchen.

Die Ausrichtung der USA auf den Pazifik

Neben dem Krieg in der Ukraine ist die Rivalität zwischen den USA und China die für die Sicherheitspolitik wesentliche Entwicklung. Beide Länder sehen in wirtschaftlicher und militärischer Stärke den besten Weg, ihre Ziele zu erreichen, und streben einen technologischen Vorsprung an. Zu welchem Grad sich aus dieser Rivalität zwei voneinander abgeschottete wirtschaftliche, politische und technologische Einflussphären entwickeln, bleibt abzuwarten.

Die USA bleiben in militärischer und wirtschaftlicher Macht führend. Ihr Bündnissystem reicht weit; inwiefern sie sich zu diesem noch bekennen, ist jedoch nicht mehr so klar wie in der Vergangenheit. Die USA sind immer weniger bereit, ihre traditionelle Rolle als Garantin der Weltordnung wahrzunehmen. Sie folgen zunehmend einer durch enge nationale Interessen geleiteten Aussen- und Sicherheitspolitik. Dies ist für Europas Sicherheit besorgniserregend – und damit auch für die Sicherheit der Schweiz.

Krise des bisherigen multilateralen Systems

Im Zuge der neuen Machtpolitik prägen die Interessen einzelner Staaten und wechselnde, informellere Koalitionen wieder stärker internationale Beziehungen. Die Welt wird dadurch

fragmentierter und instabiler. Weil Grossmächte das Völkerrecht vermehrt missachten, verlieren etablierte internationale Institutionen an Durchsetzungskraft. Die Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung greifen kaum noch, wie die gewaltsamen Konflikte und die nachhaltige Veränderung der Ordnung im Nahen Osten verdeutlichen.

Gleichzeitig vernetzen sich China, Russland, Nordkorea und Iran zunehmend politisch, wirtschaftlich und militärisch. Der Krieg gegen die Ukraine hat dies beschleunigt. Russland und China haben den militärtechnischen Austausch ausgebaut, womöglich künftig auch bei Hyper-schallwaffen, Weltraumfähigkeiten oder in der U-Boot-Technologie. Der Handel mit China ist für Russland entscheidend für die Weiterführung seines Kriegs. Konflikte in Europa und Asien verschränken sich so zunehmend.

Regionalmächte wie Brasilien, Indien, Saudi-Arabien oder die Türkei weiten ihre Machtambitionen aus. Einige dieser Staaten vertiefen ihre Beziehungen und den Handel mit China, zählen aber auch weiterhin auf eine Kooperation mit den USA. Länder des «globalen Südens» bringen sich stärker ein, um internationale Institutionen und Normen mitzugestalten. Die erweiterte BRICS-Staatengruppe bildet ein Konkurrenzformat zu den westlichen G7.

Auch der Weltraum ist zunehmend Schauplatz machtpolitischer Konfrontation und möglicher Störungen. Sabotageoperationen und wachsende militärische Potenziale im Weltraum bringen das Risiko von Kollateralschäden mit sich, auch für Europa und die Schweiz.

Schliesslich rüsten die meisten Atommächte ihre nuklearen Arsenale qualitativ und quantitativ auf, Russland droht wiederholt mit dem Einsatz von Nuklearwaffen. Der Anreiz für nukleare Proliferation steigt. Heute ist das Risiko einer nuklearen Eskalation so akut wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Ein Einsatz von Nuklearwaffen oder anderer Massenvernichtungswaffen hätte katastrophale Folgen für die Welt.

2.2 Neue Formen und Mittel der Konfrontation

Instrumentalisierung wirtschaftlicher Abhängigkeiten

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die globale Vernetzung und internationale Arbeitsteilung nicht nur Wohlstand schaffen, sondern auch Risiken mit sich bringen. Krisen können die Versorgung mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen weltweit stören oder gar unterbrechen. Besonders hoch ist die Abhängigkeit etwa bei fortschrittlichen Halbleitern, bei seltenen Erden und Software, die unverzichtbar oder nur schwer zu ersetzen sind. Aber auch bei medizinischen und technischen Gütern bestehen weiterhin grosse Abhängigkeiten; man denke an die Hygienemasken während der Covid-19-Pandemie oder an Medikamente oder Solarpanels, deren Produktion in Europa aufwendig und teuer ist.

Grossmächte nutzen solche Abhängigkeiten als Druckmittel für ihre politischen, wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Ziele. Sie setzen vermehrt unilaterale

Exportkontrollen, Sanktionen, Zölle oder Subventionen ein, um Rivalen von wichtigen Gütern und Technologien auszuschliessen, den Handel einzuschränken oder die eigene Innovation und Produktion zu stärken. Angesichts der Spannungen zwischen den Grossmächten versuchen viele Staaten, ihre Verwundbarkeiten mit Gegenmassnahmen zu verringern. Sie verfügen vermehrt Regelungen in den Bereichen Forschung und Immigration, um den unerwünschten Abfluss von kritischem Know-how zu verhindern – etwa zu «Dual-use»-Technologien, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können. Sie prüfen Investitionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit. Um eigene strategische Abhängigkeiten zu verringern, überprüfen sie bestehende Lieferketten. Einige Staaten gestalten diese mit industriepolitischen Subventionen oder Handelsrestriktionen neu. Andere, insbesondere offene Volkswirtschaften, versuchen die internationale Kooperation zu stärken und ihren Marktzugang auszubauen, um Lieferketten krisenresilienter auszugestalten und Abhängigkeiten zu diversifizieren.

Hybride Konfliktführung

Hybride Konfliktführung beschreibt eine Kombination aus verschiedenen Mitteln, die ein staatlicher Angreifer einsetzt, um einen anderen Staat zu destabilisieren, seine Institutionen zu untergraben oder ihm seinen Willen aufzuzwingen.

Die hybride Konfliktführung umfasst das ganze Spektrum der Druckausübung und kann bis zur Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gehen. Zu ihren Mitteln zählen Cyberangriffe, Beeinflussungsaktivitäten (etwa Desinformation), Spionage, Sabotage, wirtschaftlicher Druck und Erpressung, die Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen und von kriminellen Gruppen, und verdeckte militärische Operationen. Sie kombinieren unterschiedliche Mittel der Einflussnahme: militärische und nichtmilitärische, offene und verdeckte, direkte und indirekte. Staaten setzen dabei oftmals auch nichtstaatliche Akteure für ihre Zwecke ein.

Meist werden hybride Angriffe so lange wie möglich verdeckt durchgeführt, sodass der Urheber einzelner Aktionen nicht zweifelsfrei feststellbar ist. Offene hybride Angriffe finden auf tiefer Eskalationsstufe statt und damit bewusst in einer völkerrechtlichen Grauzone zwischen Frieden und Krieg. Die Feststellung, ab wann man von einem bewaffneten Angriff sprechen kann, wird zunehmend schwierig.¹¹ Diese Uneindeutigkeit erschwert es dem angegriffenen Staat, die Schwelle einer existenzgefährdenden Destabilisierung zu erkennen und auf diese Bedrohung lage- und zeitgerecht zu reagieren.

¹¹ Für aktualisierte Anhaltspunkte dafür, was einen bewaffneten Angriff konstituiert, siehe [Kapitel 4.3](#), S. 34-36.

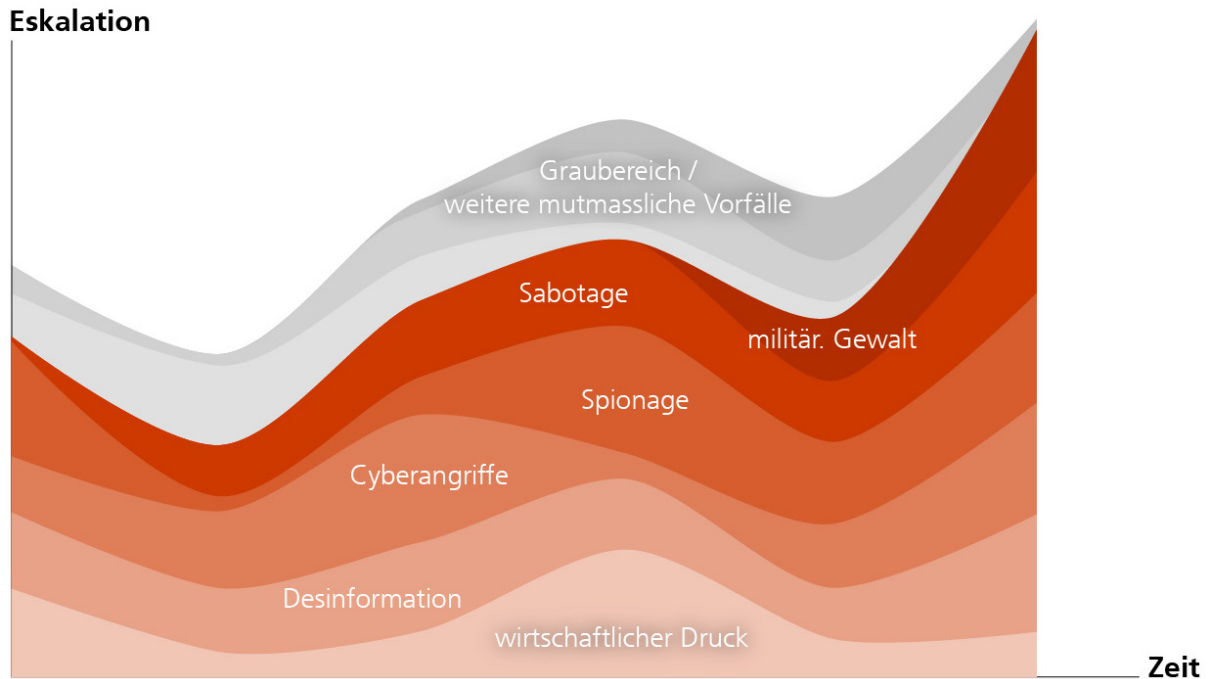


Abb. 3: Schematische Darstellung eines möglichen Eskalationsverlaufs der hybriden Konfliktführung.

Beeinflussungsaktivitäten verfolgen meist das Ziel, andere Staaten und ihre Institutionen als negativ und dysfunktional darzustellen, Gesellschaften zu polarisieren und zu radikalisieren und damit ihre Resilienz und Stabilität zu gefährden. Mit Repression versuchen meist nichtdemokratische oder autoritäre Staaten, Menschen und Gruppen über nationale Grenzen hinaus einzuschüchtern und zu unterdrücken. Soziale Medien und künstliche Intelligenz begünstigen solche Beeinflussungsaktivitäten.

Cyberangriffe zielen auf die Abhängigkeit der Gesellschaft von kritischen Infrastrukturen wie Stromversorgung, Verkehr, Mobilfunk, satellitenbasierter Navigation und Daten- und Finanzströmen, und werden zur Sabotage eingesetzt. Wenn sich Ausfälle und Störungen einzelner Infrastrukturen verketteten, können sie zu Versorgungsengpässen und Mangellagen führen – mit Auswirkungen auf die Handlungs- und Führungsfähigkeit der Behörden und Einsatzkräfte. Umgekehrt können Unterbrüche bei Systemen und Verbindungen dank der zunehmenden Vernetzung oft rascher kompensiert oder wiederhergestellt werden.

Die hybride Konfliktführung in Europa ist zwar nicht neu, hat aber quantitativ und qualitativ, in der Breite der genutzten Instrumente und in ihrer Koordination zugenommen. Besonders autokratische Staaten verwenden immer häufiger solche Mittel, um ihre Interessen durchzusetzen und europäische Staaten zu schwächen. Der koordinierte Einsatz dieser Mittel und der kontinuierliche Druck fordern auch resiliente Systeme und gefestigte Demokratien heraus. Auch gegen die Schweiz werden Spionage, Cyberangriffe und Beeinflussungsaktivitäten eingesetzt.

Neue Technologien

Gerade in der Ukraine zeigt sich ein breites Spektrum der Kriegsführung. Wie frühere Kriege ist auch dieser ein Katalysator für die militärische Anwendung neuer Technologien, ihre Integration in bestehende Waffensysteme und ihre stete Adaption: Beide Seiten passen sich laufend an veränderte Taktiken und neue Waffensysteme des Gegners an. Dies führt zu einer Beschleunigung des Gefechts, dem zunehmenden Einsatz von unbemannten Systemen und zu einem «gläsernen» Gefechtsfeld: Dank moderner Sensoren, Drohnen und Datenvernetzung ist jeder Akteur nahezu vollständig sichtbar und aufklärbar.

Die Technologieentwicklung, insbesondere bei KI, Biotechnologie, Quantentechnologie und Quantensensorik¹², wird nicht nur Gesellschaften, sondern auch Bedrohungen und Kriege weiter verändern. KI entwickelt sich zu einer Schlüsseltechnologie moderner Streitkräfte und beeinflusst künftig viele militärische Fähigkeiten. KI kann grosse Datenmengen auswerten und komplexe Inhalte aus Text, Ton oder Bild erstellen. Die Erstellung und gezielte Verbreitung von Desinformation werden damit noch einfacher. KI kann helfen, Schwachstellen zu erkennen und für effektive, automatisierte Cyberangriffe auszunützen. Sie macht auch bestehende Waffensysteme leistungsfähiger und schafft in Kombination mit Robotik qualitativ neue, zunehmend autonome Waffensysteme.

Noch nicht ausreichend absehbar sind die sicherheitspolitischen Auswirkungen der Quantentechnologie und der Biotechnologie. In naher Zukunft dürften leistungsfähige Quantencomputer verschiedene aktuelle Verschlüsselungssysteme brechen und damit gravierende Risiken für die Informationssicherheit darstellen.

In diesem technologischen Wettbewerb suchen Staaten verstärkt die Zusammenarbeit mit grossen Technologiekonzernen, da diese über entscheidendes Know-how, Infrastruktur und Daten verfügen. Ihr Einfluss auf die wirtschaftliche und militärische Stärke eines Landes und auf die Kriegsführung nimmt damit zu. Die meisten führenden Technologieunternehmen sind in den USA oder China angesiedelt.

Diese beschriebenen Entwicklungen gefährden die strategische Stabilität, auch weil die Anwendung völkerrechtlicher Normen beim Einsatz dieser Technologien, etwa im Cyber- oder im Weltraum, teilweise nicht geklärt ist oder Regierungen verhindern, dass sich Normen etablieren.

¹² Quantensensorik beschreibt die Nutzung quantenphysikalischer Eigenschaften zur Messung physikalischer Grössen. Dadurch sind mehr und kleinere Sensoren sowie Messungen in grösserer Auflösung möglich. Militärisch können sie etwa zur Detektion und Navigation angewendet werden.

2.3 Bedrohung der inneren Sicherheit

Polarisierung und Spaltung

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Solidarität sind essenzielle Bestandteile von Resilienz. Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation als Teil der hybriden Konfliktführung zielen direkt auf die gesellschaftliche Spaltung, indem sie Unwahrheiten und verzerrte Darstellungen verbreiten und damit gegensätzliche und extreme Meinungen zu strittigen Themen befeuern. Dies stärkt in Europa insbesondere die Parteien an den politischen Rändern und kann Wahl- und Abstimmungsergebnisse in Demokratien beeinflussen. Die politische Polarisierung gefährdet die Konsensfindung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit auch die politische Stabilität – bis hin zur Provokation von Hass und Gewalt in der Öffentlichkeit und im Privaten. Abstiegsängste oder das Gefühl von Ausgeschlossenheit können die Anfälligkeit für Extremismus und Radikalisierung erhöhen. Neben der internationalen Tendenz zu gewaltbasierter Konfliktlösung besteht also die Gefahr, dass Gewalt auch im Alltag im Inland zunimmt.

Terrorismus und Extremismus

Insbesondere dschihadistisch motivierter Terrorismus ist seit Jahren eine ernsthafte Bedrohung, trotz Erfolgen bei der Eindämmung grösserer Gruppierungen wie dem «Islamischen Staat» und Al-Qaida. Die gewaltsamen Konflikte im Nahen Osten und dschihadistische Online-Propaganda verstärken die Radikalisierung potenzieller Einzeltäter, welche die grösste Bedrohung darstellen und zunehmend Minderjährige sind. Terrorgruppen verfolgen weiter die Absicht, grossangelegte Anschläge zu verüben; wahrscheinlicher sind jedoch Gewaltakte mit einfachen Mitteln. Die Terrorbedrohung in Europa dürfte sich in den nächsten Jahren immer wieder punktuell verschärfen. Auch der ethno-nationalistische Terrorismus bleibt in dieser Hinsicht von Bedeutung.

Die Schweiz ist bis anhin weniger stark von Terroranschlägen betroffen als andere europäische Länder. Die Bedrohung, die von terroristisch oder extremistisch radikalisierten Einzelpersonen ausgeht, besteht jedoch auch für die Schweiz, insbesondere für Minderheiten.

Schliesslich gibt es immer mehr Anhängerinnen und Anhänger der Staatsverweigerung, also Personen, die staatliche Behörden weder respektieren noch anerkennen und die Legitimität des demokratischen Rechtsstaats grundsätzlich ablehnen. Ihre Ideologie ist nicht offen gewalttätig, sie rechtfertigen Gewalt jedoch als Mittel angeblicher Notwehr.

Kriminalität

Organisierte Kriminalität gefährdet die innere Sicherheit, die legale Wirtschaft und den Rechtsstaat, wie dies die Clan- und Bandenkriminalität in verschiedenen europäischen Städten bereits zeigt. Gewalttätige Banden agieren oft grenzüberschreitend und rekrutieren ihre

Mitglieder aus marginalisierten Stadtvierteln und Migrantengruppen. Immer häufiger greifen sie dazu auch auf Minderjährige zurück.

Die organisierte Kriminalität nimmt in Europa zu. Sie hat den Drogenhandel als Kerngeschäft in den letzten zehn Jahren deutlich ausgeweitet. Ein Netz von Untergrundbankensystemen und Kryptowährungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Bürgerkriege, Konflikte, Wirtschaftskrisen und politische Repression verschärfen Menschenschmuggel und -handel, wovon wiederum die organisierte Kriminalität profitiert. Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft findet in vielen Branchen der Wirtschaft statt.

Um Einfluss auf die Gesellschaft und auch Behörden zu nehmen, nutzt die organisierte Kriminalität Infiltration, Bestechung und Gewalt oder deren Androhung. Diese Methoden sind in der Schweiz bisher eher selten, aber existent. Im Ausland ist eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen kriminellen Organisationen oder auch mit terroristischen Akteuren zu beobachten. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Spannungen in Europa besteht ausserdem das Risiko, dass die organisierte Kriminalität politisch instrumentalisiert wird. Namentlich autoritär regierte Staaten nutzen sie, etwa um Sabotageakte zu verüben, Spionage zu verschleiern oder Sanktionen zu umgehen.

Aktivitäten der organisierten Kriminalität nehmen auch in der Schweiz erheblich zu. Internationale kriminelle Netzwerke nutzen die Schweiz als Operations- und Rückzugsraum. Sie handeln mit Menschen, Drogen und Waffen und betreiben Geldwäscherei und Cyberkriminalität.

Nachdem bei der Kriminalitätsentwicklung die Anzahl Delikte in Europa seit 2012 abgenommen hatte, nimmt sie seit 2022 wieder zu, insbesondere Eigentums- und Sexualdelikte sowie schwere Gewaltdelikte. Cyberkriminalität nimmt seit Jahren ständig zu. Cyberkriminelle zielen oftmals auf den lukrativen Finanzsektor und auf Unternehmen mit schlecht geschützter IT-Infrastruktur, aber auch auf Behörden. Drei Viertel der gemeldeten Betrugsfälle finden mittlerweile über das Internet statt. Auch hier kommen vermehrt KI und Deepfakes zum Einsatz.

2.4 Transnationale Risiken

Klimawandel

Der Klimawandel verschärft und beschleunigt bestehende politische, soziale, ökologische und wirtschaftliche Probleme zusätzlich. Weltweit treten extreme Wetterereignisse wie Überschwemmungen, Trockenheit, Hitzewellen, Waldbrände oder Felsstürze häufiger und intensiver auf, mit negativen Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Infrastruktur. In der Schweiz nehmen die Temperaturen sogar doppelt so schnell zu wie im globalen Durchschnitt. In Regionen wie dem Sahel erhöht der Klimawandel die Armut und den Migrationsdruck. In dicht besiedelten Gebieten der Welt sind kritische Infrastrukturen und damit die Versorgungssicherheit bei Energie, Wasser, Nahrung und medizinischen Leistungen vom Klimawandel betroffen. Je

höher die Infrastrukturdichte, desto grösser die potenziellen Schäden, weil Ausfälle und Störungen sich schnell verketteten können. Auch die Energieproduktion und die Schifffahrt können beeinträchtigt werden.

Gesundheit

Die Covid-19-Pandemie verdeutlichte die weitreichenden globalen Folgen von neuen Krankheitserregern. Das Risiko für erneute Pandemien bleibt bestehen. Der Klimawandel, der globalisierte Personen-, Waren- und Tierverkehr und die Zerstörung von Habitaten von Wildtieren begünstigen neue Infektionskrankheiten, Tierseuchen, Krankheitsübertragungen zwischen Mensch und Tier sowie Antibiotikaresistenzen. Auch Bioterrorismus, Laborunfälle oder chemische und radiologische Gefahren können Gesundheitskrisen auslösen. Solche Ereignisse, Anschläge oder Katastrophen können schnell zur Überlastung von Gesundheitssystemen führen.

Migration

In den letzten Jahren hat die Zahl der Menschen weltweit zugenommen, die aufgrund von bewaffneten Konflikten, schwierigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen oder klimabedingten Faktoren auf der Flucht sind. Migrationsbewegungen können auch sicherheitspolitische Auswirkungen haben. Sie werden teilweise als Druckmittel und Teil hybrider Konfliktführung instrumentalisiert. Auch kann es terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Akteuren oder radikalisierten Einzelpersonen gelingen, im Zuge von Flucht- und Migrationsbewegungen unentdeckt nach Europa zu gelangen. Schleuserkriminalität und Menschen schmuggel werden meistens von kriminellen Netzwerken organisiert. Im Asylbereich beeinträchtigen niederschwellige Eigentumsdelikte, oft begangen von Wiederholungstätern aus bestimmten Staaten, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und schwächen das Vertrauen in das Asylsystem.

3 Die Schweiz: Merkmale und Verwundbarkeiten

3.1 Werte und Interessen

Föderalismus und direkte Demokratie

Die Schweiz ist dezentral organisiert. Ihre politische Struktur ist darauf angelegt, Machtkonzentration zu vermeiden. Föderalismus und Subsidiarität ermöglichen und fördern lokal und regional verankerte Lösungen. Die direkte Demokratie erhöht die Legitimität von Entscheidungen. Das kollegiale Regierungssystem verringert die Bedeutung einzelner Personen oder Parteien. Damit ist das politische System nicht auf rasche oder radikale Entscheidungen ausgerichtet, sondern geprägt von Konsultationen und Konsensfindung. Hinzu kommt das Milizsystem in der Armee, im Zivilschutz, im Zivildienst, in der Feuerwehr, in Vereinen und in einem

grossen Teil der politischen Behörden. Es stärkt die Verbindung zwischen der Bevölkerung, diesen Organisationen und den politischen Institutionen.

Freie politische Debatten und die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden sind damit von grundlegender Bedeutung, auch für die Sicherheit der Schweiz. Sie fördern die politische Beteiligung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt, das demokratische Verantwortungsbewusstsein und damit die Resilienz. Die direkte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Gemeinwesen sowie die föderal organisierte innere Sicherheit bieten jedoch auch Angriffsflächen. Beispielsweise kann durch gezielte Desinformation und Propaganda die Polarisierung innerhalb der Gesellschaft verstärkt werden. Die demokratische Konsensbildung und das Vertrauen in demokratische Prozesse, den Staat und die Medien könnten untergraben werden.

Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht

Die Schweiz kann ihre sicherheitspolitischen Interessen am besten in einer Welt wahren, in der Macht durch Recht begrenzt wird. Ihre Beiträge zu Frieden und Stabilität, zur nachhaltigen Entwicklung und zum Völkerrecht sind weiterhin gefragt.¹³ Ihr Einsatz gilt dem Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt in internationalen Beziehungen gemäss UNO-Charta, der Souveränität und territorialen Integrität aller Staaten, den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht. Diese Werte sind jedoch global unter Druck. In einer Zeit, in der Anzahl und Ausmass bewaffneter Konflikte zugenommen haben, ist deren Beachtung von besonderer Bedeutung und entspricht den Interessen und Werten der Schweiz und denjenigen ihrer europäischen Partnerstaaten.

Neutralität

Die Neutralität der Schweiz ist ein sicherheits- und aussenpolitisches Instrument, das historisch im Kontext der innereuropäischen Konflikte und Friedenslösungen entstand. Sie wurde stets den aktuellen Herausforderungen entsprechend weiterentwickelt.¹⁴ Ziel der Neutralität war, zur Berechenbarkeit der Schweiz beizutragen und den Interessen der Schweiz und ihrer Nachbarn zu dienen. Sie sollte verhindern, dass die Schweiz direkt in die bewaffneten Konflikte auf dem europäischen Kontinent verwickelt wird. Die Neutralität trägt zur Glaubwürdigkeit des humanitären Engagements und der «guten Dienste» der Schweiz bei.¹⁵ Die Neutralität hat zudem eine identitätsstiftende Wirkung für die Schweizer Bevölkerung.

Das im Völkerrecht verankerte Neutralitätsrecht stellt den unverzichtbaren Kern der Neutralität dar. Es auferlegt Pflichten für den Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts. Neutrale Staaten dürfen keinem Militärbündnis mit Beistandspflichten beitreten oder kriegführende

¹³ Siehe Bericht «[Verteidigungsfähigkeit und Kooperation](#)», Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023, S. 8-28.

¹⁴ [Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz](#); BBl 1994 I 153, S. 215 ff.

¹⁵ Siehe Bericht «[Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik](#)», Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR vom 11. April 2022, S. 3.

Staaten militärisch unterstützen. Ebenso dürfen sie keine Waffen aus eigenen Armeebeständen an Kriegsparteien liefern, und beim privaten Export von militärischen Gütern müssen sie das Gleichbehandlungsgebot beachten. Erachtet sich die Schweiz als angegriffen, darf sie für ihre Verteidigung mit anderen Staaten kooperieren. Die für die Anwendung der Neutralität entscheidende Frage, wann ein Land angegriffen ist, ist mit der hybriden Konfliktführung indes schwieriger geworden (siehe hierzu den Textkasten S. 34-36). Auch international breit abgestützte Sanktionen mitzutragen ist neutralitätsrechtlich möglich und liegt im Interesse der Schweiz.

Innerhalb des rechtlichen Rahmens gestaltet die Schweiz ihre Neutralität so, dass sie diese bestmöglich für die Wahrung ihrer sicherheits- und aussenpolitischen Interessen nutzen kann. Dieser Handlungsspielraum ist für die Wahrung der Interessen der Schweiz zentral.

Die bewaffnete Neutralität erfordert besondere militärische Kapazitäten und Ressourcen: Das Ziel der bewaffneten Neutralität ist, dass der neutrale Staat seine Neutralität auch glaubwürdig durchsetzen kann. Dieses besondere Bedürfnis wird verschärft, weil die neutralen Staaten sich nicht auf eine für ein Militärbündnis typische Lastenteilung stützen können. Die bewaffnete Neutralität fordert daher umso mehr Investitionen in die eigene Verteidigung.

Verschiedene europäische Staaten stellen heute infrage, ob die Neutralität der Schweiz auch der Stabilität in Europa dient.¹⁶ Insbesondere die Ablehnung von Anfragen für die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial an die Ukraine, welche in Zusammenhang mit der Neutralität gebracht wurde, führte zu Kritik seitens sicherheitspolitischer Partnerstaaten.¹⁷ Eine erste konkrete Folge ist der Ausschluss der Schweizer Rüstungsindustrie bei vielen Ausschreibungen und aus Lieferketten von ausländischen Herstellern. Dies schwächt ihre Exportfähigkeit und beschränkt ihren Zugang zu europäischen Rüstungsgütern und -technologien – und dies in einer Phase, in der die rüstungspolitische Zusammenarbeit innerhalb der EU forciert wird. Die Schwächung der Rüstungsindustrie ist auch der Verteidigungsfähigkeit abträglich. Ausserdem trifft die hohe Nachfrage auf den Rüstungsmärkten allgemein derzeit auf ein begrenztes Angebot, was Beschaffungen verzögert und verteuert.

Ganz grundsätzlich steigt der Druck auf die Schweiz, sich bei bestimmten Wirtschaftssektoren, Gütern und Technologien gegenüber Grossmächten und Wirtschaftsblöcken politisch zu positionieren, um den Zugang zu Forschung, Technologien, Märkten und Lieferketten zu wahren. Und es wird erwartet, dass die Schweiz zur Wirkung von Sanktionsregimes beiträgt und deren Umgehung bekämpft – auch über den Krieg in der Ukraine hinaus.

¹⁶ [Aussenpolitische Strategie 2024-2027](#), S. 42.

¹⁷ [Aussenpolitische Strategie 2024-2027](#), S. 4.

3.2 Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft

Mobile Gesellschaft und internationalisierte Wirtschaft

Die Mobilität der Gesellschaft und der Wirtschaft hat zugenommen. Die Schweiz verfügt über eine starke, international integrierte Wirtschaft und einen führenden globalen Finanzplatz. Diese Vernetzung ist eine Quelle des Wohlstands der Schweiz, macht sie aber auch verletzlich. Sie ist vom Import von Gütern, Rohstoffen, Hochtechnologiekomponenten und Energieträgern abhängig. Der Import erfolgt über komplexe Lieferketten und weit verzweigte Transportwege. Blockaden haben schnell erhebliche Auswirkungen auf diese globalen Versorgungsketten. Der Zugang zu Märkten oder Technologien kann durch geopolitische Verwerfungen und unilaterale Regulierungen erschwert, verteuert oder verunmöglicht werden. Eine Mehrheit der Schweizer Unternehmen und der Banken schätzt denn auch geopolitische Risiken als sehr relevant für ihre Geschäftstätigkeit ein.¹⁸

Zudem ist die Schweiz auf eine verlässliche Handelsordnung angewiesen, zumal ihr wirtschaftlicher Erfolg in den letzten Jahrzehnten wesentlich auf dieser Stabilität beruhte. Es ist im Interesse der Schweiz, dieselben rechtlichen Regelungen und Rahmenbedingungen wie ihre wichtigsten Handelspartner aufzuweisen – vor allem, wenn diese demokratisch konstituiert wurden, rechtsstaatlich gesichert und sicherheitspolitisch relevant sind. Ein gesicherter Marktzugang zur EU und anderen wichtigen Märkten ist daher essenziell, ebenso wie Exportkontrollen, welche die Proliferationsrisiken mindern. Proliferationsrisiken umfassen das Interesse anderer Staaten, durch illegale Beschaffungen in der Schweiz in Massenvernichtungswaffen, deren Trägersysteme und andere Rüstungsprogramme zu investieren. Drittstaaten könnten auch Gegenmassnahmen gegen die Schweiz treffen, wenn aus der Schweiz relevante Güter, Technologien und Know-how abfliessen.

Bedeutender Standort für Forschung, Technologien und internationale Organisationen

Die Schweiz ist mit ihren international anerkannten Hochschulen und Forschungsinstitutionen ein bedeutender Technologiestandort. Der Schutz des geistigen Eigentums und die Wissenssicherheit («Knowledge Security») sind zentrale Anliegen und politische Prioritäten der Schweiz. Die Forschung und das Know-how in Hochschulen und Unternehmen sind attraktive Ziele für Spionage und Sabotage. Sie zielen vor allem auf militärisch relevante «Dual-use»-Technologien, die ebenfalls den Exportkontrollen unterliegen. Sicherheitsrelevante Forschungsergebnisse, beispielsweise im Bereich KI, können über ausländische Forschende oder Spionage in Länder gelangen, die damit ihre eigenen sicherheitsrelevanten Fähigkeiten stärken und sie womöglich gegen die Schweiz oder ihre Partner einsetzen. Die Folge

¹⁸ Siehe u.a. [Swiss Manufacturing Survey 2024](#) (Universität St. Gallen); [Swiss Managers Survey 2025](#) (ZHAW, SUPSI, HE-Arc); [Schweizerische Bankenvereinigung 2024](#).

unzureichender Schutzmassnahmen wäre auch eine Schwächung des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts Schweiz: durch Reputationsschäden oder gar Zwangsmassnahmen, etwa Einschränkungen im Zugang zu neuesten Technologien wie fortschrittlichen Halbleitern oder zu Forschungsförderprogrammen.

Die Schweiz beherbergt zahlreiche internationale Organisationen. Genf ist Sitz von 184 Ländervertretungen, 40 internationalen Organisationen und über 450 Nichtregierungsorganisationen. Auch diese sind ein Ziel für Spionage, immer öfter Ziel von Cyberangriffen und mögliches Ziel von terroristischen Anschlägen. Da auch andere Staaten betroffen sein können, könnten diese ihre Spionageabwehr in der Schweiz verstärken, falls die Schweiz nicht selbst ausreichend gegen Spionage vorgeht.

3.3 Geografie

Knotenpunkt in Europa

Die Schweiz verfügt über zahlreiche Infrastrukturen, die für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur in der Schweiz, sondern auch bei den Nachbarn, anderen Ländern und internationalen Akteuren essenziell sind. Die Schweiz spielt eine wichtige Rolle beim Austausch von Strom und Gas zwischen den EU-Ländern, als Knotenpunkt für den Schienen-, Strassen- und Luftverkehr, als eines der global führenden Finanzzentren und als Transitland für internationale Datenverbindungen. So bietet sie auch eine bedeutende Angriffsfläche. Störungen oder Ausfälle in diesen Infrastrukturen können ganz Europa betreffen. Die Kombination oder eine Verkettung von Ereignissen können zu Versorgungsengpässen und Mangellagen in der Schweiz und ihren Nachbarländern führen. Kritische Infrastrukturen können mit Cybermitteln, Sabotageaktionen oder im Extremfall auch mit Waffen grosser Reichweite angegriffen werden, mit der Absicht, nicht nur die Schweiz, sondern auch andere Staaten, Bündnisse oder Institutionen zu treffen.

Teil der europäischen Sicherheit

Die Schweiz ist umgeben von EU- und Nato-Staaten. Europäische Staaten an der Grenze zu Russland, aber auch die Nato und die EU insgesamt nehmen die Bedrohung durch Russland sehr ernst und erhöhen ihre Verteidigungsausgaben massiv. Als Reaktion auf die veränderte Sicherheitslage traten 2023 Finnland und 2024 Schweden der Nato bei. Die EU unterstützt ihre Mitgliedstaaten beim Ausbau ihrer Verteidigungskapazitäten und Rüstungsindustrien. Gemeinsame Beschaffungen sollen einfacher und schneller möglich sein. Ebenso erhöht Europa die Unterstützung der Ukraine. Der sicherheitspolitische Effort in Europa geschieht teilweise

in flexiblen Kooperationsformaten, je nach Einigkeit und Entschlossenheit der verschiedenen Länder Europas.¹⁹

Die Sicherheit der Schweiz ist mit der Stabilität ihrer Nachbarn verknüpft und profitiert von deren sicherheitspolitischem Engagement. Sich dabei einzubringen, liegt damit im Interesse der Schweiz. Die neuen Sicherheitskooperationsformate bieten der Schweiz neue Möglichkeiten. Mit wirksamen Beiträgen an die Sicherheit Europas kann sie Solidarität zeigen, was ihr in sicherheits- und aussenpolitischen Krisen zugutekommen kann. Durch die internationale sicherheitspolitische Kooperation mit europäischen Staaten und Organisationen stärkt sie auch ihre eigene Verteidigungsfähigkeit. Als Nichtmitglied der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums stehen ihr indes nicht alle Formate offen. Zudem ist die Schweiz über ihre Schengen-Mitgliedschaft eng in die europäische Kooperation eingebunden, leistet dort Beiträge an die gemeinsame innere Sicherheit und profitiert durch Informations- und Datenaustausch für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität selbst davon.

Sicherheitspolitische Dringlichkeit

Die Bedrohungen und Risiken im Umfeld der Schweiz, die Bedrohung ihrer inneren Sicherheit und die verschiedenen transnationalen Risiken machen deutlich, dass sich die Sicherheitslage der Schweiz erheblich verschlechtert hat. Kleinere Länder wie die Schweiz, die von einer regelbasierten Ordnung stärker abhängen, geraten unter Druck. Der Druck auf die Schweiz steigt auch, sich stärker als bislang zu positionieren, um den Zugang zu Märkten und Technologien zu wahren und stärker zur Sicherheit Europas beizutragen.

Spionage, Beeinflussungsaktivitäten und Cyberangriffe im Sinne der hybriden Konfliktführung gegen die Schweiz haben zugenommen. Die Schweiz bietet zahlreiche Ziele. Bei einer weiteren Verschärfung der geopolitischen Spannungen dürften hybride Angriffe auf die Schweiz weiter zunehmen. Die Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen oder kriminellen Gruppen kann auch die Schweiz treffen und könnte bestehende Bedrohungen der inneren Sicherheit durch organisierte Kriminalität, gewalttätigen Extremismus und Terrorismus verschärfen.

Die Versorgungssicherheit der Schweiz ist störungsanfällig. Als Drehscheibe für Energie-, Verkehrs-, Finanz- und Datenströme können Störungen oder Ausfälle in diesen Infrastrukturen und Verbindungen erhebliche Folgen nicht nur in der Schweiz haben, sondern auch bei unseren Nachbarn und darüber hinaus. Angesichts der Vernetzung der Schweiz kann auch eine Pandemie mit gravierenden Konsequenzen jederzeit auftreten. Naturgefahren dürften zunehmen, weil die Schweiz vom Klimawandel überdurchschnittlich betroffen ist.

¹⁹ Zu nennen sind etwa die «Koalition der Willigen» mit aktuell 26 Staaten; das EU-Instrument *Security Action for Europe* (SAFE) zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie und zur Verbesserung der kollektiven Einsatzbereitschaft; die bi- und multilaterale Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit zwischen EU- und Drittstaaten DSP (Defence and Security Partnership).

Die Gleichzeitigkeit und Kombination dieser Bedrohungen und Gefahren von aussen und innen, von staatlichen Akteuren, terroristischen Gruppen bis hin zu Naturereignissen, von Beeinflussung und Desinformation über Spionage und Sabotage bis hin zur militärischen Gewalt erfordern eine umfassende sicherheitspolitische Antwort.

Ab 2028 könnte sich für Europa ein ungünstiges Zeitfenster ergeben: Europa hat seine Verteidigungsfähigkeiten bis dahin noch nicht vollständig aufgebaut und kann sich nicht mehr vollständig auf die Unterstützung durch die USA verlassen, während Russland seine Kriegswirtschaft weiter hochfährt. In dieser Phase könnte Russland hybride Aktionen intensivieren und weitere Staaten in Europa angreifen.

Um sich gegen diese Bedrohungen und Gefahren, einschliesslich des gestiegenen Risikos eines bewaffneten Konflikts in Europa oder gar gegen die Schweiz, zu wappnen, sind Massnahmen und Investitionen in die Sicherheit notwendig.

4 Stossrichtungen und Ziele

Der Ansatz, die vorliegende Sicherheitspolitische Strategie 2026 umzusetzen, ist die umfassende Sicherheit. Das bedeutet, die Sicherheitspolitik ganzheitlich zu gestalten. Dies umfasst zivile und militärische Mittel und Akteure und die Strategie bezieht sämtliche für die Sicherheitspolitik relevanten Aspekte der Aussen-, Innen- und Wirtschaftspolitik in ihre Planung und Vorkehrungen mit ein. Das nahtlose Zusammenwirken dieser Mittel und Akteure stärkt die Resilienz und Abwehrfähigkeiten. Es ist auch essenziell, um die innere Sicherheit zu wahren und Verwundbarkeiten im Bereich Handel und Technologie zu reduzieren.

Insgesamt sollen die Schutz-, Abwehr- und Verteidigungsfähigkeiten und die Resilienz der Schweiz und ihrer Bevölkerung potenzielle Angreifer – staatliche oder nichtstaatliche – davon überzeugen, dass die Kosten eines Angriffs den angestrebten Nutzen übersteigen. Eine solche Abhaltewirkung (Dissuasion) entsteht durch die Kombination von Entschlossenheit, des Zusammenwirkens ziviler und militärischer Fähigkeiten und einer hohen Resilienz der Gesellschaft und des Staates. Zusätzlich zu früheren Konzepten von Dissuasion spielt die internationale Kooperationsfähigkeit eine wichtige Rolle. Ein potenzieller bewaffneter Angreifer muss damit rechnen, dass sich die Schweiz allein oder mit anderen Staaten verteidigen kann.

Im Sinne der umfassenden Sicherheit verfolgt die Schweiz drei Stossrichtungen:

Erstens gilt es, die **Resilienz** zu stärken. Verwundbarkeiten und kritische Abhängigkeiten müssen, soweit möglich, reduziert werden, damit die Schweiz weniger Angriffsflächen bietet und Schäden minimiert sind. Damit soll auch die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass Bedrohungen und Gefahren überhaupt eintreffen.

Zweitens müssen der **Schutz** der Bevölkerung vor Risiken sowie die innere Sicherheit verbessert werden. Die Schweiz muss mögliche und tatsächliche Angriffe besser **abhalten bzw. abwehren** und sich vor ihren Auswirkungen besser schützen können.

Drittens geht es um die Erhöhung der **Verteidigungsfähigkeit**. Die Schweiz soll sich so gut wie möglich eigenständig gegen einen bewaffneten Angriff verteidigen können. Für den Fall eines bewaffneten Angriffs, dessen Abwehr die Fähigkeiten der Schweiz übersteigt, muss die Verteidigung in Kooperation möglich und vorbereitet sein.

Diese drei Stossrichtungen werden parallel bearbeitet und bereiten die Schweiz auf mögliche Verschärfungen der Lage vor: von Zeiten erhöhter Spannungen über verschiedenartige Eskalationen bis zum bewaffneten Angriff. Diese Stufen sind nicht trennscharf, erlauben aber eine Formulierung von Zielen, die mit konkreten Massnahmen unterlegt werden.



Abb. 4: Die drei Stossrichtungen und zehn Ziele der Sicherheitspolitischen Strategie 2026.

4.1 Stossrichtung 1: Resilienz stärken

Ein grundlegender Ansatz zur Stärkung der Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung besteht darin, die Verwundbarkeiten aller Systeme und Funktionen, die zu ihrer Stabilität und ihrem Wohlstand beitragen, zu reduzieren und ihre Resilienz zu stärken. Auf Bedrohungen und Gefahren soll die Schweiz derart vorbereitet sein, dass sie Ereignisse mit möglichst wenig Beeinträchtigungen, Kosten und Verlusten bewältigen kann. Dieser Ansatz ist präventiv: Er erfordert Anstrengungen und Investitionen bereits dann, wenn eine Bedrohung oder Gefahr noch nicht akut wahrgenommen wird. Er ist auch defensiv: Die Verringerung von Verwundbarkeiten und die Stärkung der Resilienz verbessern unsere Sicherheit, ohne zu provozieren oder gar zu bedrohen.

Für die Stärkung der Resilienz ergeben sich damit die folgenden Ziele:

Ziel 1: Geschärftes Bewusstsein

Bevölkerung und Institutionen sind sich der verschärften Sicherheitslage bewusst. Beeinflussung und Desinformation werden erkannt und sind wirkungslos. Die Bereitschaft, die Schweiz mit allen verfügbaren Mitteln zu schützen und zu verteidigen, ist bei allen relevanten Akteuren und der Bevölkerung hoch.

Ziel 2: Gestärkte Früherkennung und Antizipation

Der Bund erkennt Bedrohungen, Gefahren und sicherheitspolitische Chancen rechtzeitig; er antizipiert und ergreift geeignete Massnahmen. Dies gilt insbesondere für die Mittel der hybriden Konfliktführung wie Beeinflussungsaktivitäten, Cyberangriffe und politische und wirtschaftliche Druckausübung. Kantone, Wirtschaft und Wissenschaft sind in die Krisenfrüherkennung eingebunden.

Ziel 3: Solides Krisenmanagement

Das Krisenmanagement des Bundes hat zweckmässige und flexible Strukturen und Prozesse, um Krisen zu bewältigen.

Ziel 4: Krisenfeste Infrastrukturen

Kritische Infrastrukturen sind gegenüber Störungen und Angriffen robust. Sie erbringen auch unter erschwerten Bedingungen und bei eingeschränkter Funktionsfähigkeit essenzielle Leistungen für die Gesellschaft. Der Schutz vor Cyberangriffen ist hoch. Die Informationssicherheit ist hoch, damit die Behörden im Krisenfall rasch, umsichtig und zielgerichtet handeln und kommunizieren können.

Ziel 5: Wirtschaftliche und technologische Sicherheit

Der Zugang zu kritischen Gütern, Dienstleistungen und Technologien sowie die Exportmöglichkeiten der sicherheitsrelevanten Industrie sind gesichert. Abhängigkeiten bei essenziellen Gütern und Dienstleistungen sind reduziert; die Versorgungssicherheit ist gewährleistet. Wirtschaft und Wissenschaft sind vor Missbrauch geschützt.

Ziel 6: Wirksame Beiträge zu Stabilität und Rechtstaatlichkeit

Die Schweiz fördert die europäische Sicherheit durch verstärkte Zusammenarbeit mit der EU, der Nato und bilateralen Partnern.²⁰ Auch in anderen Regionen der Welt trägt sie zu Sicherheit und Stabilität bei. Sie setzt sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung sowie für die Handlungsfähigkeit multilateraler Institutionen ein. Sie fördert das Völkerrecht, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht.

²⁰ Siehe auch [Aussenpolitische Strategie 2024-2027](#), Ziel 4.

4.2 Stossrichtung 2: Abwehr und Schutz verbessern

Sicherheit verlangt nicht nur die Reduktion von Verwundbarkeiten, sondern auch Schutz und aktive Abwehr. Wirksame und glaubwürdige Schutz- und Abwehrfähigkeiten beeinflussen das Kalkül von Akteuren, die der Schweiz Schaden zufügen wollen, und sie verhindern den Erfolg von Druckausübung und hybriden Angriffen.

Die Abwehr bewaffneter Angriffe, von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, Spionage, Cyberangriffen, Proliferationsaktivitäten, Störungen aus der Luft, Beeinflussungsaktivitäten und organisierter Kriminalität erfordert ein robustes ziviles und militärisches Dispositiv. Dieses umfasst die Nachrichtendienste, Cyberabwehr, Exportkontrollen, Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, Polizei, den Zoll, Grenzsicherheit und Migrationsbehörden. Die Armee muss die zivilen Behörden wirksam unterstützen können. Der Bevölkerungsschutz muss stärker auf die Abwehr und Bewältigung hybrider Konfliktführung ausgerichtet und auf bewaffnete Konflikte vorbereitet werden.

Für die Stärkung von Schutz und Abwehr ergeben sich die folgenden Ziele:

Ziel 7: Robuste innere Sicherheit

Das Instrumentarium der Schweiz gegen Cyberangriffe, Spionage, Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, Proliferationsaktivitäten und jegliche Formen der Kriminalität auf ihrem Territorium ist robust und wird laufend angepasst. Die Schweiz erkennt Tätigkeiten der organisierten Kriminalität und dämmt diese ein. Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft sind vor der Infiltrierung durch ausländische Nachrichtendienste und die organisierte Kriminalität geschützt.

Ziel 8: Leistungsfähiger Bevölkerungsschutz für Bedrohungen und Gefahren

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz – bestehend aus Zivilschutz, Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen und technischen Betrieben – ist in der Lage, technisk-, gesellschafts- und naturbedingten Gefahren sowie Gesundheitsrisiken vorzubeugen und diese zu bewältigen. Dies umfasst auch Auswirkungen des Klimawandels. Es ist auf die hybride Konfliktführung und bewaffnete Konflikte vorbereitet und baut die dafür nötigen Fähigkeiten auf und aus. Der Zivilschutz ist ausreichend personell alimentiert und ausgerüstet.

4.3 Stossrichtung 3: Verteidigungsfähigkeit erhöhen

Angesichts der verschärften sicherheitspolitischen Lage muss die Armee wieder stärker auf die Verteidigung ausgerichtet und personell und materiell gestärkt werden. Dazu sollen auch die Führungsstrukturen angepasst und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen bei der Abwehr hybrider Angriffe und für den Verteidigungsfall verbessert werden.

Angemessene Vorkehrungen für eine bestmöglich eigenständige Verteidigungsfähigkeit sind unbedingt notwendig. Bei einem Angriff auf die Schweiz verlieren die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen ihre Geltung. Insbesondere wenn ein Gegner übermächtig ist oder weitreichende Waffen einsetzt, ist eine eigenständige Verteidigung nicht wirksam, unter Umständen gar aussichtslos, weshalb sich die Schweiz gemeinsam mit Partnern verteidigen können muss. Angesichts der verschärften Bedrohungslage ist es notwendig, rechtzeitig für diese Option Voraussetzungen zu schaffen, da eine gemeinsame Verteidigung nicht improvisiert werden kann. Die Vorbereitung muss jedoch ohne Verpflichtungen und Abhängigkeiten erfolgen und setzt voraus, dass die Partner dazu bereit sind.

Für die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit ergeben sich damit die folgenden Ziele:

Ziel 9: Verteidigungsbereite Armee

Die Armee ist so ausgerüstet, ausgebildet und personell ausreichend und nachhaltig alimentiert, um zu einer glaubwürdigen Abhaltewirkung (Dissuasion) beizutragen und die Schweiz so lange wie möglich eigenständig verteidigen zu können. Sie nutzt die internationale Zusammenarbeit zur Erhöhung ihrer Verteidigungsfähigkeit und erbringt ausbildungs- und einsatzrelevante Gegenleistungen für ihre Partner.

Ziel 10: Verteidigung in Kooperation

Die Schweiz ist in der Lage, sich im Falle eines bewaffneten Angriffs gemeinsam mit Partnern zu verteidigen.

Für die Verteidigung in Kooperation ist die **Interoperabilität** – die Zusammenarbeitsfähigkeit – eine zentrale Voraussetzung, die erarbeitet und entwickelt werden muss. Sie wird über die Streitkräfteentwicklung, über Standards in Ausbildung, Material, Systemen und Prozessen sowie durch Zusammenarbeit in Übungen und Einsätzen erlangt. Interoperabilität ist besonders wichtig in der Führung, beim Austausch nachrichtendienstlicher Informationen, bei gemeinsamen Aktionen im selben Einsatzraum, z. B. beim Schutz des Luftraums und bei Sonderoperationen, in der Cyberabwehr und in der Logistik. Die militärischen Standards in Europa werden überwiegend von der Nato definiert. Die Schweizer Armee erweitert seit Jahren ihre Interoperabilität und hat in verschiedenen Bereichen einen soliden Grad an Zusammenarbeitsfähigkeit erreicht, insbesondere in der Luftwaffe, bei den Spezialkräften und beim Kommando Cyber. Auch die übrigen Teile der Armee müssen ihre Interoperabilität weiter verbessern.

Anhaltspunkte für einen bewaffneten Angriff

Der Wandel der Konfliktaustragung und die Verletzlichkeit von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft verwischen die Grenze zwischen erhöhten Spannungen und einem bewaffneten Konflikt. Die politischen Behörden müssen dennoch beurteilen, ob bestimmte Handlungen gegen

die Schweiz einen bewaffneten Angriff darstellen. Diese Feststellung bestimmt, in welchem Umfang die Schweiz für ihre militärische Verteidigung mit anderen Staaten oder Organisationen zusammenarbeiten darf: Wenn ein bewaffneter Angriff gegen die Schweiz vorliegt, gilt das Neutralitätsrecht nicht.

Die Völkerrechtspraxis hat Kriterien für die Auslegung des Begriffs «bewaffneter Angriff» entwickelt. Für die Anwendung auf einen konkreten Fall sind aber Anhaltspunkte notwendig.²¹ So kann ein Gegner seine Ziele erreichen, indem er mit Streitkräften umfassend und offen angreift und militärische Gewalt anwendet, etwa durch einen terrestrischen Angriff oder einen Angriff mit Waffen grosser Reichweite. Er kann aber stattdessen, oder im Vorlauf dazu, auch Infrastrukturen beeinträchtigen, die für das Funktionieren der staatlichen Führung, der wirtschaftlichen Abläufe und des gesellschaftlichen Lebens zentral sind. Dabei kann er verschiedene Mittel der hybriden Konfliktführung einsetzen, von Cyberangriffen bis hin zu Sabotageaktionen mit Sonderoperationskräften.

Im [Sicherheitspolitischen Bericht 2016](#)²² hielt der Bundesrat unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Vorgaben fest, dass dann ein bewaffneter Angriff vorliegt und die Armee zur Verteidigung eingesetzt werden kann, wenn es sich um eine konkrete, gegen die territoriale Integrität, die gesamte Bevölkerung oder die Ausübung der Staatsgewalt gerichtete, zeitlich anhaltende, landesweite und intensive Bedrohung handelt, die nur mit militärischen Mitteln bekämpft werden kann.

Seit 2016 hat sich die sicherheitspolitische Lage – die Bedrohungen und Gefahren ebenso wie die technologischen Gegebenheiten und die Verwundbarkeiten von Staat und Gesellschaft – stark verändert. Um den veränderten Umständen Rechnung zu tragen, drängen sich aktualisierte Anhaltspunkte auf, um zu verstehen, wann ein bewaffneter Angriff vorliegt. Im Vordergrund steht weniger die zeitliche und räumliche Ausdehnung der Bedrohung als vielmehr auch das Ausmass des Schadens. Wegen der digitalen Vernetzung von Systemen und kritischen Infrastrukturen können auch räumlich und zeitlich begrenzte Angriffe hohen Schaden anrichten.

Angesichts der immer vielfältigeren Angriffsmöglichkeiten und der geringeren Unterscheidbarkeit zwischen Frieden und Konflikt sind starre oder exakte Kriterien weiter nicht zielführend. Zweckmässiger sind konkrete Anhaltspunkte, die den Behörden eine Auslegungshilfe geben bei der Beurteilung, ob ein bewaffneter Angriff vorliegt. Diese sind:

²¹ Gemäss völkerrechtlicher Praxis und Rechtsprechung ist dann von einem bewaffneten Angriff auszugehen, wenn die Gewalt in relativ grossem Umfang angewendet wird, von ausreichender Schwere ist und erhebliche Auswirkungen hat auf wesentliche Elemente des Zielstaates wie dessen Bevölkerung oder sicherheitsrelevanter Infrastrukturen. Zur Bestimmung, welche Handlungen einen bewaffneten Angriff darstellen können, dient insbesondere die UNO-Generalversammlungsresolution zur Definition von Aggression (UNGA Res 3314). Gemäss dieser Resolution stellen beispielsweise die Invasion von Streitkräften oder die Bombardierung von fremdem Staatsgebiet klassische Fälle einer Angriffshandlung dar, die bei hoher Intensität als bewaffneter Angriff gewertet werden können. Auch eine Vielzahl kleinerer Gewalthandlungen kann in der Summe als bewaffneter Angriff gewertet werden. Eine Angriffshandlung bzw. Gewaltanwendung muss dabei nicht zwingend durch kinetische oder mechanische Mittel oder durch Waffen erfolgen.

²² BBl 2016 7763.

- Ein umfassender, offener Angriff ist erfolgt, oder
- Ein solcher Angriff steht unmittelbar bevor, oder
- Mehrere miteinander orchestrierte Angriffe sind erfolgt (z.B. mehrere Cyberangriffe oder Sabotageaktionen gegen kritische Funktionen von Staat und Gesellschaft).

Der Angriff oder die Summe der Angriffe müssen bzw. müssten zur Folge haben, dass die Schweiz erheblichen materiellen und menschlichen Schaden erleidet, ihre Souveränität erheblich beeinträchtigt ist, ihre territoriale Integrität verletzt ist, essenzielle Leistungen nicht mehr erbracht werden können oder Staat, Wirtschaft oder Gesellschaft nicht mehr ausreichend funktionieren. Bei der Beurteilung ist die rasche Wirkungsweise der Angriffsmittel zu berücksichtigen.

Werden Nachbarstaaten der Schweiz durch denselben Akteur bewaffnet angegriffen, der auch hybride Angriffe auf die Schweiz verübt, ist das ein weiteres Indiz dafür, dass ein bewaffneter Angriff vorliegt.

Die Einschätzung und Feststellung, ob ein bewaffneter Angriff gegen die Schweiz vorliegt, und der Entscheid, welche Massnahmen ergriffen werden, erfordern in jedem Fall eine sorgfältige, aber auch rasche Beurteilung der Umstände und sind ein politischer Entscheid.

5 Massnahmen und Umsetzung

Damit die in den drei Stossrichtungen gesetzten Ziele erreicht werden können, sind für jedes Ziel jeweils federführende Departemente und weitere mitarbeitende Stellen definiert und konkrete Massnahmen formuliert. Im Sinne der umfassenden Sicherheit betreffen sie zivile und militärische Mittel und Akteure und beziehen sicherheitspolitisch relevante Aspekte der Aus-, Innen- und Wirtschaftspolitik mit ein. Zusätzlich zu den dafür verantwortlichen Bundesstellen werden weitere relevante Akteure von Bund und Kantonen, die Privatwirtschaft, die Wissenschaft, Verbände und die Bevölkerung einbezogen, wo dies angezeigt ist.

Die Massnahmen sind teilweise schon in Umsetzung, durch das Parlament beauftragt oder durch den Bundesrat beschlossen. Die Aufzählung der laufenden Arbeiten ist nicht abschliessend. Die Arbeiten werden im Einklang mit der Sicherheitspolitischen Strategie 2026 weitergeführt. Weitere laufende und neue Massnahmen, die nicht aufgeführt sind, werden bei der Umsetzung der Strategie ebenfalls berücksichtigt. Betont werden jene Massnahmen, die neu zu prüfen oder umzusetzen sind. Verschiedene Massnahmen können mehreren Zielen bzw. Stossrichtungen dienen.

5.1 Massnahmen zur Stärkung der Resilienz (Stossrichtung 1)

Ziel 1: Geschärftes Bewusstsein

Bevölkerung und Institutionen sind sich der verschärften Sicherheitslage bewusst. Beeinflussung und Desinformation werden erkannt und sind wirkungslos. Die Bereitschaft, die Schweiz mit allen verfügbaren Mitteln zu schützen und zu verteidigen, ist bei allen relevanten Akteuren und der Bevölkerung hoch.

Zuständigkeit

- Lead: VBS
- Mitarbeit: UVEK, EDA, BK, Kantone

Massnahmen

M1 Verstärkung der Information zur Lage und Notfallplanung

Die Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen, Notlagen, hybriden sicherheitspolitischen Herausforderungen und einem bewaffneten Konflikt wird in der Bevölkerung, bei den Behörden und bei Betreibern kritischer Infrastrukturen erhöht. Dafür wird robust, unverfälscht, regelmässig und rechtzeitig zur Lage, zu Notfallplanungen sowie zur persönlichen Vorsorge kommuniziert, gemäss den Grundlagen der Krisenorganisationen der Bundesverwaltung. Der Bund informiert dazu möglichst direkt und über verschiedene Kanäle, welche er laufend weiterentwickelt. Er hat zudem mit Partnern ein Lehrmittel zur Schweizer Sicherheitspolitik herausgegeben, um sicherheitspolitische Bildungsangebote und den Umgang mit sicherheitspolitischen Herausforderungen zu unterstützen. Sensibilisierungsmassnahmen schärfen das Bewusstsein für die Bedrohungen und Gefahren und erhöhen die Handlungsfähigkeit und Solidarität der Bevölkerung in Notlagen. Für eine glaubwürdige und kohärente Kommunikation ist zudem eine enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen besonders wichtig.

M2 Bekämpfung von Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation

Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation werden früher und besser erkannt. Die Öffentlichkeit und Behörden werden wirksamer sensibilisiert und aktiv informiert. Als Grundlage dafür hat der Bund ein Lageverständnis solcher Aktivitäten. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe zu Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation ist institutionalisiert und erarbeitet präventive und reaktive Massnahmen, fallweise unter Einbezug der Kantone und der Wissenschaft. Der Bundesrat wird der Beeinflussung und Desinformation durch andere Staaten mit klarer Kommunikation und Sensibilisierungsmassnahmen entgegentreten. Die Schweiz intensiviert den internationalen Austausch, um ihr Lageverständnis zu erweitern und ihre Gegenmassnahmen zu verbessern. Zur Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit werden zielgerichtete Massnahmen

zugunsten der Prävention und Resilienz erarbeitet. Der Bund überprüft bestehende Lehrpläne auf Inhalte und Initiativen, die für die Herausforderungen der Desinformation in Zusammenhang mit der politischen Bildung relevant sind. Darüber hinaus wird die Regulierung grosser Kommunikationsplattformen mit Transparenzmassnahmen und Risikoanalysen dazu beitragen, Beeinflussungsaktivitäten und ihre Wirkung einzudämmen. All diese Massnahmen dienen der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Resilienz.

Laufende Arbeiten

- [Postulatsbericht 22.3006](#) «Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation»; VBS; in Umsetzung
- Neues Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen; UVEK; in Erarbeitung
- [Lageverbundsystem \(LVS\)](#); Erarbeitung & Einführung; VBS; in Bearbeitung
- Amtsbericht SBFI «Desinformation und politische Bildung in der Schweiz»; WBF; in Erarbeitung

Ziel 2: Gestärkte Früherkennung und Antizipation

Der Bund erkennt Bedrohungen, Gefahren und sicherheitspolitische Chancen rechtzeitig; er antizipiert und ergreift geeignete Massnahmen. Dies gilt insbesondere für die Mittel der hybriden Konfliktführung wie Beeinflussungsaktivitäten, Cyberangriffe und politische und wirtschaftliche Druckausübung. Kantone, Wirtschaft und Wissenschaft sind in die Krisenfrüherkennung eingebunden.

Zuständigkeit

- Lead: VBS und BK
- Mitarbeit: EDA, Kantone

Massnahmen

M3 Verbesserung der Koordination zur Antizipation

Die Früherkennung und Antizipation von Bedrohungen und Gefahren, sicherheitspolitischen Krisen und Chancen wird gestärkt und departementsübergreifend wirksamer vernetzt. Für die sicherheitspolitische Antizipation verschiedener Handlungsoptionen nutzen die zuständigen Akteure bestehende Gremien wie den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, die Kerngruppe Sicherheit und interdepartementale Arbeitsgruppen zur Antizipation von sicherheitspolitischen Herausforderungen.

M4 Einbezug der Wissenschaft zur Krisenantizipation

Der Austausch zwischen der Bundesverwaltung, den Kantonen und der Wissenschaft zur Früherkennung sicherheitspolitischer Herausforderungen und Chancen und zur Krisenantizipation wird vertieft und institutionalisiert. Der Bund und die Wissenschaftsorganisationen pflegen dazu thematische Cluster, um in normalen Zeiten den Austausch und die Frühwarnung in einzelnen Themenbereichen zu stärken und Expertinnen und Experten in der Krise schneller einbinden zu können. Damit wird das Verständnis der Lage erweitert und die in der Schweiz vorhandene Expertise vor und während der Krise einbezogen.

Laufende Arbeiten

- [Nachrichtendienstgesetz](#): Revision; VBS; in Bearbeitung

Ziel 3: Solides Krisenmanagement

Das Krisenmanagement des Bundes hat zweckmässige und flexible Strukturen und Prozesse, um Krisen zu bewältigen.

Zuständigkeit

- Lead: VBS und BK
- Mitarbeit: UVEK, Kantone

Massnahme

M5 Verbundübungen im Krisenmanagement

Der Bundesrat stärkt das Krisenmanagement des Bundes mit interdepartementalen Gremien. Diese werden situationsspezifisch zusammengesetzt und können rasch einberufen werden. Für eine effektive Vorbereitung werden Verbundübungen zwischen Bund und Kantonen wie die Integrierte Übung 2025 regelmässig durchgeführt. Lehren aus den Übungen werden in die Entscheidungsstrukturen und -abläufe integriert. Dieses Vorgehen stützt sich auf die 2025 in Kraft getretene Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung.²³

Laufende Arbeiten

- [Fähigkeitsanalyse zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes](#); VBS; in Umsetzung
- [Integrierte Übung 2025](#); BK, VBS; in Auswertung

²³ Die Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (SR 172.010.8) sieht vor, dass der Bundesrat einen politisch-strategischen und bei Bedarf einen operativen Krisenstab einsetzt, wenn eine Situation in den üblichen Abläufen und Strukturen nicht mehr effizient gemeistert werden kann. Eine Basisorganisation unterstützt die Stäbe. Grundsätzlich sollen die Bundesstellen so lange wie möglich in den ordentlichen Strukturen arbeiten und so rasch wie möglich in diese zurückkehren.

- Gesamtplanung Grosse Übungen 2027-2032; BK, VBS; in Planung
- [Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung \(KOBV\)](#); BK, VBS; in Umsetzung

Ziel 4: Krisenfeste Infrastrukturen

Kritische Infrastrukturen sind gegenüber Störungen und Angriffen robust. Sie erbringen auch unter erschwerten Bedingungen und bei eingeschränkter Funktionsfähigkeit essenzielle Leistungen für die Gesellschaft und die Wirtschaft. Der Schutz vor Cyberangriffen ist hoch. Die Informationssicherheit ist hoch, damit die Behörden im Krisenfall rasch, umsichtig und zielgerichtet handeln und kommunizieren können.

Zuständigkeit

- Lead: VBS und UVEK
- Mitarbeit: WBF, EDA, Kantone

Massnahmen

M6 Erhöhung der Informationssicherheit der Bundesbehörden

Die Sicherheit der Informationen und Informationssysteme des Bundes ist für die Wahrung der freien Meinungsbildung und der Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden essenziell. Gestützt auf das Informationssicherheitsgesetz²⁴ verbessern die Bundesbehörden ihre Informationssicherheit kontinuierlich. Sie entwickeln ihr Management der Informationssicherheit unter Berücksichtigung international anerkannter Standards weiter und digitalisieren dieses. Sie erfassen und bewerten Sicherheitsrisiken sowie Abhängigkeiten in der Zusammenarbeit mit Lieferanten systematisch. Die Bundesbehörden identifizieren die kritischsten Informationen und Informationssysteme und passen ihre Sicherheitskonzepte laufend an neue Bedrohungen an. Kritische Systeme werden regelmässig auditiert. Die Vorgaben und Standards des Bundes zur Informationssicherheit werden aktualisiert und international harmonisiert. Bund und Kantone festigen zudem ihre institutionelle Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz der Informationssicherheitsbeauftragten²⁵ weiter. Zur Förderung der Sicherheitskultur werden der Informationsaustausch intensiviert, digitale Austauschplattformen aufgebaut und das Ausbildungs- und Sensibilisierungsangebot ausgebaut.

²⁴ SR 128.

²⁵ Art. 82 ISG; SR 128.

M7 Erhöhung der Standards beim Schutz kritischer Infrastrukturen

Auf Basis der nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen vom Juni 2023²⁶ entwickeln Bund, Kantone und Betreiber kritischer Infrastrukturen Standards und Vorgaben, einschliesslich solcher zur Informations- und Cybersicherheit. Sie gestalten Normen und Standards zukünftig sektorenübergreifend und verbindlich. Die grenzüberschreitende Bedeutung gewisser kritischer Infrastrukturen wird dabei besser berücksichtigt.

Die Führungs- und Kommunikationsinfrastruktur von Behörden und Organisationen für die Rettung und Sicherheit und die Information der Bevölkerung wird gegen Stromausfälle und Cyberangriffe gehärtet und für die mobile und breitbandige Anwendung weiterentwickelt.

M8 Erhöhung der Cybersicherheit der Schweiz

Die Cybersicherheit aller Staatsebenen, der Unternehmen, der Wissenschaft und der Gesellschaft wird umfassend verbessert. Zu den Massnahmen gehört auch die im Frühjahr 2025 in Kraft gesetzte Meldepflicht²⁷, wonach die im Gesetz aufgeführten Behörden und Organisationen Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel innert 24 Stunden dem Bund melden müssen. Diese erste sektorübergreifende Regulierung entspricht den Standards der EU. Im Gegenzug unterstützt das Bundesamt für Cybersicherheit die Betroffenen bei der Bewältigung des Cyberangriffs als erste Hilfe. Seit dem 1. Juli 2024 sind die Stromunternehmen verpflichtet, einen Standard für die Cybersicherheit einzuhalten. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission überprüft die Einhaltung dieser Vorgaben. Zudem erhöhen neue Gesetzesvorhaben die Sicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen.

In der Schweiz verhalten sich Bund, Kantone und Gemeinden verantwortungsvoll im Cyberraum. Gerade in den Vereinten Nationen (UNO) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) setzt sich die Schweiz für dasselbe Verhalten anderer Staaten ein. Insbesondere fördert sie die Einhaltung und Konkretisierung des Völkerrechts und freiwilliger Normen sowie die Umsetzung vertrauensbildender Massnahmen. Als Gaststaat verbessert die Schweiz die Rahmenbedingungen für die Cybersicherheit des Internationalen Genfs.

Laufende Arbeiten

- [Aktuelle Nationale Cyber Strategie](#); VBS; in Umsetzung
- [Bundesgesetz für eine sichere Stromversorgung](#); UVEK; in Umsetzung
- Gasversorgungsgesetz (GasVG); UVEK; in Planung
- [Gesetzgebung zur Cyberresilienz von digitalen Produkten](#); VBS; in Erarbeitung
- [Minimalstandards der Cybersicherheit in kritischen Sektoren](#); VBS; in Planung

²⁶ BBI 2023 1659.

²⁷ Art. 74a ff. ISG; SR 128.

- [Motion 23.3002](#): Prüfung von Massnahmen für den Schutz der wichtigsten Daten der Schweiz; VBS; in Umsetzung
- [Motion 24.3810](#): Aufbau von Testkapazitäten zur Beurteilung von Cyberrisiken bei digitalen Produkten; VBS; in Erarbeitung
- [Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen 2023](#); VBS; in Umsetzung
- [Postulatsbericht 20.4594](#) «Ethisches Hacking institutionalisieren und Cybersicherheit erhöhen»; VBS; in Umsetzung
- Rechtsgrundlagen für den subsidiären Einsatz der Armee zur Unterstützung des Bundesamts für Cybersicherheit: Überprüfung; VBS; in Bearbeitung
- Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) (Stromreserve); UVEK; Inkraftsetzung am 1.1.2027
- Umsetzung von Verordnungen für Plattformen für Erdgasmonitoring; WBF; in Umsetzung; Energiekontingentierung und Datenverwaltung Pflichtlager: Einführung; WBF; in Erarbeitung
- Zentrale Plattform für Informationsaustausch zu Cyberbedrohungen für Unternehmen und Behörden: Ausbau; VBS; in Bearbeitung

Ziel 5: Wirtschaftliche und technologische Sicherheit

Der Zugang zu kritischen Gütern, Dienstleistungen und Technologien sowie die Exportmöglichkeiten der sicherheitsrelevanten Industrie sind gesichert. Abhängigkeiten bei essenziellen Gütern und Dienstleistungen sind reduziert; die Versorgungssicherheit ist gewährleistet. Wirtschaft und Wissenschaft sind vor Missbrauch geschützt.

Zuständigkeit

- Lead: WBF
- Mitarbeit: VBS, UVEK, EDA, EFD

Massnahmen

M9 Stärkung der wirtschaftlichen Landesversorgung

Der Bund stärkt die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Er nimmt dafür eine Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes vor und aktualisiert die Strategie wirtschaftliche Landesversorgung. Der Bund stärkt die gesetzlichen Grundlagen und die strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern, insbesondere im Gesundheitsbereich, ist sicherheitspolitisch relevant. Ziel ist es, die Handlungsfähigkeit des Bundes bei schweren Mangellagen zu erhöhen und rechtzeitige Massnahmen bei lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern bis hin zu Kontingentierung bei Mangellagen.

M10 Ausbau des Versorgungsmonitorings

Der Bund baut das Versorgungsmonitoring aus, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Er digitalisiert die Lagebeobachtung, um Daten aus verschiedenen Versorgungssystemen zu verknüpfen und eine laufende Einschätzung der Versorgungslage zu haben. Zudem überprüft er den Katalog an Massnahmen für die Vorbereitung und Intervention im Fall einer Versorgungsstörung. Ziel ist, Pflichtlager besser überprüfen und frühzeitig und wirkungsvoll eingreifen zu können. Der Bund ergreift subsidiär Massnahmen, wenn jene Teile der Privatwirtschaft, die lebenswichtige Güter oder Dienstleistungen produzieren bzw. erbringen und kritische Infrastrukturen betreiben, die Versorgung nicht mehr gewährleisten können. Er kann auch Massnahmen zur Reduktion von Versorgungsrisiken ergreifen, etwa einfachere Zulassungsverfahren für Arzneimittel bei Versorgungsschwierigkeiten. Dazu dienen auch die Massnahmen der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen²⁸.

M11 Verbesserung des Verständnisses und der Koordination von Abhängigkeiten

Um Abhängigkeiten zu reduzieren, ergreift der Bund wirtschaftspolitische Massnahmen wie die Aufhebung von Industriezöllen oder den Abschluss weiterer Freihandelsabkommen. Bei Einschränkungen des Marktzugangs steht der Bund der Wirtschaft zur Seite. Die bestehenden Führungs- und Koordinationsgremien des Bundes zur gegenseitigen Abstimmung der Sicherheits-, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik²⁹ werden überprüft und allenfalls angepasst. Darüber hinaus setzt sich die Schweiz für ein breit abgestütztes und verlässliches internationales System zur Regelung der Wirtschaftsbeziehungen ein.

M12 Reduktion von Abhängigkeiten in der Energieversorgung und bei kritischen Technologien

Die Schweiz fördert den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz, um die Abhängigkeit von Energieimporten zu verringern, auch unter Berücksichtigung der Klimaziele der Schweiz. Die Bezugsquellen von Strom und Energieträgern werden weiter diversifiziert. Zur Sicherung der Stromversorgungssicherheit und der Netzstabilität hat der Bund zudem ein Stromabkommen mit der EU verhandelt und bereitet dessen innenpolitische Umsetzung vor.

Der Bund analysiert, welche Technologien für die digitale und physische Sicherheit, für die Versorgung und den Betrieb kritischer Infrastrukturen der Schweiz unverzichtbar sind und welche kritischen Abhängigkeiten bestehen. Daraus leitet er Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz der Stromversorgung, zum besseren Umgang mit oder zur Reduktion von technologischen Abhängigkeiten und somit zur Stärkung der digitalen Souveränität der Schweiz ab. Um sicherheits- und aussenpolitische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf digitale

²⁸ BBI 2023 1659.

²⁹ [Aussenpolitische Strategie 2024-2027](#), S. 17.

Ressourcen antizipieren zu können, setzte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein. Sie soll auch die Gesamtsicht über die Arbeiten der Bundesbehörden zur Stärkung der digitalen Souveränität laufend aktualisieren und Massnahmen abstimmen.

M13 Anwendung von Exportkontrollen, Sanktionen und Investitionsprüfungen

Die Schweiz setzt Exportkontrollen um, um der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, einschliesslich ihrer Trägersysteme, und einer missbräuchlichen Nutzung von in der Schweiz entwickelten Technologien und hergestellten Gütern im Ausland vorzubeugen. Ihre Exportkontrollen für «Dual-use»-, militärische und nukleare Güter stimmt sie in den multilateralen Gremien mit ihren wichtigsten Handelspartnern ab. Dies umfasst Kontrollen für Waren, Technologien und Software. Die Schweiz setzt sich für eine effektive Umsetzung der Exportkontrollen sowie deren international abgestimmten Weiterentwicklung ein, um Umgehungsgeschäfte zu verhindern und aufgrund technischer Fortschritte drohende Lücken zu schliessen.

Mit einer Botschaft vom Dezember 2023³⁰ liegt die Grundlage für die Einführung einer Investitionsprüfung vor. Mit dem Investitionsprüfgesetz sollen Übernahmen verhindert werden können, wenn diese die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährden. Der Fokus liegt auf der Prüfung von Übernahmen inländischer Unternehmen in besonders kritischen Bereichen durch staatlich kontrollierte ausländische Investoren. Die besonders kritischen Bereiche umfassen u.a. Stromnetze und -produktion, Wasserversorgung, Gesundheits-, Telekom- und Transportinfrastrukturen sowie zivil und militärisch verwendbare Güter und Rüstungsgüter.

M14 Stärkung von Knowledge Security

Massnahmen im Bereich der «Wissenssicherheit» oder «Knowledge Security» minimieren das Risiko unerwünschter Wissensabflüsse, verhindern sicherheitspolitisch problematische Technologieakquisitionen, erkennen nicht offengelegte «Dual-use»-Forschung und reduzieren kritische Abhängigkeiten von Forschungsmaterialien und Infrastrukturen. Der Bund nutzt eine interdepartementale Arbeitsgruppe, um die Herausforderungen der internationalen Forschungszusammenarbeit zu analysieren und angemessene Antworten zu entwickeln, insbesondere in geopolitischer, technologischer, rechtlicher und mobilitätsbezogener Hinsicht. Um die Akteure im Bereich Bildung, Forschung und Innovation bei der Risikobewältigung zu unterstützen, erarbeitete sie bereits Empfehlungen, ohne die institutionelle Autonomie einzuschränken. Die zuständigen Departemente pflegen dazu auch einen regelmässigen Austausch mit der Wissenschaft.

³⁰ BBl 2024 124.

M15 Förderung der Forschungszusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Technologiebereichen

Die nationale und internationale Forschungszusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Technologiefeldern wird verstärkt. Dazu gehören die Analyse von Chancen und Risiken neuer Technologien und die Unterstützung von Forschungs-, Innovations- und Pilotprojekten in Technologien, die in der Friedensförderung, Rüstungskontrolle, Cybersicherheit oder Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. In diese Analysen werden humanitäre Organisationen, Hochschulen, Forschungsinstitutionen und Think Tanks einbezogen.³¹ Dank dem Horizon-Paket 2021-2027 zwischen der Schweiz und der EU können Schweizer Forschende und Innovatoren seit 2025 wieder beinahe vollwertig an Ausschreibungen der EU-Programme Horizon Europe, Euratom und Digital Europe teilnehmen.

Laufende Arbeiten

- [Aussenwirtschaftsstrategie](#); WBF; in Umsetzung
- [Geschäft 25.024](#): Änderung des Kriegsmaterialgesetzes; WBF; im Parlament beschlossen
- [Heilmittelplattform für Humanarzneimittel und Medizinprodukte](#): Erneuerung der IT-Lösung; WBF; in Umsetzung
- [Investitionsprüfgesetz](#); WBF; in parlamentarischer Beratung
- Landesversorgungsgesetz: Teilrevision; WBF; in Bearbeitung
- [Postulat 24.3231](#): Neu entstehende Technologien für die Verteidigung: Erarbeitung des Berichts; VBS; in Erarbeitung
- [Rüstungspolitische Strategie des Bundesrats 2025](#); VBS; in Umsetzung
- [Postulatsbericht 22.4411](#) «Digitale Souveränität der Schweiz»; VBS; in Umsetzung
- Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2025-2028; EDA; in Erarbeitung
- Strategie Wirtschaftliche Landesversorgung: Überarbeitung; WBF; in Bearbeitung

Ziel 6: Wirksame Beiträge zu Stabilität und Rechtsstaatlichkeit

Die Schweiz fördert die europäische Sicherheit durch verstärkte Zusammenarbeit mit der EU, der Nato und bilateralen Partnern.³² Auch in anderen Regionen der Welt trägt sie zu Sicherheit und Stabilität bei. Sie setzt sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung sowie für die Handlungsfähigkeit multilateraler Institutionen ein. Sie fördert das Völkerrecht, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht.

³¹ [Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025](#), S. 32f.

³² Siehe auch [Aussenpolitische Strategie 2024-27](#), Ziel 4.

Zuständigkeit

- Lead: EDA und VBS
- Mitarbeit: WBF, UVEK, EFD, EJPD

Massnahmen

M16 Ausbau der militärischen Friedensförderung

Mit Einsätzen zur militärischen Friedensförderung leistet die Schweiz Beiträge zur internationalen Stabilität und Sicherheit. Die Armee gewinnt dabei Einsatzerfahrung. Die Prävention und Bewältigung von Konflikten im internationalen Umfeld tragen auch zur Sicherheit der Schweiz bei. Die Beteiligung der Schweiz an der KFOR in Kosovo ist international geschätzt und entlastet Partnerstaaten. Ob die Schweiz sich an weiteren Missionen beteiligen soll, wird fortlaufend geprüft. Der Bund prüft zudem, ob für künftige Friedenseinsätze ein Mandat der EU ausreichend sein soll.³³ Mit dem Framework Partnership Agreement, das die Schweiz mit der EU verhandelt, will die Schweiz die Modalitäten für künftige Beteiligungen an militärischen Missionen der EU regeln und damit die Zusammenarbeit erleichtern.

M17 Erbringung von Beiträgen an die europäische Krisenbewältigung

Die Schweiz will ihre Beiträge zur Bewältigung von Krisen ausbauen und prüft neue Möglichkeiten für internationale Beiträge, z. B. eine Zusammenarbeit mit Krisenbewältigungsmechanismen der EU und der Nato. Sie kann hochwertige und begehrte zivile wie militärische Fähigkeiten einbringen, etwa im Genie- und Rettungsbereich, CBRN-Schutz (chemisch, biologisch, radiologisch und nuklear), im Cyberbereich, in der Sanität, Logistik oder Aufklärung. Mit dem Einmelden von Fähigkeiten – der formellen Anmeldung von Ressourcen, Experten oder Kapazitäten, die im Krisen- oder Bündnisfall zentral koordiniert und abgerufen werden können – entsteht keine Verpflichtung. Jeder Armeeeinsatz ist vom Bundesrat oder vom Parlament zu genehmigen. Mit dem Vorsitz 2026 der Schweiz der OSZE kann die Schweiz zudem zur möglichen Bewältigung von Krisen und dem Abbau von Spannungen in Europa beitragen.

M18 Erbringung von Beiträgen an die Entwicklungszusammenarbeit, die Erhaltung des Völkerrechts und der Welthandelsordnung

Armut, Ungleichheiten, Klimawandel und Ressourcenknappheit begünstigen Konflikte und Instabilität. Die Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Friedensförderung sind deshalb integrale Bestandteile der sicherheitspolitischen Prävention der Schweiz. Die Schweiz verstärkt ihre Beiträge bei Reformprozessen von Sicherheitsinstrumenten sowie bei Abrüstungs- und Reintegrationsprozessen nach Bürgerkriegen. Die Schweiz unterstützt auch die

³³ Heute ist für die Teilnahme der Schweizer Armee an einer Friedensförderungsmission gemäss Militärgesetz ein UNO- oder OSZE-Mandat Voraussetzung. Solche Mandate werden aufgrund von Spannungen und Grossmachtrivalitäten innerhalb dieser Organisationen jedoch kaum mehr erlassen.

drei Genfer Zentren³⁴ zur sicherheitspolitischen Ausbildung, humanitären Minenräumung und zur demokratischen Aufsicht und Steuerung des Sicherheitssektors.

Die Schweiz fördert das humanitäre Völkerrecht. Sie unterstützt die neutralen, unabhängigen und unparteiischen Organisationen, die sich dafür einsetzen, namentlich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. Die Schweiz setzt alle Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats um und schliesst sich, wenn immer sinnvoll, den Sanktionen ihrer wichtigsten Handels- und Wertepartner an. In multilateralen Institutionen setzt sich die Schweiz für die Einhaltung des Völkerrechts, Rüstungskontrolle, eine regelbasierte internationale Ordnung und den Welthandel ein.³⁵ Sie nutzt «Asset Recovery», um illegal erworbene Vermögenswerte von ausländischen politisch exponierten Personen zu sperren, einzuziehen und in den rechtmässigen Wirtschaftskreislauf zurückzuführen.

Laufende Arbeiten

- [Aussenpolitische Strategie 2024-2027](#); EDA; in Umsetzung
- [Strategie internationale Zusammenarbeit 2025-2028](#); EDA; in Umsetzung
- Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2026–2029; EDA; in Erarbeitung

5.2 Massnahmen zur Verbesserung von Abwehr und Schutz (Stossrichtung 2)

Ziel 7: Robuste innere Sicherheit

Das Instrumentarium der Schweiz gegen Cyberangriffe, Spionage, Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, Proliferationsaktivitäten und jegliche Formen der Kriminalität auf ihrem Territorium ist robust und wird laufend angepasst. Die Schweiz erkennt Tätigkeiten der organisierten Kriminalität und dämmt diese ein. Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft sind vor der Infiltrierung durch ausländische Nachrichtendienste und die organisierte Kriminalität geschützt.

Zuständigkeit

- Lead: EJPD
- Mitarbeit: VBS, EFD, WBF, Delegierter SVS, Kantone

³⁴ Diese sind das Geneva Centre for Security Policy (GCSP), das Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) und das Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD).

³⁵ Eine konkrete politische und diplomatische Möglichkeit ergibt sich mit dem Vorsitz der OSZE 2026.

Massnahmen

Bekämpfung von Cyberangriffen, Spionage, Extremismus und Terrorismus

M19 Verbesserung der Cyberfähigkeiten

Die Schweiz verstärkt ihre Fähigkeiten, um weltweit in Computersysteme und -netze einzudringen, die für Angriffe auf kritische Infrastrukturen in der Schweiz verwendet werden. Sie kann den Zugang zu Informationen verhindern, stören oder verlangsamen³⁶ und damit Angriffe verhindern oder abwehren. Die Schweiz verbessert zudem ihre Möglichkeiten, frühzeitig operative und technische Informationen zu Cyberbedrohungen und -angriffen zu erhalten sowie selbst zu analysieren. Die Informationen dienen der besseren Darstellung der Cybersicherheitslage und stellen Betreibern kritischer Infrastrukturen zeitnah relevante operative und technische Informationen zu Cyberbedrohungen zur Verfügung.

M20 Revision des Nachrichtendienstgesetzes

Das Nachrichtendienstgesetz wird revidiert, um die Beschaffung kritischer Informationen zu erleichtern und schwere Bedrohungen durch gewalttätigen Extremismus, Terrorismus, Spionage, Proliferation und Cyberangriffe zu verhindern. Die Schweiz wird damit entsprechende Aktivitäten auf ihrem Territorium sowie im Cyberraum effektiver bekämpfen können. Der Datenaustausch zwischen den sicherheitspolitischen Instrumenten ist zu erleichtern, um eine Infiltration durch fremde Nachrichtendienste abzuwehren.

Wenn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht ist oder wichtige internationale Sicherheitsinteressen zu wahren sind, erleichtert die Revision, Daten bei Finanzintermediären einzuholen, um z. B. Finanzflüsse von Terrororganisationen sowie Spionage- und Proliferationsnetzwerken aufzuklären. Genehmigungsprozesse werden gestrafft. Weiterer Anpassungsbedarf wird im laufenden Revisionsprozess ständig geprüft.

M21 Stärkung der Prävention von Radikalisierung und Extremismus

Mit dem nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus stärkt die Schweiz die Prävention gegen gewalttätigen Extremismus und Terrorismus. Der Aktionsplan soll die Radikalisierung bei jungen Menschen verhindern, einen kritischen Umgang mit digitalen Medien und sozialen Netzwerken fördern und gefährdete Zielgruppen sensibilisieren. Nachrichtendienstliche und präventiv-polizeiliche Mittel werden effizienter genutzt, etwa durch die konsequente Anwendung von Einreiseverboten und Ausweisungen, die Einziehung von Propagandamaterial und Sperrung von Internetseiten mit radikalem Gedankengut und gewaltverherrlichenden Inhalten sowie durch die Ausweitung der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung gewalttätig-

³⁶ Art. 37 Abs. 1 NDG; SR 121.

extremistischer Aktivitäten in der Revision des Nachrichtendienstgesetzes. Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen werden durch den Bund finanziell unterstützt.

Die Schweiz bekämpft die Ursachen von Radikalisierung, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus auch mittels der internationalen Zusammenarbeit, z. B. in Projekten für Armutsbekämpfung und Bildung.

M22 Deradikalisierung und Sicherheitsprüfungen

Gesellschaftliche Kohäsion und erfolgreiche Integration sind wichtig für die Prävention. Besondere Aufmerksamkeit gilt marginalisierten Gruppen und Einzelpersonen, da sie gegenüber Propaganda und Desinformation anfällig sind und dadurch extremistische Haltungen entwickeln oder kriminell aktiv werden können. Es werden Massnahmen entwickelt, etwa bei Bildung und Sozialarbeit, um Parallelgesellschaften zu vermeiden. Bei den am stärksten gefährdeten Gruppen – Minderjährigen – sollen Radikalisierungstendenzen frühzeitig erkannt und betroffene Personen deradikalisiert werden. Einige dieser Personen haben Migrationshintergrund. Deren Deradikalisierung senkt zudem das Risiko, dass Migration die Polarisierung fördert und Desinformation über dieses Thema die politische Debatte verzerren kann. Im Asyl- und Ausländerbereich werden Personen mit möglichen Sicherheitsrisiken sicherheitsüberprüft. Bei konkreten Hinweisen auf eine Bedrohung für die innere Sicherheit können die zuständigen Migrations- und Sicherheitsbehörden Administrativmassnahmen treffen, z. B. administrative Haft, ein Einreiseverbot oder der Widerruf des Aufenthaltsrechts und des Asylstatus. Falls eine ausländische Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt, kann sie weg- oder ausgewiesen werden.

Bekämpfung der Kriminalität

M23 Stärkung des Instrumentariums zur Bekämpfung organisierter Kriminalität

Behörden auf allen Staatsebenen werden für die Erkennung von Tätigkeiten und Strukturen der organisierten Kriminalität und Abläufe bei Hinweisen besser sensibilisiert. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird national in gemeinsamen Gremien und Austauschplattformen eng koordiniert und auch international ausgerichtet. Zu diesem Zweck wird ein nationaler Aktionsplan erarbeitet, der alle Staatsebenen involviert. Vorgesehene Massnahmen sind zum Beispiel die Erstellung von Lagebildern zur organisierten Kriminalität, die Sensibilisierung nichtpolizeilicher Behörden über die Merkmale der organisierten Kriminalität, die Verbesserung der Möglichkeiten für relevante Hinweise und Verdachtsmeldungen sowie den interdisziplinären Informationsaustausch und die Verschärfung der Standards zur Geldwäschereibekämpfung (siehe M25). Auch werden rechtliche Anpassungen sowie Möglichkeiten der digitalen Datenanalyse geprüft, um Tätigkeiten der organisierten Kriminalität einfacher und schneller als strafrechtlich relevantes Handeln zu sanktionieren.

M24 Verstärkung des polizeilichen Datenaustauschs

Der nationale und internationale Informationsaustausch, einschliesslich des Datenaustauschs zwischen den Kantonen, wird intensiviert, um föderalistische Hindernisse und dadurch Vollzugsschwierigkeiten zu mindern und die Wirksamkeit der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung sowie der präventiv-polizeilichen Massnahmen gegen die Kriminalität zu erhöhen. Dazu dient namentlich die schweizweite Abfrageplattform für die Polizeibehörden (POLAP), deren Realisierung und nötigen Rechtsgrundlagen Bund und Kantone gemeinsam vorantreiben.

M25 Nationale und internationale Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden fördert den Austausch von Daten und die frühzeitige Erkennung und Bekämpfung der Kriminalität. Der Bund arbeitet umfassend mit europäischen Partnern im Rahmen von Schengen, Europol und Frontex zusammen. Ferner setzt er mehrere Rechtsetzungsprojekte um: die Rechtsgrundlagen für POLAP, das Flugpassagierdatengesetz für den Austausch von Passagierdaten (PNR-Daten) zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität und zur Verstärkung der europäischen Polizeikooperation und die Prümer-Zusammenarbeit zum Austausch von biometrischen Daten und Fahrzeughalterdaten. Mit der Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann die Schweiz an polizeilichen und migrationsrechtlichen Informationssystemen teilnehmen und den Fluss polizeilicher Informationen verbessern. Die Schweiz verfolgt dazu relevante Entwicklungen in Europa, etwa die Strategie für die innere Sicherheit «ProtectEU», und prüft die Teilnahme an Projekten, um die nationale und internationale Kooperation, insbesondere unter den Strafverfolgungsbehörden, aber auch den Einbezug weiterer Behörden und Partner und den Informationsaustausch zu verbessern.

M26 Erweiterung der Massnahmen gegen Geldwäscherei

Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei werden verstärkt, um kriminellen Netzwerken ihre finanzielle Basis zu entziehen, die Wirtschaft und den Rechtsstaat zu schützen und zu verhindern, dass illegale Gewinne für weitere Straftaten genutzt werden. Auf der Basis der nationalen Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des daraus abgeleiteten Aktionsplans werden entsprechende Massnahmen definiert und rechtliche Anpassungen geprüft, z. B. Erleichterungen für den Nachweis von Geldwäscherei oder für das Einfrieren von verdächtigen Vermögenswerten aus illegalen Quellen.

Laufende Arbeiten

- [Nationale Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität](#); EJPD; in Erarbeitung
- Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität; EJPD; in Erarbeitung
- [Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung](#); Überarbeitung; EJPD; in Planung

- [Asylstrategie](#); EJPD; in Erarbeitung
- [Bilaterale Polizeiabkommen](#): Erneuerung; EJPD; in Planung
- [Motion 23.3969](#) zum Umgang mit russischen und anderen ausländischen Spionen; VBS; in Bearbeitung
- [Nachrichtendienstgesetz](#): Revision; VBS; in Bearbeitung
- Nationale Strategie zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung; EFD; in Erarbeitung
- [Postulat 23.3136](#), Gewalttätiger Extremismus in der Schweiz; VBS; in Erarbeitung
- [Postulatsbericht 20.4333](#) Situation von tibetischen und uigurischen Personen in der Schweiz»; VBS; in Umsetzung
- Rechtsgrundlagen für nationalen und internationalen polizeilichen Informationsaustausch: BPI, SiAG, Prüm, PNR, interkantonale Rechtsetzung; EJPD; in Erarbeitung
- [Zusätzliche internationale Zentren für Polizei- und Grenzzusammenarbeit \(CCPD\)](#); EJPD; in Prüfung

Ziel 8: Leistungsfähiger Bevölkerungsschutz für Bedrohungen und Gefahren

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz – bestehend aus Zivilschutz, Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen und technischen Betrieben – ist in der Lage, technik-, gesellschafts- und naturbedingten Gefahren sowie globale Gesundheitsrisiken vorzubeugen und diese zu bewältigen. Dies umfasst auch Auswirkungen des Klimawandels. Es ist auf Bedrohungen durch die hybride Konfliktführung und bewaffnete Konflikte vorbereitet und baut die dafür nötigen Fähigkeiten auf und aus. Der Zivilschutz ist ausreichend personell alimentiert und ausgerüstet.

Zuständigkeit

- Lead: VBS
- Mitarbeit: WBF, EDI, UVEK, EDA, EFD, Kantone

Massnahmen

M27 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Bevölkerungsschutz

Die Schweiz intensiviert ihre Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz mit dem angrenzenden Ausland und der EU. Diese Kooperation reicht von der Früherkennung und Prävention über gemeinsame Ausbildungen und Übungen bis hin zur Bewältigung natur-, technik- und gesellschaftsbedingter Gefahren. Der Bund strebt den Beitritt zum Krisen- und Katastrophenschutzmechanismus der EU an. Ziel ist es, die Einsatz- und Führungsfähigkeit weiter zu stärken, die Weiterbildung des Personals auszubauen und den institutionellen Austausch mit den Partnern zu vertiefen. Damit leistet die Schweiz einen substanziellen Beitrag zur Sicherheit und

Resilienz in Europa und profitiert gleichzeitig von modernem Fachwissen, Forschungsvorhaben und dem Erfahrungsaustausch mit praxiserprobten Expertinnen und Experten aus ganz Europa.

M28 Stärkung der Katastrophenmedizin

Bund und Kantone verbessern ihre Vorsorge- und Notfallpläne bei Gesundheitsrisiken. Das bisherige Verbundsystem Koordinierter Sanitätsdienst wird zu einem Nationalen Verbund Katastrophenmedizin weiterentwickelt. Dieser besteht aus Akteuren mit einer Aufgabe in der Bewältigung von Ausnahmesituationen im Gesundheitswesen wie Rettungsdienste, Gesundheitsinstitutionen, Bevölkerungsschutz und Armee. Das Gesundheitswesen liegt weiterhin in der Verantwortung der Kantone. Dabei werden das Lagebild, die Koordination und Führung des Gesundheitswesens in Ausnahmesituationen bei Bund und Kantonen gestärkt. Ausnahmesituationen beinhalten die Bewältigung eines Massenanfalls von Patientinnen und Patienten bei Ereignissen von nationaler Bedeutung wie bei Anschlägen, Pandemien, Katastrophen oder bewaffneten Konflikten sowie spezifische Aufgaben bei Ereignissen mit chemischen, biologischen, radioaktiven, nuklearen und explosiven Stoffen.

Diese Weiterentwicklung ist wichtig, zumal neben der Versorgung der Bevölkerung auch die sanitätsdienstliche Versorgung der Armee im Spitalbereich vollständig auf dem zivilen Gesundheitswesen basiert. Gemeinsam mit den Partnern soll ein nationaler Aktionsplan entwickelt und umgesetzt werden.³⁷ Der Bund intensiviert auch die Zusammenarbeit innerhalb Europas, um in die grenzüberschreitenden Überwachungssysteme im Gesundheitswesen eingebunden zu sein, und strebt ein Gesundheitsabkommen mit der EU an. International setzt sich die Schweiz für die Stärkung der Instrumente zur Pandemieprävention und -bewältigung ein, etwa die internationalen Gesundheitsvorschriften der Weltgesundheitsorganisation.

M29 Modernisierung der Systeme für Alarmierung und Sicherheitskommunikation

Der Bund will die Warnung und Alarmierung der Bevölkerung verbessern, indem er die Alarmierungs- und Ereignisinformationssysteme sowie die Sicherheitskommunikation zwischen den Blaulichtorganisationen mit einer resilienten Datenkommunikation weiterentwickelt. Dazu soll ein mobiles Sicherheitskommunikationssystem und ein sicheres Datenverbundsystem aufgebaut werden. Sie werden gemäss den neuesten technischen Möglichkeiten weiterentwickelt und ergänzt, damit im Ereignisfall die Bevölkerung rechtzeitig alarmiert und gewarnt werden kann und die Blaulichtorganisationen in allen Lagen miteinander kommunizieren können.

M30 Sicherung einsatzbereiter Schutzbauten

Der Werterhalt und die Einsatzbereitschaft der Schutzbauten werden für die nächsten Jahrzehnte sichergestellt. Die Schutzbauten umfassen die privaten und öffentlichen Schutzräume

³⁷ [Bericht KATAMED Zusammenfassung](#), 20.08.2025.

für die Bevölkerung, die Schutzanlagen für die Führungsorgane und den Zivilschutz, die Kulturgüterschutzräume und die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen für das öffentliche Gesundheitswesen. Sie bieten Schutz gegen viele Auswirkungen von konventionellen Waffen, Atomwaffen sowie biologischen und chemischen Waffen. Da die Bevölkerung zunehmend mobil ist, soll darüber hinaus geprüft werden, das Schutzbautensystem durch zusätzliche alternative Schutzeinrichtungen insbesondere in grossen Städten und Ballungszentren mit hohem Pendleraufkommen zu ergänzen. Diese sollen einen Minimalschutz gegen die Auswirkungen konventioneller Waffen gewährleisten, insbesondere Splitter-, Trümmer- und Druckwellenschutz. Im Rahmen des Aufbaus eines Nationalen Verbunds Katastrophenmedizin soll auch die Strategie zu den sanitätsdienstlichen Schutzanlagen festgelegt werden.

M31 Aufbau der Fähigkeiten zur Bewältigung eines bewaffneten Konflikts

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz wird Fähigkeiten aufbauen oder erweitern, die für die Bewältigung eines bewaffneten Konflikts erforderlich sind. Der Zivilschutz erhöht insbesondere seine Leistungsfähigkeit zur Trümmerrettung, zur Unterstützung der Bevölkerung in Schutzräumen und im Kulturgüterschutz. Die Fähigkeiten zur Bewältigung von natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Katastrophen und Notlagen werden weiterentwickelt, zumal der Bedarf danach mit dem Klimawandel zunimmt. Gemeinsame Standards, einheitliche Ausbildung, kompatible Systeme und gemeinsame Übungen schaffen die Voraussetzung dafür, dass Zivilschutz, Blaulichtorganisationen und technische Betriebe in einer sich zuspitzenden Sicherheitslage eng mit der Armee zusammenarbeiten können. Die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee, z. B. bei Naturkatastrophen, internationalen Konferenzen oder beim Schutz kritischer Infrastrukturen, bleibt eingespielte Praxis.

Die zivil-militärische Zusammenarbeit wird verbessert, u. a. über Standards und einheitlichere Prozesse und Absprachen. Die Einsatzkräfte des Verbundsystems Bevölkerungsschutz, insbesondere der Zivilschutz, üben mit der Armee die zivil-militärische Zusammenarbeit bei einem bewaffneten Angriff auf die Schweiz, mit besonderem Augenmerk auf die Übergangsphase von erhöhten Spannungen hin zum bewaffneten Konflikt. Die Partner des Verbundsystems Bevölkerungsschutz und die Armee unterstützen sich gegenseitig. Aufeinander abgestimmte Ausbildungen und Ausrüstung vereinfachen die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Partnern.

M32 Unterstützung ziviler Schutz- und Sicherungsaufgaben durch die Armee

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden in einer angespannten Lage sowie im Verteidigungsfall bei Schutz- und Sicherungsaufgaben, z. B. beim Schutz von kritischen Infrastrukturen, am Boden, in der Luft und im Cyberraum. Die zivilen Behörden sind auf Mittel der Armee angewiesen, insbesondere die Luftaufklärung und die Abwehr von Drohnen, Interventionen unter CBRN-Schutzbedingungen (auch in Zusammenarbeit mit dem Labor Spiez), Lufttransportmittel, die Abwehr und Neutralisierung von Kampfmitteln oder die Bereitstellung von

Satellitenbildern. Der Bund prüft, inwiefern der Zugang zu diesen Mitteln im Assistenzdienst durch die Anpassung der rechtlichen Grundlagen vereinfacht werden kann.

M33 Sicherstellung der personellen Alimentierung von Armee und Zivilschutz

Der Bund arbeitet an einer Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz sowie des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst. Ziel ist eine bessere personelle Alimentierung, die beim Zivilschutz bereits heute nicht mehr gegeben ist; die Armee wird ab Ende der 2020er-Jahre nicht mehr ausreichend personell alimentiert sein. Wenn diese zwei Gesetzesrevisionen keine nachhaltige Verbesserung bringen, wird der Bundesrat eine Anpassung des Dienstpflichtsystems erneut prüfen. Er arbeitet eine Vorlage zur Zusammenführung des Zivilschutzes und des Zivildienstes und in einer neuen Organisation, dem Katastrophenschutz, im Sinne einer Sicherheitsdienstpflicht aus.³⁸

Laufende Arbeiten

- [Aussprachepapier zu 22.3904](#) «Für einen Beitritt der Schweiz zum EU-Katastrophenschutzverfahren»; VBS; in Bearbeitung
- [Fähigkeitsanalyse zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes](#); VBS; in Umsetzung
- [Integrierte Übung 2025](#) und Übungsgesamtplanung 2027-2032; BK, VBS; in Planung
- [Nationaler Verbund Katastrophenmedizin \(KATAMED\)](#): Erarbeitung Nationaler Aktionsplan und Umsetzung; VBS, EDI; in Umsetzung
- [Multikanalstrategie](#); VBS; in Erarbeitung
- Vorlage zur Härtung der Mobilfunknetze; UVEK; in Erarbeitung
- [Postulatsbericht 23.3740](#) «Evakuierungsszenarien müssen im massiv grösseren Massstab gedacht und geplant werden»; VBS; in Umsetzung
- Projekt Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt; VBS; in Umsetzung
- Strategie und Einsatzkonzept Schutzbauten; VBS; in Erarbeitung
- [Verordnung über den Zivilschutz \(ZSV\) zum Werterhalt der Schutzbauten](#): Revision; VBS; in Bearbeitung

³⁸ Siehe [Motion 25.3015 SiK-N](#) und gleichlautende [Motion 25.3420 SiK-S](#).

5.3 Massnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit (Stossrichtung 3)

Ziel 9: Verteidigungsbereite Armee

Die Armee ist so ausgerüstet, ausgebildet und personell ausreichend und nachhaltig alimentiert, um zu einer glaubwürdigen Abhaltewirkung beizutragen und die Schweiz so lange wie möglich eigenständig verteidigen zu können. Sie nutzt die internationale Zusammenarbeit zur Erhöhung ihrer Verteidigungsfähigkeit und erbringt ausbildungs- und einsatzrelevante Gegenleistungen für ihre Partner.

Zuständigkeit

- Lead: VBS
- Mitarbeit: EDA, WBF, Kantone

Massnahmen

M34 Schliessung der Fähigkeits-, Ausrüstungs- und Bevorratungslücken

Die Armee schliesst ihre kritischen Fähigkeits-, Ausrüstungs- und Bewaffnungslücken rasch. Priorität haben Fähigkeiten für die Abwehr von weitreichenden Waffen aus der Luft wie Angriffsdrohnen grosser Reichweite, ballistische Lenkwaffen und Marschflugkörper, von Cyberangriffen sowie Fähigkeiten auch zu offensiver und damit abhaltender Wirkung auf grössere Distanz. Die Armee erhöht ihre Durchhaltefähigkeit, um über eine längere Zeit zivile Behörden zu unterstützen und gegebenenfalls gleichzeitig Verteidigungsaufgaben wahrzunehmen. Das erfordert die Aufstockung von Munition und Ersatzteilen sowie konsolidierte Versorgungsketten und setzt eine gut eingespielte Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden voraus.

M35 Neuausrichtung der Rüstungspolitik

Ausgehend von der rüstungspolitischen Strategie des Bundesrates vom Juni 2025³⁹ werden industrielle Kernfähigkeiten, Kapazitäten und Schlüsseltechnologien stärker gefördert. Dazu dienen Inlandbeschaffungen und Forschungs- und Entwicklungsprojekte. Um die Rüstungsproduktion in der Schweiz zu fördern, werden Rüstungsgüter möglichst im Inland beschafft. Rüstungsbeschaffungen im Ausland werden stärker auf Europa ausgerichtet und die Schweiz wird sich stärker an internationalen Beschaffungsvorhaben beteiligen. Die Zuverlässigkeit der Schweiz als Lieferantin von Rüstungsgütern wird erhöht. Dies geschieht, indem der Bundesrat Handlungsspielraum zur Anpassung der Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde

³⁹ BBl 2025 2151.

geopolitische Gegebenheiten erhält. Zudem haben die Regelungen zur Wiederausfuhr von Kriegsmaterial in Drittländer eine zentrale Bedeutung.⁴⁰

M36 Vereinfachung und Beschleunigung der Beschaffungsprozesse

Die Beschaffungsprozesse werden vereinfacht und beschleunigt. Auf Helvetisierungen – massgeschneiderte Anpassungen nur für die Schweiz – wird konsequent verzichtet und auf internationale Standards gesetzt. Bei der Wahl der Systeme wird der technologische Wandel stärker berücksichtigt. Europäische Rüstungskooperationen wie die European Sky Shield Initiative, die Beschaffungen beschleunigen und Vorteile beim Unterhalt der Systeme erbringen, werden priorisiert.

M37 Aufbau weitreichender Fähigkeiten

Für eine aktive Verteidigung baut die Armee eine weitreichende offensive Komponente auf, um einen Gegner von einem Angriff abhalten oder ihn auf Distanz halten und seine Schlüssel-systeme bereits jenseits der Landesgrenzen bekämpfen zu können. Die Fähigkeitsentwicklung der Luftwaffe, der Bodentruppen, der Spezialkräfte und im Cyberraum wird im Rahmen der Verteidigung auch offensive Aktionen ermöglichen, um eine Schädigung der eigenen Bevölkerung und Infrastruktur möglichst zu verringern.

M38 Anpassung der Führungsstruktur

Die Armee passt ihre Führungsstruktur derart an, dass sie tägliche Leistungen und die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden im Assistenzdienst erbringen, gleichzeitig aber auch rasch und nahtlos vom Assistenz- in den Aktivdienst übergehen kann – wenn die eskalierende Lage es erfordert. Ist eine Mobilisierung grosser Teile der Armee erforderlich, wählt die Bundesversammlung einen Oberbefehlshaber der Armee.⁴¹

M39 Prüfung freiwilliger Kräfte für Schutz und Sicherungsaufgaben

Die Armee prüft die Nutzung freiwilliger Kräfte, um in erhöhten Spannungen oder einem bewaffneten Konflikt beispielsweise bei Schutz- und Sicherungsaufgaben unterstützen zu können, etwa zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Solche Truppen würden prioritär aus Angehörigen der Armee rekrutiert, die ausgebildet sind, ihre Militärdienstplicht erfüllt haben und freiwillig Dienst leisten wollen.

M40 Ausrichtung der längerfristigen Fähigkeitsentwicklung auf ein künftiges Zielbild

Die Armee passt ihre Fähigkeiten laufend der Bedrohung an. Weil die Beschaffung von neuen Systemen oft mehrere Jahre dauert, muss die Armee längerfristig planen, gleichzeitig aber auch technologische Entwicklungen berücksichtigen. Mit dem Zielbild 2040 werden Doktrin,

⁴⁰ Siehe [Bundesratsgeschäft 25.024](#) zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes und [Parlamentarische Initiative 23.403](#).

⁴¹ Wie auch in der Vergangenheit würde der Oberbefehlshaber die Armee und möglicherweise die Militärverwaltung führen, nicht aber zivile Ämter oder Organe. Seine Einsetzung und Kompetenzen sollen gleichwohl geklärt werden, um dem zunehmend fließenden Übergang zwischen erhöhten Spannungen, hybrider Konfliktführung und bewaffneten Konflikten und der Breite der sicherheitspolitischen Mittel Rechnung zu tragen.

Organisation, Ausbildung, Material und Personal auf die absehbaren Bedrohungen ausgerichtet. Das bildet die Grundlage für die fähigkeitsbasierte Armeebotschaft 2028, mit einem Planungshorizont von zwölf Jahren.

Laufende Arbeiten

- [Motion 24.3605](#): Zielbild und strategische Ausrichtung einer verteidigungsfähigen Armee; VBS; in Erarbeitung
- [Rüstungspolitische Strategie des Bundesrats 2025](#); VBS; In Umsetzung
- [Postulat 24.4265](#): KI-Strategie für die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz: Erarbeitung des Berichts; VBS; in Planung
- [Fähigkeitsbasierte Armeebotschaft 2028 mit vierjährigem Zahlungsrahmen](#); VBS; in Erarbeitung
- Armeebotschaft 2026; VBS; in Planung
- Zuständigkeiten in bewaffneten Konflikten zwischen Bund und Kantonen sowie zivilen und militärischen Behörden: Überprüfung; VBS; in Planung
- [Motion 25.3420](#) und [Motion 25.3015](#): Einführung der Sicherheitsdienstpflicht; VBS; in Planung

Ziel 10: Verteidigung in Kooperation

Die Schweiz ist in der Lage, sich im Falle eines bewaffneten Angriffs gemeinsam mit Partnern zu verteidigen.

Zuständigkeit

- Lead: VBS
- Mitarbeit: EDA

Massnahmen

M41 Ausbau der internationalen Zusammenarbeit

Die Armee intensiviert die internationale Zusammenarbeit, um die Ausbildung, den Erfahrungsaustausch und den Austausch lagerelevanter Informationen zu verbessern. Die Teilnahme an multilateralen wie bilateralen Übungen ist zentral für die Ausbildung und die Verbesserung der Interoperabilität mit Partnern. Bei der Nutzung moderner Waffensysteme bieten sich Kooperationsmöglichkeiten insbesondere dann, wenn gleiche Systeme beschafft werden. Dazu werden neue Formate der europäischen Rüstungskooperation genutzt. Zudem werden Systeme und Prozesse der Schweizer Armee an internationalen Standards gemessen und gegebenenfalls zertifiziert.

Sie prüft Kooperationsvorhaben insbesondere zu Bedrohungen, wo die Schweiz besonders exponiert ist, etwa bei Waffen grosser Reichweite, unter Berücksichtigung ihrer neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen. Leistungsfähigere Waffensysteme für die bodengestützte Luftverteidigung werden die Abwehr gegen solche Waffen stärken.

M42 Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit

Konkret strebt der Bund eine Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft mit der EU und die Beteiligung an Beschaffungsinitiativen der EU an, um die Interoperabilität zu erhöhen und der Schweizer Rüstungsindustrie den Zugang zum europäischen Rüstungsmarkt zu erleichtern. Die Zusammenarbeit mit der Nato wird mit dem Individually Tailored Partnership Programme gestaltet, das auf die Interessen und Möglichkeiten der Schweiz zugeschnitten ist und die Partnerschaftsziele festlegt. Kooperationsformate, an denen die Schweiz schon teilnimmt – etwa mit der Europäischen Verteidigungsagentur, im Rahmen der gemeinsamen europäischen Verteidigungsprojekte (Pesco) oder dem Framework Nations Concept der Nato – werden noch besser genutzt.

M43 Austausch von Luftlagedaten

Die Armee treibt die Zusammenarbeit im Austausch von Luftlagedaten voran, um die Bevölkerung rechtzeitig vor Drohnen, ballistischen Lenkwaffen, Marschflugkörpern und Hyperschallwaffen warnen und diese abwehren zu können. Weder die rechtzeitige Detektion noch die Abwehr von modernen Bedrohungen aus der Luft sind für einen einzelnen Staat möglich, die internationale Kooperation ist deshalb unabdingbar. Bereits heute tauscht die Schweiz nicht klassifizierte Daten, die für den Luftpolizeidienst relevant sind, mit ihren Nachbarländern und der Nato aus. Dieser Austausch wird auf militärische Bedrohungen ausgeweitet.

M44 Teilnahme an Übungen sowie Ausbildung und Entsendung in multinationalen Stäben

Die Schweiz nimmt vermehrt an multinationalen Übungen teil und führt gemeinsame Trainings mit Partnern im Ausland durch, um insbesondere den Kampf im überbauten Gelände sowie das Gefecht der verbundenen Waffen trainieren zu können. Aufgrund räumlicher, technischer und finanzieller Einschränkungen fehlt in der Schweiz eine entsprechende moderne Übungs- und Ausbildungsinfrastruktur, auf der die Armee alle Einsatzverfahren realitätsnah trainieren kann.

Auch auf strategischer Ebene wird gemeinsam geübt: Immer mehr Übungen der Nato sind Verteidigungsübungen, sogenannte Artikel-5-Übungen. Die Teilnahme an solchen Übungen ist mit der Neutralität vereinbar, da die Schweiz dabei kein Bündnismitglied simuliert, sondern ihre reale Rolle als Partnerin ausübt, die – je nach Szenario – direkt oder indirekt verteidigungspolitisch herausgefordert ist. Aus solchen Übungen zieht die Schweiz Lehren für ihre eigenen Krisenmanagementabläufe und die Verteidigungsfähigkeit, bringt eigene Anliegen ein

und profitiert vom Nachbereitungsprozess. Eine Teilnahme unterstreicht auch den Beitrag der Schweiz zur Sicherheit Europas.

Die Armee und andere sicherheitsrelevante Dienststellen nehmen zudem häufiger an internationalen Arbeitsgruppen teil und entsenden mehr Personal in militärische Kommandostrukturen von Nachbarländern, in Kompetenzzentren der Nato und in multinationale Stäbe der Nato und EU, um das gegenseitige Verständnis zu vertiefen.

M45 Leistung von Beiträgen an die europäische Sicherheit

Die Schweiz bringt ihre Stärken aktiv in die Zusammenarbeit ein. Dazu gehören ihre innovative Forschung, moderne Ausbildungsinfrastruktur mit Simulatoren und ihre Expertise im Zivilschutz, in der militärischen und zivilen Friedensförderung oder beim Wehrpflichtsystem, dessen Wiedereinführung einige Länder wieder erwägen. Insbesondere im Bereich der militärischen Mobilität trägt die Schweiz zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bei, indem sie den Transit von Personal oder Material anderer Streitkräfte durch die Schweiz ermöglicht und unterstützt, dies unter Einhaltung des Neutralitätsrechts. Mit friedenspolitischen Massnahmen trägt die Schweiz ebenfalls zur europäischen Sicherheit bei, sei es durch ihre «guten Dienste» oder durch die Übernahme von Funktionen wie den OSZE-Vorsitz 2026.

Laufende Arbeiten

- [Individually Tailored Partnership Program](#) der Nato und der Schweiz: Umsetzung und Erneuerung; VBS; in Umsetzung
- [PESCO-Projekt «Militärische Mobilität» der EU](#); VBS; in Umsetzung

5.4 Umsetzung und Steuerung

Die sicherheitspolitischen Ziele zur Stärkung der Resilienz, zur Stärkung von Abwehr und Schutz und zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit erstrecken sich über alle Bereiche der nationalen Sicherheit. Die Menge und gegenseitigen Abhängigkeiten der dafür formulierten Massnahmen erfordern eine entschlossene Mitwirkung und enge Kooperation zwischen Bund und Kantonen, zivilen und militärischen Organisationen, der Wirtschaft und der Wissenschaft, Verbänden und Vereinen sowie der gesamten Bevölkerung. Ihre Umsetzung ist für die Sicherheit der Schweiz von hoher Dringlichkeit.

Für alle Ziele der Sicherheitspolitischen Strategie sind jeweils federführende Departemente und weitere mitarbeitende Stellen definiert. Geltende Zuständigkeiten werden damit berücksichtigt. Zusätzlich zu den dafür verantwortlichen Bundesstellen werden weitere relevante

Akteure von Bund und Kantonen, die Privatwirtschaft, die Wissenschaft, Verbände und die Bevölkerung einbezogen, wo dies angezeigt ist.

Eine wirkungsvolle Umsetzung der Massnahmen ist nur über den koordinierten Einsatz der verschiedenen sicherheitspolitischen Akteure und Mittel möglich. Eine übergeordnete Steuerung und ein regelmässiges Monitoring der Fortschritte sind damit unabdingbar. Bei der Umsetzung der Ziele müssen auch Lageveränderungen berücksichtigt werden. Bereits laufende Arbeiten werden ebenfalls in die Umsetzung mit einbezogen und darauf abgestimmt.

Das VBS mit dem SEPOS leitet hierzu einen interdepartementalen Steuerungsausschuss. Damit werden die Übersicht und die Kohärenz aller Massnahmen verbessert und gegenseitige Abhängigkeiten besser erkannt.

Bis Ende 2028 wird dem Bundesrat ein Bericht zum Stand der Umsetzung der Ziele unterbreitet. Dieser Bericht wird auch als Grundlage für die Arbeiten an der nächsten sicherheitspolitischen Strategie dienen.