

Die Sicherheitspolitische Strategie 2025 als Chance: Eine Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik

Von Andreas Wenger

Die erstmalige Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie ermöglicht es, einen langfristigen strategischen Handlungsrahmen festzulegen und den Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeit in eine umfassende Sicherheitspolitik einzubetten. Eine solche Einbettung ist besonders wichtig im Kontext eines hybriden Gefahrenbildes. Es stellen sich Grundfragen zum Begriff der hybriden Bedrohung, zum Verständnis einer erweiterten Verteidigung, zur Frage der Abschreckung sowie zur Führung und Koordination der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

Im Juni 2024 beschloss der Bundesrat, eine Sicherheitspolitische Strategie zu erarbeiten.¹ Die erste Sicherheitsstrategie in der Geschichte der Schweizer Sicherheitspolitik (nachfolgend Sipol S 25) soll 2025 verabschiedet werden. Mit dieser Entscheidung reagierte der Bundesrat auf das erhöhte Bedürfnis nach strategischen Leitlinien, das in den vergangenen Jahren aus dem Parlament an die Landesregierung herangetragen worden war.²

Die Erarbeitung einer SicherheitsPolitischen Strategie stellt eine Chance dar, um einen grundsätzlichen strategischen Handlungsrahmen festzulegen, der sich an einem langfristigen Zeitrahmen orientiert und der ausgehend vom strukturellen Wandel des Sicherheitsumfeldes übergeordnete strategische Schwerpunkte definiert, um gemeinsam die

1 Der Autor dankt Fabio Schmocker für die Zusammenstellung des Materials und die sorgfältige Überarbeitung des Manuskriptes.

2 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch, 26.06.2024.

sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz zu erreichen. Die Formulierung eines langfristigen strategischen Handlungsrahmens ist eine entscheidende Voraussetzung, um den Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende und kohärente Sicherheitsstrategie einzubetten. Diese Einbettung ist besonders wichtig im Kontext eines hybriden Gefahrenbildes und einer erweiterten Verteidigung.

Im Januar 2024 hat das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) als Teil des Eidgenössischen Departements für Verteidigung,

Die Sipol S 25 bietet eine Gelegenheit, strategische Grundsatzfragen zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der Abschreckung sowie zur *zivil-militärischen Zusammenarbeit* weiterzudenken.

Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) seine Arbeit aufgenommen. Neu stellt damit auf der obersten Verwaltungsstufe eine Behörde eine «gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene» sicher.³ Angesichts der markanten Verschlechterung der Sicherheitslage und dem damit verbundenen Wunsch in Parlament und

Öffentlichkeit nach strategischen Richtlinien sind die Erwartungen an die erste Sicherheitsstrategie der Schweiz und das neu geschaffene SEPOS hoch. Dabei gilt es im Auge zu behalten, dass der Prozess der Strategieschöpfung im politischen System der Schweiz – mit Kollegialregierung, Departementalsystem und Föderalismus – nur im Verbund erfolgreich sein kann.

Strategische Fragen sind eng verbunden mit Führungsfragen. Ohne sicherheitspolitische Führung des Bundesrates und einen parteiübergreifenden Konsens in strategischen Grundsatzfragen kann keine langfristig orientierte Sicherheitsstrategie Bestand haben. Beim Blick zurück in die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik zeigt sich allerdings ebenfalls, dass kohärent formulierte strategische Richtlinien zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden Grundkonsenses in Sicherheitsfragen beitragen können. Die folgende Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik ist in diesem Spannungsfeld zu sehen.

3 Art. 7 Abs. 1 lit. b der *Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)* vom 07.03.2003 (Stand 01.01.2024).

Ein erster Teil situiert den aktuellen Strategieschöpfungsprozess in seinem politischen, konzeptuellen und historischen Kontext. Dabei wird deutlich, dass das Bedürfnis nach strategischer Orientierung immer dann besonders gross ist, wenn im Kontext eines sich rasch wandelnden Sicherheitsumfeldes politische Richtungsentscheide anstehen, die mit der Einbettung künftiger militärischer Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitspolitik verbunden sind. Die Formulierung eines übergeordneten Handlungsrahmens macht sichtbar, wie sich die strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik gegenseitig ergänzen.

Davon ausgehend setzt sich ein zweiter Teil mit dem Wesen der Strategie in der Sicherheitspolitik auseinander. Entscheidend ist die Feststellung, dass die Sicherheitspolitische Strategie der Militärstrategie übergeordnet ist, die auf der Ebene der Kriegskunst operiert. In der Praxis bedeutet dies, dass Sicherheitsstrategien einer «Ziele-Wege-Mittel»-Steuerungslogik folgen und sich auf die Priorisierung übergeordneter strategischer Schwerpunkte konzentrieren, wie ein Vergleich nationaler Sicherheitsstrategien zeigt. Die Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz wurden bereits in den 1960er Jahren gelegt und folgen dieser Logik. Die konzeptuellen Überlegungen der damaligen Studienkommission für strategische Fragen – zum Begriff der Strategie, zum Verhältnis von Politik und Strategie und zur Natur strategischer Fragen als Führungsprobleme – sind auch heute noch lesenswert.⁴ Davon ausgehend gilt es das Wesen der Strategie weiterzudenken und auf die aktuellen strategischen Herausforderungen und ein umfassenderes Sicherheitsverständnis auszurichten.

Auf dieser Basis schlägt ein dritter Teil mögliche Kerninhalte für eine Gesamtkonzeption vor. Die Ausführungen zur strategischen Lage konzentrieren sich auf drei strukturelle Verschiebungen in der internationalen Sicherheitsordnung, welche die kurzfristige, für die Schweiz relevante Bedrohungslage auf längere Sicht beeinflussen dürften. Davon ausgehend skizziert der dritte Abschnitt strategische Schwerpunkte – internationale Kooperation, Resilienz und Verteidigung. Diese ergänzen sich in ihrer Wirkung und bilden eine kohärente Grundlage für das gemeinsame, zielgerichtete Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure

4 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, 14.11.1969.

der Schweiz auf der strategischen Stufe. Darüber hinaus bietet die Arbeit an der Sipol S 25 eine Gelegenheit, um strategische Grundsatzfragen zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der *Abschreckung* sowie zur Führung und Koordination der *zivil-militärischen Zusammenarbeit* weiterzudenken.

1 Steigendes Bedürfnis nach strategischen Leitlinien

Woher kommt das steigende Bedürfnis nach strategischen Richtlinien? Der folgende Abschnitt diskutiert diese Frage im politischen, konzeptionellen und historischen Kontext und zeigt auf, dass die Phasen der schweizerischen Strategieschöpfung einem gemeinsamen Muster folgen. Der Ruf nach strategischen Leitlinien erfolgt jeweils in einem politischen Kontext, der durch tiefgreifende Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz gekennzeichnet ist. Damit verbunden steigt im Parlament und in der Öffentlichkeit das Bedürfnis nach strategischen Leitlinien, welche die Konsequenzen der veränderten Lage für die Ausrichtung der Sicherheitspolitik der Schweiz kohärent und nachvollziehbar darstellen.

Im Kern geht es jeweils um die Frage, welche Rolle die Armee als Mittel der nationalen und internationalen Politik spielen soll respektive wie die künftigen militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitspolitik eingebettet werden sollen. Die jeweils vorhandenen konzeptuellen Grundlagen der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vermögen diese Frage nicht zu beantworten, weil sie nur ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Die Folge ist ein langwieriges politisches Ringen um sicherheitspolitische Richtungsentscheide in Parlament und Öffentlichkeit. Dieses schliesslich mündet in die Aufforderung, der Bundesrat solle eine übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz erarbeiten.

1.1 Politischer Kontext: Erwartungen des Parlaments

Entscheidend für die Forderung des Parlaments, der Bundesrat solle strategische Leitlinien vorlegen, war die russische Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022. Diese wurde in Politik und Gesellschaft als Zäsur in der europäischen Sicherheitspolitik wahrgenommen, die eine lange

Phase machtpolitischer Spannungen zwischen Russland und dem Westen nach sich ziehen würde. Nur wenige Tage nach Beginn des Kriegs beschäftigten sich die Sicherheitspolitischen Kommissionen der beiden Räte mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2021 (Sipol B 21), den der Bundesrat im November 2021 verabschiedet hatte.⁵ In der parlamentarischen Debatte sah sich Bundesrätin Viola Amherd mit Voten aus bürgerlichen Kreisen konfrontiert, die angesichts des überraschenden Kriegsausbruchs eine Rückweisung des Sipol B 21 forderten. Zwar gelang es der Vorsteherin des VBS, die Ratsmehrheit davon zu überzeugen, dass die Bedrohungseinschätzung und die sicherheitspolitischen Prioritäten des Sipol B 21 von der Aktualität nicht überholt, sondern nach wie vor richtig seien. Im Gegenzug stellte die Bundesrätin bis Ende Jahr einen Zusatzbericht in Aussicht, der die Auswirkungen der russischen Invasion auf die europäische Sicherheitsordnung und die damit verbundenen Konsequenzen für die Sicherheitspolitik der Schweiz vertieft analysieren würde.⁶

Die Reaktionen im Parlament waren Ausdruck der primären politischen Zielsetzung des Sipol B 21: Er sollte den Dialog über die Sicherheitspolitik fördern, nicht nur in Expertenkreisen, sondern vor allem auch in der Politik und einer breiteren Öffentlichkeit.⁷ Die neue Form des Sipol B 21 – kürzer, knapper, politischer – widerspiegelte diese Absicht. Sie wurde vom Parlament grundsätzlich als positiv gewürdigt. Inhaltlich hob der Sipol B 21 hervor, dass sich die Bedrohungslage seit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 (Sipol B 16)⁸ noch einmal akzentuiert habe. Davon ausgehend formulierte er neun operationelle Prioritäten für die kommenden vier Jahre, die jeweils mit einigen konkreten Massnahmen veranschaulicht wurden.⁹ Der Sipol B 21 präsentierte sich als politische Basis für detailliertere Grundlagendokumente, stellte aber keine strategische Gesamtkonzeption dar. Weder vermochte er, die

5 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2021), 24.11.2021.

6 Fabien Fivaz / Ida Glanzmann-Hunkeler / Andrea Gmür-Schönenberger, «Geschäft des Bundesrats 21.070: Sicherheitspolitischer Bericht 2021», *National- und Ständerat*, 01.03.2022.

7 Bundesrat, BR Amherd zu: *Sicherheitspolitischer Bericht 2021*, youtube.com, 29.04.2021; Der SIPOL B 2016 war in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden. Siehe: Andreas Wenger / Christian Nünlist, «SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption», in: Chef der Armee (Hrsg.), *Military Power Revue der Schweizer Armee* 1:1 (2017), S. 6–19.

8 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2016), 24.08.2016.

9 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2021).

sich seit langem abzeichnende grundsätzliche Zäsur in der europäischen Sicherheitsordnung in Worte zu fassen, noch formulierte er davon ausgehend Konsequenzen für die strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik der Schweiz.

Mit dem Kriegsausbruch vom 24. Februar 2022 veränderte sich die Dynamik der sicherheits- und verteidigungspolitischen Debatte in der Schweiz markant. Rechte wie linke politische Kreise forderten eine grundsätzliche Neuausrichtung der Sicherheitspolitik: Erstere konzentrierten sich auf einen substantiellen Aus- und Aufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten, letztere verlangten eine deutliche Vertiefung und Erweiterung der internationalen Sicherheitskooperation, insbesondere mit der EU und der NATO.¹⁰ Anfang September verabschiedete der Bundesrat den Zusatzbericht zum Sipol B 21.¹¹ Darin nahm er die Forderungen des Parlaments auf und betonte, es liege im Interesse der Schweiz, die Modernisierung der Fähigkeiten der Armee rasch voranzutreiben und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bisher auf die internationale Zusammenarbeit auszurichten. Allerdings verpasste es die Landesregierung mit der Zurückweisung des im Eidgenössischen Departement für auswärtigen Angelegenheiten (EDA) erarbeiteten Neutralitätsberichts, sich auf politische Leitlinien für eine sicherheitspolitische Gesamtstrategie zu einigen und die im Kontext der Orientierungslosigkeit des russischen Angriffskriegs losgetretene Debatte um die divergierenden neutralitätspolitischen Selbstverständnisse der politischen Kräfte der Schweiz auf ihren neutralitätsrechtlichen Kern zurückzuführen.¹²

Mit diesen (Nicht-)Entscheiden des Bundesrats im September 2022 verblieb der sicherheitspolitische Handlungsspielraum für den langfristigen Aufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeiten im Unsicheren. Die planerischen Arbeiten zur Modernisierung der Fähigkeiten der Armee hatten bereits einige Jahre zuvor – parallel zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee (WEA) – begonnen. Ab 2017 legte

10 Siehe beispielsweise: Sicherheitspolitische Kommission, «Motion 22.3367: Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben», *Nationalrat*, 09.05.2022.

11 Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, 07.09.2022.

12 Daniel Möckli, «Schweizer Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 350 (2024).

das VBS in drei Grundlagenberichten zur Zukunft der Luftverteidigung (2017),¹³ zur Zukunft der Bodentruppen (2018)¹⁴ sowie in einer Gesamtkonzeption Cyber (2022)¹⁵ die Stossrichtungen für die künftige Weiterentwicklung dieser Teilbereiche der Armee dar. Mitte 2023 präsentierte die Armee den Bericht «Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie Armee der Zukunft», besser bekannt als das «Schwarze Buch». Angesichts der markanten Verschlechterung der Sicherheitslage kam die Armee der im Parlament geäusserten Forderung nach, eine Gesamtschau der militärischen Bedürfnisse aufzuzeigen, um «die Armee zur Landesverteidigung zu befähigen».¹⁶ Mit dem «Schwarzen Buch» legte die Armee ein «Zielbild 2030» ihrer künftigen Fähigkeiten und eine Strategie für den Aufwuchs vor. Neu sollen Fähigkeiten, Organisation, Ausbildung und Infrastruktur konsequent auf die Verteidigung ausgerichtet werden. Dagegen hatte sich das Leistungsprofil der WEA auf die rasche Verfügbarkeit der Armee für subsidiäre Einsätze konzentriert.

Auf der Basis dieser Grundlagenarbeiten unterbreitete der Bundesrat Anfang dieses Jahres den Räten die Armeebotschaft 2024.¹⁷ Diese enthielt erstmals Bundesbeschlüsse über die Eckwerte zur strategischen Ausrichtung der Armee in den kommenden zwölf Jahren sowie den Zahlungsrahmen der Armee 2025–2028. Umso dringlicher stellte sich damit die Frage nach der Einbettung der anvisierten militärischen Fähigkeiten in eine übergeordnete, langfristig ausgerichtete Sicherheitsstrategie. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs sind die Forderungen im Parlament nach einer umfassenden Sicherheitsstrategie denn auch nicht abgerissen.¹⁸ Am besten kommt dies in der Motion unter dem Titel «Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung» zum Ausdruck, die Nationalrat Thomas Rechsteiner bereits im Frühsommer 2022 eingereicht hatte. Der Bundesrat habe es bislang verpasst, eine

13 VBS, *Luftverteidigung der Zukunft*, 2017.

14 VBS, *Zukunft der Bodentruppen*, 2018.

15 VBS, *Gesamtkonzeption Cyber*, 2022.

16 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie Armee der Zukunft*, 17.08.2023, S. 3.

17 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, 14.02.2024.

18 Josef Dittli, «Dringliche Interpellation 22.3040: Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee», *Ständerat*, 01.03.2022.

«übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu erarbeiten». Die Strategie solle «die Mittel und Wege beschreiben, um die Ziele der Schweiz im Bereich der Sicherheit und Verteidigung zu erreichen und eine Grundlage des gemeinsamen, zielorientierten Handelns der Schweiz darstellen».¹⁹ Die Motion wurde sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat angenommen und bildet den besten Ausdruck des steigenden Bedürfnisses in Politik und Gesellschaft nach strategischen Leitlinien für die schweizerische Sicherheitspolitik.

1.2 Konzeptueller Kontext: Spagat zwischen Sipol und Armeeplanung

Der Ruf nach einer strategischen Gesamtkonzeption widerspiegelt darüber hinaus einen konzeptionellen Spagat in den sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz, der sich in den vergangenen Jahren deutlich akzentuiert hat: Der zeitliche Horizont und die konzeptionelle Logik der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik respektive der Fähigkeiten der Armee unterscheiden sich markant. Dies führt dazu, dass die konzeptuellen Grundlagen von Sicherheitspolitik und Verteidigungspolitik ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Entsprechend scheinen sie in den politischen Debatten auch einer eigenständigen Dynamik zu folgen.

Die drei letzten Sicherheitspolitischen Berichte (2010, 2016, 2021) folgten einer bedrohungsorientierten Logik und konzentrierten sich auf damit verbundene, eher kurzfristige Herausforderungen für einzelne sicherheitspolitische Instrumente. Als Bedrohungsberichte enthielten sie *erstens* eine robuste und lesenswerte Nachschreibung der sicherheitspolitischen Entwicklungen im Umfeld der Schweiz seit der Publikation des jeweils letzten Berichts. Mit Blick auf eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik hingegen boten sie nur begrenzt eine Orientierungshilfe.

Mit Blick auf die konzeptuellen Grundlagen lässt sich *zweitens* ein Trend hin zu einer diffuseren strategischen Terminologie erkennen. Der Sipol B 10 integrierte die kantonalen und kommunalen

19 Thomas Rechsteiner, «Motion 22.3726: Strategie der Schweiz zu Sicherheit und Verteidigung», Nationalrat, 16.06.2022.

Sicherheitsbeiträge in die nationale Sicherheitspolitik.²⁰ Mit der vertikalen Ausweitung des Sicherheitsbegriffs über die Bundesebene hinaus verwischten sich die Rollen und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Staatsebenen zunehmend. Der Wegfall der Abgrenzung zwischen Gewalt nicht strategischen Ausmasses, deren Bekämpfung in der Verantwortung der Kantone liegt, und Gewalt strategischen Ausmasses, um die sich der Bund zu kümmern hat, zog langwierige Debatten zwischen Armee und Kantonen nach sich, wie lange die Armee in einem Terrorszenario subsidiär respektive ab wann sie originär zum Einsatz kommen würde. Die Erweiterung des Verteidigungsbegriffs im Sipol B 16 stellte in diesem Zusammenhang eine entscheidende konzeptuelle Neuerung dar. Das Schadenpotenzial eines bewaffneten Angriffs könne nicht nur bei militärischen Angriffen von aussen, sondern auch durch nichtstaatliche Gruppierungen, die im Inneren des Landes operieren würden, erreicht werden. Bundesrat und Parlament müssten dann entscheiden, ob «die Armee in einem Fall zur Verteidigung oder subsidiär» eingesetzt werden solle.²¹

Die Bündelung der Risiken und Gefahren in Bedrohungstypen diene *drittens* der horizontalen Abgrenzung des Politikfeldes Sicherheitspolitik von der Wirtschaftspolitik, der Asyl- und Migrationspolitik sowie der Klima- und Gesundheitspolitik. Die sechs im Sipol B 16 genannten Bedrohungstypen – 1) Illegale Beschaffung und Manipulation von Informationen; 2) Terrorismus und Gewaltextremismus; 3) Bewaffneter Angriff; 4) Kriminalität; 5) Versorgungsstörungen; 6) Katastrophen und Notlagen – kartierten die empirischen Grenzen der praktischen Sicherheitsarbeit in der Schweiz.²² Sie machen deutlich, dass sich die praktische Sicherheitsarbeit im Kontext der Terrorismusbekämpfung zunehmend auf die operative Gefahrenabwehr konzentrierte, während sich zivile Präventionsbemühungen einer *Versicherheitlichung* teilweise zu entziehen versuchten.

Mit Blick auf die zyklisch wiederkehrende Debatte um den Sicherheitsbegriff, an dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik

20 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (2010)*, 23.06.2010.

21 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (2016)*, S. 92–93.

22 Jonas Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: eine empirische Momentaufnahme», in: *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (2016)*.

orientieren soll, führt dies *viertens* zur Feststellung, dass öffentliche Sicherheitsakteure naturgemäss über unterschiedliche Sicherheitsverständnisse verfügen.²³ Die genannten Bedrohungstypen orientieren sich am verfassungsrechtlich und staatspolitisch gegebenen Rahmen und reflektieren ein unterschiedliches Verständnis von Sicherheit. Die drei zuerst genannten Bündel konzentrieren sich auf den klassischen Bereich der nationalen Sicherheit und fokussieren auf politische und militärische Gewaltphänomene, mit denen sich in erster Linie das VBS und das EDA beschäftigen. Das vierte Bündel konzentriert sich auf den klassischen Bereich der öffentlichen Sicherheit und fokussiert auf sicherheitspolizeiliche Bedrohungen, mit denen sich primär die Kantone, im Zuge der Europäisierung der inneren Sicherheit allerdings zunehmend auch Verwaltungsstellen des Bundes, insbesondere im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), auseinandersetzen. Die letzten zwei Bedrohungstypen orientieren sich an den konzeptuellen Logiken des Risikomanagements, der Resilienz und der Regulation und konzentrieren sich auf Katastrophen, Notlagen und Versorgungsstörungen in Umwelt, Infrastruktur und Märkten. Sie werden von einem dichten Geflecht von Akteuren in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet.²⁴

Die Planungspapiere der Armee hingegen folgen einer fähigkeitsorientierten Logik und konzentrieren sich auf die Eckwerte zur strategischen Ausrichtung der Fähigkeiten der künftigen Armee mit Blick auf die nächsten zwölf Jahre. Der fähigkeitsorientierte Planungsprozess unterscheidet sich dabei grundsätzlich von einem bedrohungsorientierten Planungsprozess. Letzterer kann am Beispiel der Entwicklung der Armee während des Kalten Kriegs veranschaulicht werden, die im Kontext einer als konkret bestimmbar und permanent wahrgenommenen militärischen Bedrohung in hohem Masse von Kontinuität geprägt war. Als Abschluss des militärischen Konzeptionsstreites der 50er-Jahre legte die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 die doktrinalen Grundlagen fest, die einem Kompromiss zwischen den Befürwortern einer mobilen respektive einer statischen Verteidigung entsprachen.

23 Katja Gentinetta, «Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik» (Bern: Studienkommission Sicherheitspolitik, 2024), S. 17–18.

24 Wenger / Nünlist, *SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption*, S. 6–19.

Die Armee sollte im Zusammenwirken zwischen raumbundenen Infanteriekräften und mechanisierten Verbänden sowie Flieger- und Fliegerabwehrtruppen eingesetzt werden und den Gegner in einem tiefgestaffelten Abwehrsystem kanalisieren und abnützen. Dieser Grundidee folgend wurden die Mechanisierung und der Ausbau der Armee bis zum Ende des Kalten Kriegs vorangetrieben.²⁵

Der fähigkeitsorientierte Planungsprozess in den aktuellen Grundlagenpapieren beginnt dagegen mit der Feststellung, dass das heutige Sicherheitsumfeld der Schweiz für lange Zeit «volatil, wenig vorhersehbar und instabil bleiben» dürfte.²⁶ Mit einer adaptiven Weiterentwicklung will die Armee «dem raschen Wandel des Umfeldes und den Unwägbarkeiten der Sicherheitslage Rechnung» tragen. Es geht darum, die militärischen Fähigkeiten schrittweise weiterzuentwickeln und das «Leistungsvermögen der Armee als ausgewogenes Gesamtsystem» über einen längeren Zeitraum sicherzustellen. Anstatt wie in der Vergangenheit ganze Systemflotten zu ersetzen, soll insbesondere bei den Bodentruppen jeweils ein Drittel der Truppenkörper mit einem neuen System ausgerüstet werden. Dies erlaube es, das Gesamtsystem rascher weiterzuentwickeln und parallel dazu schrittweise Erfahrungen mit neuen Systemen zu sammeln.²⁷

Das künftige Fähigkeitsprofil wird dabei aus einer Anzahl generischer Szenarien abgeleitet, die das absehbare strategische Bedrohungsspektrum und die grenzüberschreitende Natur militärischer Herausforderungen so gut als möglich abdecken sollten. Im Rahmen des Sipol B 21 und des Zusatzberichts 2022 bleibend orientiert sich das Zielbild der Armee 2030 an den folgenden vier generischen Szenarien: 1) Schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit; 2) Staatliche Machtpolitik mit Bedrohung aus der Distanz; 3) Hybride Formen der Konfliktaustragung durch eine Grossmacht; 4) Abwehr eines umfassenden militärischen Gegners.²⁸ Je nach Gewichtung der Szenarien ergeben sich unterschiedliche Fähigkeitsprofile, die der politischen Stufe vorgelegt

25 Kurt R. Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2001), S. 83–115, 117–146.

26 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 10.

27 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 8.

28 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 22–23.

werden können. Auf dieser Basis kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein «breites, ausgewogenes Fähigkeitsprofil der Armee am besten geeignet ist, um die Schweiz vor absehbaren Bedrohungen und Gefahren zu schützen».²⁹

Die Grundsätze des fähigkeitsorientierten Planungsprozesses wurde in den 1990er Jahren von amerikanischen Verteidigungsplanern entwickelt. Der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen bildete der Wegfall der über Jahrzehnte bestimmenden militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt. Mit dem Ende des Kalten Kriegs verbunden sahen sie die Möglichkeit gekommen, den Weiterentwicklungsprozess der amerikanischen Streitkräfte viel grundsätzlicher zu denken. Im Kern fokussierte der neue Planungsansatz darauf, die Chancen der rasanten technologischen Entwicklung zugunsten einer *Revolution in Military Affairs* (RMA) zu nutzen. Dieser Denkansatz mündete in die Konzepte einer netzwerkbasierten Kriegsführung, welche Sensoren und Effektoren in einem «Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund» (SNFW-Verbund) zusammenführen soll, um auf dem Gefechtsfeld schneller, präziser und angemessener als der Gegner agieren zu können.³⁰

Die Nutzung von mit dem rasanten technologischen Wandel verbundenen Chancen stellt gemäss den Grundlagenpapieren eine zentrale Stossrichtung zur Verstärkung der Verteidigungsfähigkeiten der Schweiz dar. Als ebenso zentrale weitere Stossrichtung nennen die Papiere die Notwendigkeit einer intensivierten internationalen Kooperation. Ausgangspunkt der Überlegungen stellt die Feststellung dar, dass künftige militärische Bedrohungen aufgrund der Technologieentwicklung einen zunehmend grenzüberschreitenden Charakter aufweisen. Im Rahmen der Digitalisierung der Armee stelle eine intensivierte Verteidigungskooperation eine Voraussetzung für die Abwehr ballistischer Lenkwaffen und weitreichender Drohnensysteme dar.³¹ Auch für den Fall, dass die Schweiz nach erfolgter Neutralitätsverletzung die Verteidigung im Verbund mit Partnern führen will, stellt die

29 Bundesrat, *Armeebotschaft 2024*, S. 31.

30 Peter Dombrowski / Eugene Gholz, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry* (New York: Columbia University Press, 2006); Peter Dombrowski / Andrew L. Ross, «The Revolution in Military Affairs, Transformation and the Defence Industry», in: *Security Challenges*, 4:4 (2008), S. 13–38.

31 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 14–15.

Unterstützungsfähigkeit im Bereich der Führungssysteme ein entscheidender Faktor dar.

Der derzeitige konzeptionelle Spagat zwischen der Sicherheitspolitik und der Armeepfanung widerspiegelt sich in der langwierigen Debatte um die Finanzierung des Wiederaufbaus der militärischen Verteidigungsfähigkeiten. Befürworter wie Gegner einer raschen Anhebung des Armeebudgets argumentieren auf der Bedrohungsebene: Erstere tendieren dazu, die Bedrohung durch eine Ausweitung des russischen Angriffskriegs auf Europa ins Zentrum zu stellen. Letztere halten dem entgegen, dass der Sipol B 21 die Bedrohung durch einen umfassenden Angriff auf die Schweiz kurz- bis mittelfristig weiterhin als unwahrscheinlich einschätzt.³² Beide tragen der Breite und Vielschichtigkeit der künftigen strategischen Herausforderungen zu wenig Rechnung. Erstere tendieren dazu, sich einseitig auf das Szenario eines militärischen Angriffs zu konzentrieren. Letztere übersehen, dass ein ausgewogenes Gesamtsystem militärischer Fähigkeiten über alle Operationssphären hinweg in allen vier generischen Szenarien eine wichtige Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund stellt die Formulierung einer Sicherheitsstrategie eine Chance dar, um den zeitlichen Horizont und die konzeptionelle Logik der Weiterentwicklung der Sicherheitsstrategie und der Fähigkeiten der Armee besser aufeinander abzustimmen.

1.3 Historischer Kontext: Ringen um politische Richtungsentscheide

Bei der Erarbeitung der Sipol S 25 kann ein Blick zurück auf die Entstehungsgeschichte der zwei Sicherheitspolitischen Berichte – Sipol B 73³³ und Sipol B 2000³⁴ – hilfreich sein, die in ihrem Charakter einer strategischen Gesamtkonzeption am nächsten kommen. Dabei wird deutlich, dass sich der Ruf nach strategischer Orientierung immer dann verstärkte, wenn in der Politik bereits über Jahre hinweg um sicherheitspolitische Richtungsentscheide gerungen wurde. Wie auch heute ging es dabei sowohl in den 1960er als auch in den 1990er Jahren im Kern um die Frage,

32 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (2021)*, S. 21.

33 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, 27.06.1973.

34 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)*, 07.06.1999.

welche Rolle die Armee als Mittel der internationalen Politik im Rahmen einer kohärenten Sicherheitsstrategie spielen sollte.

In allen drei Fällen lancierte das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) respektive das VBS im Kontext politischer Blockaden sogenannte Studienkommissionen, die sich allerdings hinsichtlich ihres Zwecks und ihrer Zusammensetzung deutlich unterscheiden. Die 1967 eingesetzte *Studienkommission Schmid*³⁵ hatte den Auftrag, Grundlagen für eine strategische Konzeption der Schweiz zu erarbeiten. Ihr auch heute noch lesenswerter Expertenbericht trug entscheidend zur Entwicklung des strategischen Denkens in der Schweiz bei. Der Sipol B 73 stützte sich in allen wesentlichen Teilen sehr eng auf den Grundlagenbericht der Studienkommission ab und auch der Sipol B 2000 orientierte sich am damaligen Strategieverständnis. Demgegenüber handelte es sich bei den 1996³⁶ und 2023³⁷ eingesetzten Studienkommissionen um breit abgestützte, als gesellschaftspolitische Gremien konzipierte Kommissionen, die mit ihren Impulsen und Beiträgen zu einer breiten sicherheitspolitischen Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit beitragen sollten.

Der Sipol B 73 nimmt in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine besondere Rolle ein, weil er den Begriff der *Sicherheitspolitik* überhaupt erst einführte. Der Bundesrat reagierte damit auf die einsetzende Entspannungsperiode zwischen Ost und West, die in die Verhandlungen über die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mündete. Vorangegangen waren heftige Debatten um die Rolle der Armee im Kontext einer verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie vermehrter Initiativen zur Entspannung und Rüstungsbeschränkung. In militärischen Kreisen forderte Gustav Däniker unter dem Titel «Zurück zur Strategie!» ein neues Verständnis einer «höheren Strategie», in der politische und militärische Massnahmen in gleicher Weise zählen sollten. Im Kontext eines möglichen Nuklearkriegs könne sich «Strategie» nicht länger nur mit Fragen der operativen Kriegführung auseinandersetzen, sondern müsste viel enger

35 Prof. Dr. Phil. Karl Schmid, Präsident der Studienkommission für strategische Fragen.

36 Studienkommission für strategische Fragen 1996, *Bericht der Studienkommission für strategische Fragen*, 26.02.1998; Kurt R. Spillmann et al., «Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen», in: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999).

37 Gentinetta, *Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik*.

mit den übergeordneten politischen Fragen der Abschreckung verknüpft werden.³⁸

Dänikers Forderung, die Schweiz solle eigene Nuklearwaffen als Mittel der Abschreckung anschaffen, wurde Mitte der 1960er Jahre selbst in militärischen Kreisen mehrheitlich abgelehnt. Seine grundsätzliche Einsicht hingegen, dass es ein neues Verständnis von Strategie brauche, welche die Aussenpolitik mit der Landesverteidigung verbinde, wurde von der Studienkommission Schmid aufgenommen, konzeptuell vertieft und verfeinert und zu einer kohärenten Grundlage für eine Sicherheitsstrategie weiterentwickelt. Dabei nahm die Studienkommission Schmid – wenn auch zurückhaltend – die grundsätzliche Forderung nach einer «aktiven, friedensfördernden Aussenpolitik» als Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie auf, wie sie auch in einem sicherheitspolitischen Arbeitskreis der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) erarbeitet worden war.³⁹

Der Sipol B 73 nimmt in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine besondere Rolle ein, weil er den Begriff der *Sicherheitspolitik* überhaupt erst einführte.

Diese Entwicklungen mündeten schliesslich in den Sipol B 73, der im Kern eine Zweikomponentenstrategie als Mittel zur Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele definierte: Der bewahrende, defensive Schwerpunkt der Strategie zur Verhinderung und Abwehr von feindlichen Handlungen wurde mit einem ausgreifenden, aktiven Schwerpunkt ergänzt, der alle Beiträge der Schweiz zur «Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens» umfasste.⁴⁰ In den parlamentarischen Würdigungen wurde das neue Strategieverständnis, das die militärischen Fähigkeiten mit den ausgreifenden Beiträgen der Aussenpolitik verknüpfte, von allen Parteien von rechts bis links gelobt. Mit ihren strategischen Leitlinien trug die erste sicherheitspolitische Konzeption der Schweiz

38 Gustav Däniker, «Zurück zur Strategie! Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die Schweizerische Landesverteidigung», in: *Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift* 10 (1964), S. 657–661.

39 Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 83–115; Heinrich Buchbinder, *Landesverteidigung im Atomzeitalter*. (Zürich: Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung, 1966); Sozialdemokratische Partei der Schweiz, *Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes*, 1972.

40 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*.

damit wesentlich zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden sicherheitspolitischen Grundkonsens bei.

Auch der Sipol B 2000 stellte den vorläufigen Abschluss eines langjährigen politischen Ringens um die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Kriegs dar. Der sich in den 1990er Jahren beschleunigende Paradigmenwechsel von einer autonomen hin zu einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik war politisch umstritten geblieben, einerseits mit Blick auf den Beitritt der Schweiz zur EU und zur UNO, andererseits – und damit verbunden – mit Blick auf die Neuausrichtung der Armee des Kalten Kriegs. Die angesichts dieser politischen Blockaden 1996 eingesetzte, breit abgestützte *Studienkommission Brunner* sprach sich deutlich für einen Paradigmenwechsel im sicherheitspolitischen Denken der Schweiz aus, von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik samt einer Akzentverschiebung von den defensiven und militärischen zu den präventiven und zivilen Komponenten der Sicherheitspolitik.⁴¹

Auf dieser politischen Basis formulierte der Sipol B 2000 drei neu gewichtete strategische Aufgaben. Im Zentrum des Sipol B 2000 standen die Friedensförderung und Krisenbewältigung im strategischen Umfeld der Schweiz, gefolgt von der Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren und der Bewahrung einer glaubwürdigen Sicherungs-, Schutz- und Verteidigungsfähigkeit. Die politische Stossrichtung des Sipol B 2000 wurde sowohl in den Konsultationen als auch in den Medien und der Öffentlichkeit als grundsätzlich positiv gewürdigt. Auf dieser Basis verstärkte die Schweiz ihre ausgreifenden Beiträge in der zivilen Friedensförderung und der humanitär ausgerichteten Rüstungskontrolle deutlich und trat 2002 der UNO bei. Mit dem Abschluss der bilateralen Verträge I (1999) und II (2004) verlor das strategische Ziel des EU-Beitritts an Dringlichkeit und innenpolitischer Unterstützung. Aus sicherheitspolitischer Perspektive entscheidender war der Abschluss eines Polizei- und Asylabkommens mit der EU (Schengen und Dublin 2005), das die europäische Ausrichtung der inneren Sicherheit stark beschleunigte.⁴² Die Armee wurde umfassend restrukturiert und von ei-

41 Spillmann et al., *Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen*; Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 147–200.

42 Daniel Möckli, «Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz», in: *Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001), S. 125–146.

ner Ausbildungs- in Richtung einer Einsatzarmee weiterentwickelt. Die Armee XXI sollte über alle Aufträge hinweg zur Kooperation befähigt werden. Die militärischen Friedensförderungsbeiträge sollten zu einem strukturbestimmenden Auftrag einer europäischeren Ausrichtung der gesamten Armee werden. Die Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung wurde 2003 mit 76 Prozent Ja-Stimmen angenommen.⁴³

2 Zurück zur Strategie: Grundlagen

Wie lässt sich das Wesen der Strategie in der Sicherheitspolitik fassen und wie steht es um die strategischen Grundlagen der Schweiz? Der folgende Abschnitt diskutiert diese Fragen in Theorie und Praxis. Die theoretischen Grundlagen betonen, dass die Sicherheitspolitische Strategie der Militärstrategie, die sich auf die operative Kriegsführung konzentriert, übergeordnet ist. Dem Primat der Politik folgend ist sie gleichzeitig der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung untergeordnet. Wie sich ein so verstandener Strategiegehalt in der politischen Praxis artikuliert, zeigt ein Vergleich von fünf Sicherheitsstrategien europäischer Länder. Alle fünf untersuchten Sicherheitsstrategien folgen einer *Ziele-Wege-Mittel*-Steuerungslogik und konzentrieren sich auf die Priorisierung übergeordneter strategischer Schwerpunkte, auf welche die Beiträge der einzelnen Instrumente ausgerichtet werden.

Die Schweiz verfügt über keine ausgeprägte strategische Kultur. Dies kann angesichts der Besonderheiten ihres politischen Systems – Kollegialregierung, Departementalsystem und Föderalismus – nicht erstaunen. Die bis heute substanziellsten Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz wurden von der Studienkommission Schmid in den 1960er Jahren erarbeitet. Heute steht mit dem neu geschaffenen SEPOS das erste Mal ein Amt auf der obersten Verwaltungsstelle zur Verfügung, das die strategischen Grundlagen der Schweiz – zusammen mit anderen Akteuren der Verwaltung und der Wissenschaft – kontinuierlich weiterentwickeln kann. Es gilt das Wesen der Strategie auf das heutige, viel umfassendere Verständnis von Sicherheitspolitik – verstanden als *Querschnittsaufgabe* – neu auszurichten.

43 Bundesrat, *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung*, 24.10.2001.

2.1 Theorie: Zum Wesen des Strategiebegriffs

Das Wesen der Strategie kann mit dem Grundgedanken des preussischen Militärwissenschaftlers Carl von Clausewitz veranschaulicht werden, der die enge Verbindung militärischer Grammatik mit einer politischen Logik postulierte. Das bekannte Zitat – «Der Krieg ist eine blosser Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln»⁴⁴ – hebt die fehlende Eigenständigkeit kriegerischer Handlungen gegenüber politischen Zwecken hervor. Die Unterordnung militärischer Operationen unter politische Zielsetzungen widerspiegelt das Primat der Politik in Krieg und Frieden. Die strategische Analyse beschäftigt sich mit der Integration von politischem, wirtschaftlichem und militärischem Urteilsvermögen mit Blick auf Entscheide in der politischen Dimension von Krieg und Frieden.⁴⁵ Strategisches Denken ist eingebettet in das breitere Unternehmen der Sicherheitspolitik, die sich mit der Aufrechterhaltung des Friedens sowohl gegen innen als auch im internationalen Umfeld eines Staates auseinandersetzt. Eine umfassend verstandene Sicherheitspolitik beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen organisierter politischer Gewalt, mit Veränderungen im Sicherheitsdenken sowie mit Institutionen, politischen Prozessen und Normen zur Minderung von Unsicherheit.

Sicherheitsstrategien sind geprägt von einer Ziele-Wege-Mittel-Logik und langfristig ausgerichtet. Die sicherheitspolitischen *Ziele* definieren, welche Werte geschützt werden sollen. Die *Wege* verbinden die sicherheitspolitischen *Ziele* mit den sicherheitspolitischen *Mitteln*. Sie bestimmen, mit welchen strategischen Schwerpunkten die sicherheitspolitischen *Ziele* erreicht respektive auf welche strategischen Schwerpunkte die sicherheitspolitischen Instrumente ausgerichtet werden sollen. Nationale Sicherheitsstrategien definieren den Handlungsrahmen für die Umsetzung der Sicherheitspolitik. Im Grundsatz folgen sie einer strategischen Steuerungslogik, die mit der Wahl und Priorisierung von Werten, strategischen Schwerpunkten und Mitteln verbunden ist. Es geht um die Ausrichtung und das Zusammenwirken der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente entlang übergeordneter strategischer Schwerpunkte. In der Praxis reibt sich diese Steuerungslogik allerdings

44 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832), Buch I Kapitel 1 Abschnitt 24.

45 Richard K. Betts, «Should Strategic Studies Survive?», in: *World Politics* 50:1 (1997), S. 7–33.

immer an politischen, bürokratischen und individuellen Werten und Interessen, die sich ihr – abhängig vom jeweiligen institutionellen Kontext – entgegenstellen.⁴⁶

Strategisches Denken ist der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung untergeordnet. Es befasst sich aus einer gesamtheitlichen Perspektive mit Fragen der kohärenten Politikformulierung respektive der koordinierten Politikumsetzung. Eine konzeptuell umfassende und operationell vernetzte Sicherheitspolitik stellt hohe Ansprüche an die Regierungsführung. «Auf der politisch-strategischen Ebene bedingt dies eine bessere Integration von Verteidigung, Aussensicherheitspolitik und innerer Sicherheit. Auf der Ebene der Politikumsetzung – über sektorielle und departementale Grenzen und über verschiedene nationale und internationale Regierungsebenen hinweg sowie zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft – steigt die Bedeutung themenspezifischer Netzwerke und vielfältiger Kooperations- und Koordinationsmechanismen».⁴⁷

2.2 Praxis: Strategiegehalt europäischer Sicherheitsstrategien

Die Frage nach der Einbettung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine übergeordnete Sicherheitsstrategie ist seit Beginn des russischen Kriegs gegen die Ukraine für alle europäischen Länder zu einer – wenn nicht *der* – entscheidenden sicherheitspolitischen Herausforderung geworden. Es geht darum, welche Rolle die Armee als Mittel der nationalen und internationalen Politik im Zusammenspiel mit den zivilen Instrumenten in einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie spielen soll. Ein Vergleich der Sicherheitsstrategien des Vereinigten Königreichs (2023),⁴⁸ der Niederlande (2023),⁴⁹ Deutschlands (2023),⁵⁰

46 Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: eine empirische Momentaufnahme», in: *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2016).

47 Wenger Andreas, «Sicherheitspolitik», in: Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (Basel: NZZ Libro, 2022) S. 703–730, 704; Andreas Wenger, «Security Policy and Politics», in: Patrick Emmenegger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Swiss Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2023) S. 523–542.

48 UK Cabinet Office, *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World*, 13.03.2023.

49 Government of the Netherlands, *Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, 03.04.2023.

50 Die Bundesregierung, *Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung*, 27.06.2023.

Estlands (2023)⁵¹ und Finnlands (2017)⁵² kann als zusätzliche Orientierungshilfe für die Strukturierung der ersten Schweizer Sicherheitsstrategie dienen. Dabei interessiert in erste Linie, wie sich der Strategiegehalt in diesen Dokumenten artikuliert. Die Erkenntnisse lassen sich in knapper Form in den folgenden vier Punkten zusammenfassen.

Erstens sticht ins Auge, dass die Formulierung von strategischen Schwerpunkten im Zentrum aller Sicherheitsstrategien steht. Zwar unterscheiden sich die Bezeichnungen für diese Prioritäten – die Rede ist von «pillars», «domains», «lines of action», «general principles lines» –, aber immer geht es um die Priorisierung der übergeordneten Wege, welche die Ziele mit den Mitteln verbinden. Die strategischen Schwerpunkte bündeln die Instrumente entlang priorisierter strategischer Aufgaben und definieren den nationalen und internationalen zivil-militärischen Koordinationsbedarf. Die Diskussion und Strukturierung der strategischen Schwerpunkte nehmen meist mehr als die Hälfte des verfügbaren Platzes ein. Die Formulierung strategischer Schwerpunkte artikuliert den Strategiegehalt der Dokumente in seiner markantesten Ausprägung.

Zweitens fällt auf, dass die Strukturierung der strategischen Schwerpunkte sich oft – mit Unterschieden im Granulationsgrad – in der einen oder anderen Form am Konzept der Souveränität des Staates orientiert, der «erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges»⁵³ (Max Weber) beansprucht und selbst entscheiden kann, was im Inneren sowie in den Beziehungen zu anderen Staaten geschehen soll. Nach innen geht es um den Schutz der Gesellschaftsordnung und der demokratischen Institutionen. Nach aussen um die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung, die in einem durch Grossmachrivalitäten und Gegenmachtbildung geprägten Umfeld wieder vermehrt auf Abschreckung und Verteidigung basiert. Darüber hinaus lassen sich allerdings auch Unterschiede in den strategischen Prioritäten erkennen, die auf spezifische historische Hintergründe, institutionelle Besonderheiten, aussenpolitische Rollenverständnisse und auf ein unterschiedliches Sicherheitsverständnis verweisen.

51 Government Offices of Sweden, *National security strategy*, 22.02.2023.

52 The Security Committee, *Security Strategy for Society 2017*, 02.11.2017.

53 Max Weber, «Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie», in: Johannes Winckelmann (Hrsg.), *Gesammelte politische Schriften* (Tübingen: VS Verlag, 1980), S. 29.

Drittens lassen die meisten Papiere eine explizite oder zumindest implizite Steuerungslogik erkennen. Abhängig von den politischen Institutionen und der strategischen Kultur ist diese allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Die meisten Sicherheitsstrategien präsentieren sich als Rahmendokumente für die nationale Sicherheitspolitik. Sie verweisen auf Substrategien, wobei sich hinsichtlich der Stringenz in der inhaltlichen Ableitung und beim Verweis auf verantwortliche Behörden deutliche Unterschiede zeigen. Das Vereinigte Königreich und die Niederlande lassen einen ausgeprägten politischen und finanziellen Steuerungsprozess von der nationalen Sicherheitsstrategie bis zur Verteidigungspolitik erkennen. Je nach Regierungssystem erfolgt der Impuls für die Erneuerung der Sicherheitsstrategie zyklisch, wobei dieser bei Bedarf aufgrund einer markanten Lageveränderung in der Regel auch ad-hoc erfolgen kann.

Viertens fällt auf, dass die Ausführungen zu den strategischen Herausforderungen und den Bedrohungen meist kurz ausfallen oder sogar explizit in eine jährlich wiederkehrende Bedrohungsanalyse ausgelagert werden. Längere Ausführungen zu den einzelnen Instrumenten sind in den meisten Strategiepapieren ebenfalls nicht vorhanden. In ihrer Länge unterscheiden sich die Dokumente recht deutlich, wobei die Ausprägung des Strategiegehalts nicht von der Länge der Dokumente abhängt.

Der Vergleich macht deutlich, dass sich die bisherigen Sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz hinsichtlich Struktur und Strategiegehalt markant von den untersuchten Sicherheitsstrategien der europäischen Nachbarn unterscheiden.

2.3 Ausgangslage: Dünne Grundlagen des strategischen Denkens

Die Schweiz verfügt aktuell nur über dünne Grundlagen des strategischen Denkens. Vor der Schaffung des SEPOS verfügte der Bund über keine Verwaltungseinheit, die mit der Erarbeitung von strategischen Grundlagen auf der sicherheitspolitischen Stufe betraut war. Auch im universitären Umfeld sucht man vergeblich nach einer Professur für Strategische Studien, die dem Verständnis gewidmet ist, wie politische Ziele und militärische Mittel unter sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Zwängen zusammenwirken. Die Arbeiten der Studienkommission Schmid bieten daher bis heute den substanziellsten Ausgangspunkt

für die Entwicklung einer Sicherheitsstrategie.⁵⁴ Der Blick in die Mitgliederliste der Studienkommission Schmid ruft dabei in Erinnerung, dass sich im damaligen universitären Umfeld der Schweiz eine ganze Reihe von Professuren aus unterschiedlicher disziplinärer Perspektive mit strategischen Fragen auseinandersetzten.⁵⁵

Drei konzeptionelle Einsichten der Studienkommission – zum Begriff der Strategie, zum Verhältnis von Politik und Strategie und zur Natur strategischer Fragen als Führungsprobleme – sind heute noch richtungsweisend, auch wenn sie in der Sprache teilweise veraltet erscheinen mögen. Die Kommission betonte, dass Strategie «seit langem kein auf die militärische Auseinandersetzung beschränkter Begriff» mehr sei. Eine strategische Denkweise bedeute «nicht Militarisierung der Politik und des politischen Denkens». Im Gegenteil: Sie ordne «das Militärische in den Gesamtzusammenhang der Politik der Selbstbehauptung ein». Die Politik der Friedenssicherung sei dabei «das primäre Element jeder Strategie der Kriegsverhinderung».⁵⁶ Der Vorschlag der Kommission für die Definition des Begriffs der Strategie⁵⁷ bildete die Basis für die Strategiedefinition im Sipol B 73.⁵⁸ Beide Dokumente reflektierten allerdings weiterhin den damaligen engen Fokus der Sicherheitspolitik auf die Abwehr von Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen.

Das änderte sich mit dem Sipol B 2000, in dem Sicherheitspolitik als umfassende und viel breitere Querschnittsaufgabe verstanden wird. Der Strategiebegriff des Sipol B 2000 hingegen orientiert sich weiterhin an den Grundlagen der Kommission Schmid: «Unter der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie umfasst die ganzheitlich konzipierte Nutzung unserer Möglichkeiten zur

54 Christoph Breitenmoser / Kurt R. Spillmann, «Strategie ohne Aussenpolitik: zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg», in: *Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 10* (Bern: Peter Lang, 2002).

55 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 9–10.

56 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 41.

57 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 19–20: «Unter Strategie verstehen wir, von unserem Kleinstaat ausgesprochen den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt.»

58 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, S. 116: «Unter Strategie verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie ist der umfassend konzipierte Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen.»

Prävention von Gewalt sowie den Einsatz aller geeigneten zivilen und militärischen Kräfte gegen die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die unser Land, seine Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen in bedeutendem (strategischem) Ausmass gefährden.»⁵⁹

Auch die Überlegungen der Studienkommission zum Verhältnis von Politik und Strategie sind weiterhin lesenswert: «Eine gewisse Spannung zwischen dem strategischen Denken, das sich an Notwendigkeiten und Prioritäten orientiert und auf eine konsequente Planung zielt, und dem politischen Bereich, dessen Element die freie Gestaltung ist», sei nicht zu übersehen und nicht zu beseitigen.⁶⁰ Als unabhängige Expertenkommission betonte die Studienkommission deshalb auch, dass sie lediglich Grundlagen für eine strategische Gesamtkonzeption entwickeln könne. Der politische Entscheid über eine Sicherheitsstrategie in Form von Richtlinien könne dagegen «nur die Sache der obersten Landesbehörde» sein. Es ist bezeichnend, dass die Grundlagen des strategischen Denkens in der Schweiz, dem Milizgedanken folgend, aus der Gesellschaft und Wissenschaft heraus entwickelt wurden. Während der Bundesrat die sicherheitspolitische Gesamtsicht für sich selbst reklamierte, dominierte in den Verwaltungsstellen das Silodenken.

Dies ruft in Erinnerung, dass der Strategiefähigkeit in einem auf Machtteilung angelegten föderalen und departementalen System, an dessen Spitze eine Kollegialregierung steht, per se enge Grenzen gesetzt sind.⁶¹ Dazu kam im Kalten Krieg die äusserst restriktiv definierte Neutralitätspolitik,⁶² welche die Bereiche der Politik und der Wirtschaft strikt zu trennen versuchte, womit an einen strategischen Brückenschlag zwischen dem EMD und dem damaligen Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) nicht zu denken war. Die Studienkommission für strategische Fragen wies denn auch darauf hin, dass eine «kompromisslose Neutralitätspolitik auf wirtschaftlichem Gebiet und

59 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)*, S. 7685.

60 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 20.

61 Andreas Wenger, *Sicherheitspolitik*, S. 703–30; Andreas Wenger, *Security Policy and Politics*, S. 523–542.

62 Zu den Leitlinien und ihrer Rezeption siehe: Dietrich Schindler (Hrsg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983* (Bern: Haupt, 1984), S. 15–19. Rudolf Bindschedler war damals Vorsteher des Rechtsdienstes im EPD und übte in dieser Funktion über lange Jahre einen aussergewöhnlich grossen Einfluss auf die Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik aus. Siehe dazu: Emanuel Diez et al. (Hrsg.), *Festschrift für Rudolf Bindschedler* (Bern: Stämpfli, 1980).

namentlich im Bereich der militärischen Rüstung schwierige Probleme» schaffe.⁶³ Heute dagegen stellt primär das schwammige Neutralitätspolitische Selbstverständnis in Politik und Gesellschaft – im Gegensatz zur immer noch geltenden Neutralitätskonzeption 1993⁶⁴ – eine Hürde für die Entwicklung einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie dar.

Vor diesem Hintergrund hielt die Studienkommission Schmid fest, dass sich strategische Fragen «in weitem Mass als Führungsprobleme» erweisen.⁶⁵ Dies gilt auch heute noch, und zwar sowohl hinsichtlich der Gesamtsteuerung der Vorsorgeplanung als auch mit Blick auf die Organisation des Krisenmanagements. Auf der operationellen Ebene geht es um die Koordination der zivil-militärischen Zusammenarbeit, die allerdings auf der sicherheitspolitischen Ebene gesteuert werden muss. Auf der strategischen Ebene ging und geht es um grundsätzliche verfassungsrechtliche und staatspolitische Fragen mit Blick auf den Übergang von der normalen Lage in den beschleunigten Führungsrhythmus der ausserordentlichen Lage. Damit verbunden sind grundsätzliche, politisch heikle Fragen der Organisation der Zusammenarbeit zwischen der politischen und der militärischen Führung auf verschiedenen Stufen.

Im Kontext der Mehrfachkrisen der letzten Jahre – COVID-19, Krieg, Energiemangel – sah sich die Schweiz denn auch mit akzentuierten strategischen Führungsfragen konfrontiert.⁶⁶ Dies hatte zur Folge, dass sowohl die sicherheitspolitischen Führungsstrukturen als auch die Krisenorganisation des Bundes mehrfach evaluiert und umfassend reformiert wurden.⁶⁷ Künftig soll der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) die Kerngruppe Sicherheit (KGSi) aktiver nutzen, um politisch-strategische Fragen enger mit operativen Fragen zu verknüpfen. Um dies möglich zu machen, wird der Vorsitz des SiA respektive der KGSi neu

63 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 40.

64 Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993.

65 Studienkommission für strategische Fragen 1967, *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*, S. 71.

66 Oliver Thränert / Andreas Wenger, «Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr», in: *Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2023), S. 13–26.

67 Martin Dumermuth, «SECORG: Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich und im Bereich Cyberisiken», 28.10.2022; Andreas Wenger et al., «Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance», in: *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2020), S. 95–148.

permanent durch die Chefin VBS respektive den Staatssekretär für Sicherheitspolitik geführt.⁶⁸

Parallel zu den sicherheitspolitischen Führungsstrukturen wurde die Krisenorganisation des Bundes neu geordnet. Das überdepartementale Krisenmanagement soll neu durch einen permanenten Kernstab unterstützt werden. Dieser unterstützt das federführende Departement, das den politisch-strategischen Krisenstab leitet und einen operativen Krisenstab einsetzen kann.⁶⁹ Da die zwei Reformschritte getrennt erarbeitet wurden, stellt sich die Frage, wie gut die neuen Strukturen am Übergang von Antizipation und Frühwarnung ins Krisenmanagement und in die ausserordentliche Lage in der Praxis ineinandergreifen. Darüber hinaus stellt sich im Kontext einer hybriden Konfliktführung die Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und den militärischen Führungsgremien organisiert werden soll.

Mit Blick auf die Erarbeitung der ersten Sicherheitsstrategie der Schweiz ist die Schaffung des SEPOS im VBS von noch unmittelbarer Bedeutung, da die neue Behörde die Erarbeitung der strategischen Leitlinien für die Sicherheitspolitik leiten soll.⁷⁰ Die Stärkung der Strukturen der sicherheitspolitischen Führung im VBS widerspiegelt die Entwicklung des ehemaligen EMD zum heutigen VBS, dass sich vom klassischen Verteidigungsdepartement in Richtung eines Sicherheitsdepartements weiterentwickelt hat. In Zusammenarbeit mit weiteren Verwaltungseinheiten stellt damit neu ein Akteur auf der obersten Verwaltungsstufe – das SEPOS – eine gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene sicher.⁷¹

68 Martin Dumermuth, *SECORG: Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich und im Bereich Cybersicherheit*; Bundesrat, *Bundesrat passt die Organisation der sicherheitspolitischen Führung an*, 25.01.2023.

69 Bundesrat, *Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)*, 2024.

70 Bundesrat, *Bundesrat beschliesst die Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch 26.06.2024.

71 Gemäss *Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)* konsolidiert das SEPOS die bundesweit vorhandenen Lageanalysen zur strategischen Früherkennung sicherheitspolitischer Herausforderungen, erarbeitet daraus politische Handlungsoptionen und begleitet gegebenenfalls deren Umsetzung; erarbeitet in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten des Bundes und unter Einhaltung von deren Zuständigkeiten zuhanden des Bundesrates strategische Vorgaben für die sicherheitspolitische Kooperation im Inland und mit dem Ausland; und führt, koordiniert oder begleitet im VBS die bi- und multilaterale Sicherheitskooperation sowie die Erarbeitung und Umsetzung von Grundlagen und Vorgaben für die Verteidigungs- und Rüstungspolitik.

3 Sipol S 25: Zweck und mögliche Kerninhalte

Der aktuelle Prozess der Strategieschöpfung stellt eine Chance dar, um einen langfristigen Handlungsrahmen für das gemeinsame und zielgerichtete Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure auf der strategischen Stufe sicherzustellen. Dabei steht auch für die Schweiz die Frage nach der Einbettung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten in eine umfassende Sicherheitsstrategie im Vordergrund. Der unmittelbare Zweck der Sipol S 25 ist ausgehend von den bisherigen Überlegungen relativ einfach in Worte zu fassen. Schwieriger dürfte es sein, eine in Politik und Verwaltung akzeptable Balance zu finden, was die Neuausrichtung der Form, Länge und Struktur der Sicherheitsstrategie im Vergleich mit den letzten Sicherheitspolitischen Berichten anbelangt.

Darüber hinaus bietet die Arbeit an der Sipol S 25 eine Gelegenheit, um die strategischen Grundlagen der schweizerischen Sicherheitspolitik für die Zukunft weiterzuentwickeln. Da dies eine längerfristige Herausforderung darstellt, beschränken sich die folgenden Überlegungen auf mögliche Kerninhalte mit Blick auf 1) absehbare strategische Herausforderungen, 2) damit verbundene strategische Grundsatzfragen und 3) darauf ausgerichtete strategische Schwerpunkte. Grundsatzfragen stellen sich insbesondere zum Begriff der *hybriden Bedrohung*, zum Verständnis einer *erweiterten Verteidigung*, zur Frage der *abschreckenden Wirkung* ziviler und militärischer Instrumente sowie zur Führung und Koordination der *zivil-militärischen Zusammenarbeit*.

3.1 Strategische Herausforderungen

Ein langfristig ausgerichteter strategischer Handlungsrahmen kann nicht aus einer Bedrohungslage abgeleitet werden, die auf lange Sicht volatil, wenig vorhersehbar und instabil bleiben dürfte. Zwar ist verständlich, dass in einem solchen Bedrohungsumfeld das Bedürfnis nach einer Einordnung von Schlüsselereignissen verbunden mit einer Nachschreibung der sicherheitspolitischen Entwicklungen im regionalen und globalen Sicherheitsumfeld in immer kürzeren Abständen an den Bundesrat herangetragen wird. Erläuternde Bedrohungsberichte tendieren allerdings dazu, in einer reaktiven Sicherheitspolitik zu resultieren, wenn sie die Basis für die Formulierung kurzfristiger operationeller Prioritäten bilden. Dem Bedürfnis des Parlaments nach einer kurzen und knappen

Aktualisierung geopolitischer Trends und der Einordnung relevanter Bedrohungsereignisse samt Ableitung kurzfristiger politischer Handlungsoptionen könnte mit einem neuen Produkt nachgekommen werden, das periodisch unter Federführung des SEPOS auf der Basis des jährlichen Berichts des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zur Sicherheit der Schweiz und weiterer Lageanalysen erarbeitet werden könnte.⁷²

Im Kontext der Sicherheitsstrategie hingegen erscheint es zielführender, wenn sich die Ausführungen zur sicherheitspolitischen Lage auf strukturelle Verschiebungen in der regionalen und globalen Sicherheitsordnung konzentrieren, welche das Potenzial haben, die für die Schweiz relevante Bedrohungsdynamik auf längere Sicht zu beeinflussen. Der Charakter und die geografische Verortung der mittel- und langfristigen absehbaren strategischen Herausforderungen bilden eine stabilere Basis für die Formulierung der strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik als kurzfristige Bedrohungsdynamiken. Dabei lassen sich drei zentrale, für die Sicherheit relevante strategische Herausforderungen identifizieren.

Die zunehmende Versicherheitlichung der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ist mit einem Ausbau der Exportkontrollen, Investitionskontrollen, Technologie-sanktionen und Industriepolitik verbunden.

Erstens macht die Zäsur des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine deutlich, dass die Vision einer liberalen europäischen Sicherheitsordnung endgültig gescheitert ist. Europa ist nicht mehr im Frieden und Russland ist nicht mehr Partner. Der Erosionsprozess einer offenen europäischen Ordnung begann schon vor Jahren. Die Rückbesinnung auf den imperialen Charakter der politischen Identität Russlands und der autoritäre Charakter des Putinismus nahm immer deutlichere Formen an. Russland forderte eine Revision der europäischen Sicherheitsordnung unter Berücksichtigung seiner Interessensphären im postsowjetischen Raum. Der Beginn des russischen Angriffskriegs und seine Entwicklung in einen beidseits verlustreichen Abnutzungskrieg zogen eine markante Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa nach sich.

72 Siehe beispielsweise: Nachrichtendienst des Bundes, *Sicherheit Schweiz: Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes 2023*, 26.06.2023.

Die Logik der Abschreckung und des Mächtegleichgewichts wird die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf lange Sicht prägen. Der Krieg hat einen massiven Ausbau und eine rasante technologische Modernisierung der militärischen Potenziale in ganz Europa ausgelöst. Die Rückkehr einer konfrontativen europäischen Sicherheitsordnung stellt auch eine grundsätzliche Zäsur für die Sicherheitspolitik der Schweiz dar. Es stellt sich die Frage nach dem Wiederaufbau der militärischen Verteidigungsfähigkeit und seiner Einbettung in eine umfassende Sicherheitsstrategie.

Zweitens muss Europa zur Kenntnis nehmen, dass sich der Angelpunkt der Weltpolitik in den Indopazifik verschoben hat. Die Dynamiken der Gegenmachtbildung zwischen China und den USA haben sich in den letzten Jahren beschleunigt. Während die USA den quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad) mit Australien, Indien und Japan intensivierte und ein trilaterales Militärbündnis (AUKUS) mit Australien und dem Vereinigten Königreich abschlossen, erweiterten China und Russland ihre strategische Partnerschaft zunehmend in den militärischen Bereich. Im Zuge der Annäherung zwischen Peking und Moskau stieg in den USA wiederum die Befürchtung, in einen Zweifrontenkrieg hineingezogen zu werden, sollten China und Russland ihre regionalen militärischen Druckversuche um Taiwan und in der Ukraine zeitlich koordinieren.

Für Europa rufen die Entwicklungen in Erinnerung, dass entlang eines Krisenbogens von der Sahelzone über den Nahen und Mittleren Osten bis in den Südkaukasus und Westbalkan mit anhaltender Instabilität gerechnet werden muss.

Während die USA den quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad) mit Australien, Indien und Japan intensivierte und ein trilaterales Militärbündnis (AUKUS) mit Australien und dem Vereinigten Königreich abschlossen, erweiterten China und Russland ihre strategische Partnerschaft zunehmend in den militärischen Bereich. Im Zuge der Annäherung zwischen Peking und Moskau stieg in den USA wiederum die Befürchtung, in einen Zweifrontenkrieg hineingezogen zu werden, sollten China und Russland ihre regionalen militärischen Druckversuche um Taiwan und in der Ukraine zeitlich koordinieren.

Die Dynamiken der Gegenmachtbildung im Indopazifik – dies wird in Europa noch zu wenig wahrgenommen – haben negative Rückwirkungen für die Stabilität Europas. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, europäische Sicherheit zunehmend global zu denken, und zwar sowohl im militärischen Bereich als auch an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft. Russlands militärische Durchhaltefähigkeit im Ukrainekrieg hängt als Juniorpartner Chinas zunehmend von Pekings politischer, wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung ab, ergänzt durch substantielle Waffenlieferungen durch den Iran und Nordkorea. Die zunehmende Versicherheitlichung

Die Dynamiken der Gegenmachtbildung im Indopazifik – dies wird in Europa noch zu wenig wahrgenommen – haben negative Rückwirkungen für die Stabilität Europas. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, europäische Sicherheit zunehmend global zu denken, und zwar sowohl im militärischen Bereich als auch an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft. Russlands militärische Durchhaltefähigkeit im Ukrainekrieg hängt als Juniorpartner Chinas zunehmend von Pekings politischer, wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung ab, ergänzt durch substantielle Waffenlieferungen durch den Iran und Nordkorea. Die zunehmende Versicherheitlichung

der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft wiederum ist mit einem Ausbau der Exportkontrollen, Investitionskontrollen, Technologiesanktionen und Industriepolitik verbunden. Diese neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen – von der ökonomischen Sicherheit über die Lieferkettensicherheit bis zur Versorgungssicherheit – tangieren auch die Schweiz. Gegen innen fordern sie das liberale Staatsverständnis und die Resilienz des schweizerischen Modells in grundsätzlicher Hinsicht heraus. Gegen aussen stellen sie das Land vor schwierige Positionierungsfragen, nicht nur gegenüber China, sondern auch gegenüber den USA und Europa.

Drittens rückten die Terrorattacken der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 den Nahen und Mittleren Osten und seine hochkomplexen lokalen, regionalen und globalen Konfliktlinien schlagartig wieder ins Zentrum der weltpolitischen Aufmerksamkeit. Die militärischen Offensiven Israels in den Gazastreifen und in den Libanon verbunden mit dem Risiko eines grossen militärischen Schlagabtausches zwischen Israel und Iran veranschaulichten exemplarisch, wie unvermittelt regionale Krisen – in Verbindung mit innenpolitischen Entwicklungen – nicht vorhersehbare nationale, regionale und globale Rückkopplungseffekte haben können. Die krisenhaften Ereignisse verschoben die Aufmerksamkeit der westlichen Diplomatie weg vom Krieg in der Ukraine, mit negativen Auswirkungen für Kyivs militärischen und politischen Handlungsspielraum. Auf der Ebene der internationalen Politik vertiefte der Nahostkrieg die Entfremdungstendenzen zwischen dem Westen und dem globalen Süden. Gleichzeitig spaltete er die westlichen Gesellschaften entlang pro-israelischer und pro-palästinensischer Linien.

Für Europa rufen die Entwicklungen in Erinnerung, dass entlang eines Krisenbogens von der Sahelzone über den Nahen und Mittleren Osten bis in den Südkaukasus und Westbalkan ebenfalls auf lange Sicht mit anhaltender Instabilität gerechnet werden muss. Die damit verbundenen Gefahren des Terrorismus, des Gewaltextremismus, der schweren organisierten Kriminalität, der irregulären Migration und der Proliferation betreffen auch die Sicherheit der Schweiz. In operationeller Hinsicht dürften sie insbesondere den Nachrichtendienst und die Systeme der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Grenzschutz) der Kantone und des Bundes belasten sowie punktuell die Armee.

3.2 Strategische Grundsatzfragen

Die drei genannten strategischen Herausforderungen werden die Entwicklung der kurzfristigen Bedrohungslage auf absehbare Zeit bestimmen. In diesem Kontext stellen sich eine Reihe strategischer Grundsatzfragen, die eine breitere Diskussion verdienen, hier aber nur im Ansatz skizziert werden können.

Mit Blick auf die Charakterisierung der Bedrohungslage verdient *erstens* der Begriff der hybriden Bedrohung eine vertiefte Reflexion. Zuerst stechen seine Unbestimmtheit und Offenheit ins Auge. Es bleibt unklar, wo hybride Bedrohungen beginnen und enden. Damit ist der Begriff wenig geeignet, um im Bedrohungsdialog eine realistische Einschätzung der Sicherheitslage zu vermitteln. Gleichzeitig verweist er auf eine Kerncharakteristik der aktuellen Bedrohungslage: Es gibt Akteure, deren Strategie auf eine *hybride Konfliktführung*⁷³ zwischen den Kategorien von Krieg und Frieden ausgerichtet ist. Sie agieren bewusst in rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, nachrichtendienstlichen und militärischen Grauzonen⁷⁴ und unterlaufen damit die herkömmlichen Kategorien einer auf Eskalationskontrolle und Stabilität ausgerichteten Abschreckungsstrategie.⁷⁵

Auf der politisch-strategischen Ebene ist der Hinweis auf den hybriden Grauzonencharakter der aktuellen Bedrohungslage zweckdienlich. Er unterstreicht, dass aktuelle Bedrohungen, Gefahren und Risiken primär an den Schnittstellen von Verteidigung, Aussensicherheitspolitik und innerer Sicherheit entstehen dürften. Entsprechend hängt ihre erfolgreiche Bewältigung auch von einem engen Zusammenwirken von nationaler Resilienz, zivil-militärischer Verteidigung und internationaler Sicherheitskooperation ab.

Auf der Ebene der operationellen Gefahrenabwehr hingegen drängt sich eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen hybrider Bedrohungen auf, um institutionelle Zuständigkeiten zuzuordnen und gezieltere Gegenmassnahmen zu formulieren. *Hybride*

73 Siehe: Bundesrat, *Sicherheitspolitischer Bericht 2021*, 24.11.2021, S. 37–39; Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, 07.09.2022, S. 17.

74 Christopher Marsh, «The Grey Zone and Hybrid Conflict: A Conceptual Introduction», in: Mitt Regan / Aurel Sari (Hrsg.), *Hybrid Threats and Grey Zone Conflict: The Challenge to Liberal Democracies*, Ethics, National Security, and the Rule of Law (New York: Oxford Academic, 2024).

75 Patrick Keller, «Abschreckung in der Grauzone», in: *Internationale Politik*, 26.06.2023.

Beeinflussungsversuche folgen einer Logik der Subversion und zielen auf eine Aufweichung des sozialen Zusammenhalts und die Delegitimierung demokratischer Institutionen. *Hybride Operationen* dagegen folgen einer funktionalen Logik mit dem Ziel, die funktionale Kontrolle über kritische Infrastrukturen oder strategische Sektoren der Wirtschaft zu erlangen. Die *hybride Kriegsführung* wiederum folgt einer paramilitärischen Logik und stellt die Vorstufe einer konventionellen Kriegsführung dar, die auf die Kontrolle von Territorium abzielt.⁷⁶

Damit verbunden gilt es *zweitens* auch ein gemeinsames Verständnis des Begriffs der *erweiterten Verteidigung* zu entwickeln. Mit der Feststellung, dass das Schadensausmass eines bewaffneten Angriffs auch durch im Inland operierende, nichtstaatliche Gruppierungen erreicht werden könne, erweiterte der Sipol B 16 den Begriff der Verteidigung gegen innen. Das «Schwarze Buch» betonte demgegenüber, dass in einem hybriden Konfliktumfeld Verteidigung auch nach aussen breiter aufgefasst werden müsse als früher.⁷⁷ Dem ist im Grundsatz zuzustimmen, wobei es auch hier eine Differenzierung der Dimensionen dieser Ausweitung braucht. Es geht um die Akzentuierung grenzüberschreitender politisch-militärischer Bedrohungen a) mit Distanzwaffen oder verdeckten Operationen über weite geografische Räume hinweg; b) in neuen nachrichtendienstlichen und militärischen Operationsräumen (Cyberraum, Weltraum, elektromagnetischer Raum); und c) mit hybriden Mitteln der politischen Desinformation und Erpressung.⁷⁸

Aus einer politisch-strategischen Perspektive stellt eine erweiterte Verteidigung hohe Anforderungen an eine aktive sicherheitspolitische Führung. Entlang der im Sipol B 16 aufgelisteten rechtlichen Leitplanken – Bedrohung der territorialen Integrität, der gesamten Bevölkerung, der Ausübung der Staatsgewalt⁷⁹ – muss die politische Führung für jede einzelne Kategorie entscheiden, ob und ab welcher Intensitätsstufe der Verteidigungsfall eintritt, welche Vorbereitungs- und Einsatzpflichten

76 Mikael Wigell et al., «Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats», 06.05.2021; Lennart Maschmeyer, «Assessing Hybrid War: Separating Fact from Fiction», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 332 (2023).

77 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 4.

78 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung*, 24.08.2022, S. 4.

79 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates* (2016).

damit verbunden sind und in welchen strategischen Führungsstrukturen im Eintrittsfall agiert werden soll. Weil derartige Abgrenzungen lediglich theoretisch vorgenommen werden können, braucht es je nach konkreter Situation eine Führungsentscheidung des Bundesrats. Es ist daher eine Frage von strategischer Bedeutung, wie der Bundesrat sein politisches Gewicht aktiv und kontinuierlich in die Vorsorge- und Führungsprozesse auf der strategischen Ebene einbringen will respektive wie er in die Prozesse eingebunden werden kann.⁸⁰ Aus der operationellen Perspektive der Armee bedeutet ein erweitertes Verständnis von Verteidigung, dass militärische Verbände «im selben Raum gleichzeitig oder in rascher Folge kämpfen, schützen und helfen können» müssen.⁸¹ Diese Abgrenzungen sind wichtig, damit nicht der Eindruck einer Militarisierung ziviler Bereiche entsteht.

Dies führt *driftens* zur Frage, wie angesichts des beschriebenen Konfliktbildes künftig eine abschreckende, abhaltende oder dissuasive Wirkung erzielt werden kann und welche Rolle der Armee in diesem Zusammenhang zukommen soll. Der Sipol B 21 hielt zu Recht fest, dass die klassische militärische Abschreckung angesichts hybrider Angriffe (unter der Kriegsschwelle) mit der «Stärkung der Resilienz von Gesellschaft und Staat» ergänzt werden müsse. In nicht-traditionellen Konfliktkontexten kommen der Verknüpfung von Resilienz und «*Deterrence by Denial*» (Abschreckung durch Verhinderung) grundsätzlich eine grössere Bedeutung zu als einer «*Deterrence by Punishment*»-Logik (Abschreckung durch Bestrafung).⁸²

Mit Blick auf die Abschreckung grenzüberschreitender politisch-militärischer Bedrohungen hingegen gewinnt die dissuasive Wirkung militärischer Mittel erneut an Bedeutung. Im Kalten Krieg beruhte die Dissuasion der Schweiz – verstanden als Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft⁸³ – auf dem Konzept des *hohen Eintrittspreises*, einer zahlenmässig starken Armee, umfassenden Schutz- und

80 Die mangelnde strategische Führung durch den Bundesrat stellte im Kalten Krieg die entscheidende Schwachstelle im damaligen Gesamtverteidigungssystem dar. Siehe: Expertengruppe Muheim, *Schlussbericht der Expertengruppe Muheim an den Schweizerischen Bundesrat: Überprüfung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und Darstellung von damit eng zusammenhängenden Fragen*, 15.09.1986.

81 VBS, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken*, S. 4.

82 Alex S. Wilner / Andreas Wenger (Hrsg.), *Deterrence by Denial* (New York: Cambria Press, 2021).

83 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (Konzeption der Gesamtverteidigung).

Festungsbauten sowie einer detaillierten Vorbereitung für den Widerstand im besetzten Gebiet. Gegenüber aktuellen Bedrohungen aus der Distanz hingegen, die mit politischen Druckversuchen verbunden sein können, muss das Konzept der militärischen Dissuasion grundsätzlich neu ausgerichtet werden.

Entscheidend ist die Kombination von eigenen Wirkmitteln auf grosse Distanzen und der Befähigung zur Abwehr von Distanzangriffen. Im Zentrum einer situativ aktivierbaren Abhalte- oder Abschreckungsfähigkeit stehen aufgrund der militärtechnologischen Entwicklung und der damit verbundenen Digitalisierung der Streitkräfte künftig interoperable Kommando- und Kontrollsysteme wie das F-35-Kampfflugzeug. Diese Systeme verknüpfen die strategisch-politische Entscheidungsebene mit den operationellen und technischen Umsetzungsebenen im SNFW-Verbund. Die funktionale Befähigung zum Datenaustausch bildet den Kern einer Abhaltefähigkeit, die im Konfliktfall aktiviert werden kann und eine Unterstützung durch internationale Partner erst möglich macht.

Eine *vierte* Herausforderung stellt sich mit Blick auf die zivil-militärische Zusammenarbeit, die im Kapitel von Simon Aebi und Lucas Renaud vertieft behandelt wird.⁸⁴ Weder der Begriff noch das Konzept der Gesamtverteidigung weisen aufgrund ihrer engen Ausrichtung auf das militärische Krisenmanagement den Weg in Richtung einer modernen zivil-militärischen Gefahrenabwehr. Im Kontext einer erweiterten Verteidigung, einer europäisierten Polizeiarbeit, eines operationelleren Bevölkerungsschutzes und einer intensivierten internationalen Zusammenarbeit über alle diese Bereiche hinweg muss das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit viel breiter und netzwerkartiger verstanden werden. Entscheidend ist dabei auch hier eine aktive strategische Führung auf der sicherheitspolitischen Stufe.

Eine *fünfte* und letzte Herausforderung stellt vielleicht die grösste Herausforderung bei der Entwicklung und Umsetzung einer übergeordneten Sicherheitsstrategie dar. Strategisches Denken und Handeln zieht die Armee in die hohe Politik und die Politik in die Niederungen der operationellen Zusammenhänge von Technologie, militärischer

84 Simon Aebi / Lucas Renaud, «Zivil-militärisches Zusammenwirken von sicherheitspolitischen Instrumenten am Beispiel der Schweizer Armee», in: *Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2024), S. 69–90.

Organisation und operationeller Doktrin. Die Armee muss lernen, auf der strategischen Ebene zu denken und handeln. Die Politik wiederum braucht ein basales Verständnis der Zusammenhänge zwischen Technologie, Organisation und Doktrin, die militärische Systeme und Strukturen konstituieren. Es braucht politischen und militärischen Sachverstand, um die komplexen Zusammenhänge zwischen militärischen Fähigkeiten und ihren Kosten oder zwischen Technologie und Neutralität oder Technologie und ziviler Kontrolle zu durchleuchten. Wichtig erscheint vor allem, dass Politik und Armee im kontinuierlichen Dialog stehen, sei dies im Rahmen von Übungen oder der Mechanismen der politischen Prozesse.

3.3 Strategische Schwerpunkte: Kooperation, Resilienz, Verteidigung

Ausgehend von den drei skizzierten strategischen Herausforderungen und unter Berücksichtigung der Überlegungen zu den aufgeworfenen strategischen Grundsatzfragen sollen dann die künftigen strategischen Schwerpunkte im Zentrum des Berichtes stehen. Wie oben dargelegt, beschreiben die strategischen Schwerpunkte die *Wege*, welche die sicherheitspolitischen *Ziele* mit den sicherheitspolitischen *Mitteln* verbinden. Sie definieren, auf welche gemeinsamen Aufgaben die Mittel der Sicherheitspolitik ausgerichtet werden sollen, und sind Ausdruck des zielgerichteten gemeinsamen Denkens und Handelns auf der strategischen Stufe.

Ein *erster strategischer Schwerpunkt* könnte sich auf die Intensivierung der internationalen Sicherheitskooperation der Schweiz zur Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung in Europa und weltweit konzentrieren. Der Handlungsspielraum für eine Stärkung der ausgreifenden Komponenten der Sicherheitspolitik ist beträchtlich, auch unter der Annahme, dass die Schweiz am Kern des Neutralitätsrechts festhalten und weder der NATO noch der EU beitreten wird. Entscheidend für eine kohärente Vertiefung der Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen ist jedoch eine Annäherung der neutralitätspolitischen Selbstverständnisse zwischen den politischen Kräften des Landes.⁸⁵

85 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung* (Zürich: CSS/ETH, 2022).

Einerseits geht es darum, die Zusammenarbeit in den Bereichen Völkerrecht, zivile und militärische Friedensförderung, Resilienz und Katastrophenmanagement sowie Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit unter Einbezug aller nationalen Partner weiterzuentwickeln und auf den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld auszurichten. Das Profil der Schweiz in diesen traditionellen Feldern der Zusammenarbeit ist gut etabliert und bleibt ein wichtiger Pfeiler der Sicherheitskooperation.

Angesichts der Akzentuierung der verteidigungspolitischen Herausforderungen in einem konfrontativen europäischen Sicherheitsumfeld geht es andererseits – und das ist neu – um die Vertiefung und den Ausbau der Zusammenarbeit zur Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten der Schweiz. Dies umfasst eine engere Zusammenarbeit im Rüstungsbereich (unter Berücksichtigung der Rüstungsdiplomatie und der Rüstungsindustriepolitik, wie Amos Dossi in seinem Beitrag argumentiert),⁸⁶ einen Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Standards, Ausbildung, Personalaustausch, Nachrichtendienst und Übungen sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Innovation.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die politische Diskussion um die Vertiefung der Kooperation zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeiten nicht auf die multilaterale Kooperation mit der NATO und die Beteiligung an Artikel-5 Übungen reduziert wird. Der Spielraum für eine pragmatische intergouvernementale Verteidigungskooperation hat sich im Kontext der russischen Invasion der Ukraine deutlich erweitert.⁸⁷ Es geht um die richtige Prioritätensetzung in einem viel breiteren Netzwerk von bilateralen und minilateralen sowie plattformgetriebenen und themenspezifischen intergouvernementalen Kooperationsformaten.⁸⁸

Ein *zweiter strategischer Schwerpunkt* sollte sich auf die Stärkung der Resilienz von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft konzentrieren. Einerseits geht es dabei wie bisher um die Stärkung der Widerstands- und Regenerationsfähigkeit des *Gesamtsystems Schweiz* gegenüber

86 Amos Dossi, «Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz», in: *Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2024), S. 91–110.

87 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa*, S. 5.

88 Center for Security Studies, *CSS-Briefing-Papier Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa*.

Gefährdungen in den drei Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft. Auch mit Blick auf diesen strategischen Schwerpunkt spielen Innovation und Technologie sowie die internationale Zusammenarbeit eine zunehmend wichtige Rolle.

Andererseits geht es bei der Verbesserung der Resilienz des Gesamtsystems Schweiz zunehmend – und dies ist neu – um die Bewältigung von politisch-strategisch motivierten Destabilisierungsversuchen, die weit über die klassischen Bevölkerungsschutzszenarien hinausgehen. Wie dargelegt stellen der hybride Grauzonencharakter der aktuellen Bedrohungen und die damit verbundene Versicherheitlichung der Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft das liberale Modell der Schweiz mit Blick auf das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vor staatspolitische Grundsatzfragen. In operationeller Hinsicht wiederum stellen sich komplexe Fragen der Kooperation zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die eine grundsätzliche Steuerung der Zusammenarbeit auf der strategisch-politischen Ebene erfordern.

Ein *dritter strategischer Schwerpunkt* muss auf der Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten und ihrer Einbettung in eine umfassende Sicherheitsstrategie liegen. Wie die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht haben, besteht hier der grösste Diskussions- und Handlungsbedarf, insbesondere mit Blick auf die strategischen Grundsatzfragen. Weil die mit diesem strategischen Schwerpunkt verbundenen Herausforderungen bereits in den vorhergehenden Abschnitten zur Sprache kamen, werden sie hier nicht weiter vertieft.

4 Ausblick

Mit der Erarbeitung der ersten Sicherheitsstrategie der Schweiz – der Sipol S 25 – ist die Chance verbunden, eine gemeinsame Grundlage für das zielorientierte Denken und Handeln aller Sicherheitsakteure der Schweiz zu entwickeln. Die Formulierung eines übergeordneten strategischen Handlungsrahmens macht unabhängig von einzelnen Verwaltungsansprüchen und Instrumenten sichtbar, wie sich die strategischen Schwerpunkte der Sicherheitspolitik gegenseitig ergänzen.

Die Intensivierung der internationalen Sicherheits- und Verteidigungskooperation und die Stärkung der Resilienz von Staat, Wirtschaft

und Gesellschaft stellen angesichts des hybriden Grauzonencharakters aktueller Konflikte die ersten zwei *Sicherheitspuffer* dar, um die Widerstandskraft des Gesamtsystems Schweiz gegen innen und zusammen mit gleichgesinnten Partnern im europäischen und globalen Umfeld zu stärken. In einem konfrontativen und remilitarisierten europäischen Sicherheitsumfeld hängt ihre Schutz- und Abhaltewirkung allerdings eng zusammen mit dem Wiederaufbau und der Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit. Als funktionierendes Gesamtsystem stellt die Armee nicht mehr nur eine strategische Reserve im Sicherheitsverbund der Schweiz dar. Eingebettet in eine umfassende Sicherheitsstrategie wird sie wieder vermehrt zu einem Mittel der nationalen und internationalen Politik der Schweiz.

Ohne politische Führung des Bundesrats und einen strategischen Konsens im Parlament kann keine kohärente Sicherheitsstrategie formuliert werden. Es ist zu hoffen, dass die Erarbeitung von strategischen Leitlinien für die Sicherheitspolitik dazu beiträgt, den Blick auf das Zusammenwirken der strategischen Schwerpunkte zu wenden. Sie ergänzen sich in ihrer Wirkung und stellen eine kohärente und zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik der Schweiz sicher. Sie sollten weder auf der Ebene der politischen Auseinandersetzung noch auf der Ebene der Verwaltungsansprüche unnötig gegeneinander ausgespielt werden. Als strategische Grundlage können sie einen Beitrag zur Wiederherstellung eines parteiübergreifenden sicherheitspolitischen Grundkonsenses leisten.

Ohne politische Führung des Bundesrats und einen strategischen Konsens im Parlament kann keine kohärente Sicherheitsstrategie formuliert werden.

Eine strategische Gesamtschau weist auch immer auf politische Zielkonflikte hin, die politische Richtungsentscheide erfordern. Die Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeiten hängt aufgrund der Technologieentwicklung und der grenzüberschreitenden Natur aktueller militärischer Bedrohungen eng mit der Ermöglichung einer intensivierten Sicherheits- und Verteidigungskooperation in einem Netzwerk von vielschichtigen Kooperationsformaten zusammen. Ohne eine enge Kooperation bereits in Friedenszeiten, insbesondere im Bereich der Technologie und Innovation, steht die Option *Verteidigung im Verbund* weder

bei der Abwehr von Angriffen aus grosser Distanz noch im Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz zur Verfügung. Der pragmatische Charakter einer zwischenstaatlich organisierten Verteidigungskooperation im europäischen Umfeld eröffnet Spielräume für eine intensiverte Sicherheitskooperation im Rahmen des Neutralitätsrechts und der geltenden neutralitätspolitischen Richtlinien, zumal weder ein Beitritt zur NATO noch zur EU zur Diskussion steht.