

Basel/St. Gallen, 30. Juli 2021

Frau Bundesrätin Viola Amherd,  
Vorsteherin des Departementes für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

p.a. [patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch](mailto:patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch)

## **Stellungnahme zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 vom 14. April 2021**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin,

wenn auch nicht unter den Adressaten, so erlaube wir uns dennoch, im öffentlichen Vernehmlassungsverfahren<sup>1</sup> zu diesem Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Neben unserer rechtswissenschaftlichen Arbeit blicken wir auch auf eine langjährige Laufbahn in der Armee bis in den Armeeführungsstab je im Grad eines Obersten und der Linksunterzeichnete auch auf jene eines Polizeikommandanten, des Chefs eines kantonalen Führungsstabes und auf Mandate (auch) des Bundes auf gesamtschweizerischer Ebene im In- und Ausland (Beratung und Schulung in sicherheitspolitischen und sicherheitsrechtlichen Belangen) zurück.

### **Vorbemerkung**

Es sollte sich, wie aus verschiedenen Stellen hervorgeht, um einen Bericht vornehmlich auf der *strategischen Ebene* handeln, mithin um Analysen und Beurteilungen im Hinblick auf den Einbezug *aller Aspekte und aller Kräfte* auf ein bestimmtes Ziel hin. Dabei wären auch unverzichtbare Voraussetzungen sowohl für Beurteilungen wie für die Umschreibung von Massnahmen auf ein strategisches Ziel hin von grosser Bedeutung (s. z.B. N 76). Das ist aber nicht der Fall. Ebenso möchten wir zu Beginn darauf hinzuweisen, dass *der Weg nie das Ziel sein kann*. Vielfach werden im Bericht jedoch Wege *ohne* klare Zielsetzung beschrieben.

Unbestritten haben Strukturen den notwendigen Abläufen und diese der Zielsetzung zu dienen (*structures follow procedures follow objectives*). Andernfalls besteht die Gefahr, dass - wie oft - die Zusammenarbeitsformen beurteilt werden, nicht aber das Erreichen des Zieles.

Aufgrund der Struktur dieses Berichtsentwurfes ist es unvermeidlich, dass es auch in dieser Stellungnahme zu vereinzelt Wiederholungen kommt.

---

<sup>1</sup> BBl 2021 1020.

## Zusammenfassung

- Das Konzept eines alle vier Jahre erscheinenden sicherheitspolitischen Berichts über mehr als 40 Seiten mit diversen inhaltlichen Wiederholungen früherer Berichte ist u.E. überholt und der raschen Veränderung der sicherheitspolitischen Lage nicht angemessen. Der Berichtsentwurf ist, was wohl kaum ganz vermieden werden kann, bereits aufgrund jüngerer Entwicklungen nicht mehr so aktuell.
- Der Entwurf ist in Teilen eine Sammlung von nicht aufeinander abgestimmten Beiträgen verschiedener Departemente und Ämter mit diversen unhaltbaren Widersprüchen, die auch ein «Silotendenken» von bestimmten Stellen offenbaren.
- Im Berichtsentwurf werden praktisch *keine Ziele formuliert*, sondern *Wege zu nicht formulierten Zielen* skizziert. Damit wird jede strategische Zielsetzung und -erreichung unterlaufen, weil man jederzeit aufgrund anderer Prioritäten Ausnahmen vorsehen können möchte.
- In verschiedenen Bezügen haben die Ausführungen nichts mit der Wirklichkeit zu tun; sie stehen teilweise in einem direkten Gegensatz dazu oder ignorieren (bedrohliche) Entwicklungen.
- Was weitgehend fehlt, sind strategische Beurteilungen in Bezug auf die aktuelle geopolitische Lage und die der Schweiz darin.
- Gravierend ist, dass die systemgefährdenden Ausrüstungsmängel der Armee, namentlich bei den Kollektivwaffen, nicht erwähnt werden und dass jegliche Ansätze zu Vorgaben zur Behebung dieser Mängel fehlen.
- Es fehlen sodann wesentliche strategische Überlegungen zu gesellschaftlichen Zusammenhängen als Voraussetzung für die einzuschlagenden Wege (bspw. Gleichstellung der Frau, staatsbürgerlicher Unterricht, Integration von Flüchtlingen, Kommunikationsstrategien, die auch auf die nicht dem Nahbereich zuzuordnenden Bedrohungen hinweisen); ebenso werden die Folgen gewisser behördlicher strategischer Entscheide (Rahmenabkommen; Ablehnung des Migrationspakts) nicht thematisiert.
- Der Entwurf erscheint als eine vom Kalender erzwungene Pflichtübung, welche die sicherheitspolitische Ausrichtung und Zielsetzung nicht stärkt.
- Der Entwurf dieses Berichtes vermag auch systematisch den zu stellenden Anforderungen nicht voll zu genügen.

## A. Zur Lagebeschreibung

### 1. Die globale Lage (Ziff. 2)

- (1) Die globale Lage ist u.E. mehrheitlich realistisch beschrieben, namentlich die stark erhöhte Verletzlichkeit von Staat, Wirtschaft und Bevölkerung u.a. durch fundamentale Verschiebungen unter den Machtkräften. Diese ergeben sich durch Drücke zum Einbezug in und Auferlegen von Rechts- und Verhaltensnormkonzepten machtvoller Staaten. Solche Machtverschiebungen äussern sich durch die globale Digitalisierung sowie durch die hybride Anwendung von (wirtschafts-)politischen und militärischen Machtelementen teilweise unter der Gewaltschwelle, teilweise aber nur knapp unter der Kriegschwelle. Die Darstellung im Berichtsentwurf entspricht indessen der Perspektive eines vom Geschehen nicht (direkt) betroffenen Zuschauers. Die Schweiz ist aber nicht (nur) Zuschauerin.
- (2) Keineswegs der aktuellen Lage entspricht u.E. z.B. die Feststellung, China und Russland verfügten noch nicht über «die militärischen oder wirtschaftlichen Kapazitäten, und noch weniger über sogenannte «soft power», um die Welt so nachhaltig zu prägen wie die USA» (S. 3).<sup>2</sup> Beide Staaten werden heute von einer diktatorischen, oligarchischen Führung geleitet, welche für sich schon wegen ihrer rechtsstaats-, grundrechts- und demokratiefeindlichen Politik hohe Sicherheitsrisiken bilden. Russlands Stärke zeigt sich - unbesehen quantitativer und/oder qualitativer militärischer Mittel - in anderer Form dort, wo der Westen aus unterschiedlichen Gründen Schwäche zeigt (z.B. Gerangel um Nordstream 2

<sup>2</sup> Dies widerspricht auch den Ausführungen in der Jährlichen Beurteilung der Bedrohungslage, publiziert am 15. Mai 2021, S. 7 f.

[dem auch ein militärstrategisch grosses Gefahrenpotential an nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung innewohnt] oder Russlands Annexion der Krim und dem Verhalten gegenüber der Ukraine, sowie der menschenverachtenden Kriegführung zugunsten Assads in Syrien). Dass China nicht über «soft power» verfüge, kommt einer Verkennung der Verhältnisse gleich: China punktet nicht mit «*way of life*»-Exporten wie die USA seinerzeit (Coca Cola etc.), sondern mit seiner aggressiven, als Hilfe etikettierten Wirtschaftspolitik in zahlreichen Ländern Ostasiens (Seidenstrasse), Afrikas und Osteuropas (einschliesslich EU- und/oder NATO-Mitgliedstaaten!), womit sich China eine *finanziell abhängige «community»* schafft,<sup>3</sup> die ihr bei völker- oder menschenrechtlichen Streitfragen nicht zu widersprechen wagt.<sup>4</sup> Vor allem aber mit der «Einheitsfront»,<sup>5</sup> die auch hierzulande wirkt und lange nicht beachtet worden ist, übt sich China intensiv in der Anwendung von «soft power».<sup>6</sup> Auch die wirtschaftlichen Kapazitäten Chinas werden u.E. massiv unterschätzt: Europa, einschliesslich die Schweiz, ist in einem mittelfristig nicht umkehrbaren Mass von in China hergestellten Produkten abhängig. Man stelle sich vor, nur etwa 30% der Produkte «*made in China*» wären hier nicht mehr erhältlich; es herrschte ein grösseres Chaos, die Masken gegen covid-19 sind nur ein Beispiel.<sup>7</sup>

- (3) Zusammengefasst ist zu bemerken, dass diese Passage der Lagedarstellung Widersprüche aufweist, zum Teil irreführend sind, und damit von vorneherein von einer problemspezifischen strategischen Zielsetzung zu dispensieren sucht.

## 2. Globalisierung und Regionalisierung (Ziff. 2.1.2)

- (4) Nach der Beschreibung «Einige im Technologiesektor tätige Grossunternehmen verfügen in manchen Bereichen faktisch über eine Regulierungsfunktion, die mit staatlichem und internationalem Einfluss konkurriert» folgt der Satz «Auch wenn nichtstaatliche Akteure an Macht gewonnen haben, spielen Staaten weiterhin eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung staatspolitischer, normativer oder wirtschaftlicher Interessen». Das erscheint einerseits widersprüchlich und entspricht zumindest mit Blick auf die IKT-Branche nicht der Wirklichkeit. Nicht einmal die EU, geschweige denn die Schweiz, kann gegen diese nicht nur markt-, sondern *de facto* auch normativ beherrschende Position viel ausrichten.<sup>8</sup> In Bezug auf die später beschriebenen Anstrengungen hinsichtlich Bekämpfung des Missbrauchspotentials (Ziff. 3.1.3), bspw. durch Desinformation, ist dies sehr wichtig.

---

<sup>3</sup> Der Beschluss, Daten des Bundes wegen des sehr kostengünstigen Angebots auch in Servern von chinesischen Konzernen Alibaba zu speichern, schlägt jedem sicherheitspolitischen Denken direkt ins Gesicht und bedeutet eine direkte Bedrohung der Unabhängigkeit durch eine bundesrätlichen Verwaltungsakt, dem Willkür nicht abzusprechen ist.

<sup>4</sup> Die Kritik von 22 Ländern an China wegen seiner Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Uiguren am 29. Oktober 2019 am UNO-Sitz in New York wurde von keinem einzigen muslimischen Staat mitgetragen, obwohl es um den Schutz ihrer Glaubensgenossen ging (<https://www.nzz.ch/international/deutschland-und-22-weitere-laender-kritisieren-china-wegen-uiguren-ld.1518657>); vgl. auch SAYRAGUL SAUYTBAY, Die Kronzeugin, 4. Auflage Zürich 2020, 348). Jüngstes Beispiel betr. finanzielle Abhängigkeit: Montenegro, mit der Möglichkeit, dass China den Hafen von Bar in sein Staatseigentum übernehmen könnte und damit einen (auch militärisch) strategischen Stützpunkt in einem NATO-Staat (und EU-Kandidaten) hätte (vgl. z.B. Wirtschaftswoche vom 1. Mai 2021). [<https://www.wiwo.de/technologie/wirtschaft-von-oben/wirtschaft-von-oben-104-autobahn-montenegro-auf-der-seidenstrasse-in-die-schuld-knechtschaft/27143668.html>].

<sup>5</sup> Vgl. MARKUS MOHLER, China und die Meinungsfreiheit, in: NZZ v. 14.02.2020, 9; RALPH WEBER, «Ich weiss nicht, auf welcher Seite jemand steht», Interview in NZZ Folio vom 27.09.2020; «Inside Huawei», in: Republik v. 23. Januar 2021; «Spionage, Interventionen, Geschäftsübernahmen», in: NZZ am Sonntag v. 17.01.2021; CARMEN PAUL (Universität Freiburg i.Br.), Sinologin, «China im Brennpunkt», 4-teiliger Kurs der Volkshochschule beider Basel (<https://www.vhsbb.ch/kursprogramm/politik-wirtschaft-232854/china-im-brennpunkt-292050>), eine demagogische Meisterleistung! Zu erinnern ist auch an die Intervention der Chinesischen Botschaft, wonach in der Schweiz tibetischen Fahnen selbst privat nicht aufgehängt werden dürften.

<sup>6</sup> China ist daran, in Budapest eine Filiale der Fudan-Universität zu errichten.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die gegenteilige Ausführung auf S. 4 oben: «die Risiken globaler Wertschöpfungs- und Lieferketten vor Augen geführt: Abhängigkeiten». Ein illustratives Beispiel zeigt in diesem Zusammenhang das hierzulande eigenartige diesbezügliche Wirtschaftsverständnis: Im Jahre 2016 kaufte der Linksunterzeichnete in Isfahan/Iran wegen eines Schnupfens in einer Apotheke eine Gesichtsmaske; Hersteller: Flawa. Aber in der Schweiz gab es solche anfangs 2020 nicht.

<sup>8</sup> Man lese nur die neuen Datenschutzzinformatoren von *whatsapp* (Motto: Vogel, friss oder stirb).

Die Feststellung, wonach die «wirtschaftlichen Interessen dieser Firmen ... teils im Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Interessen von Staaten (stehen)», könne dies in Krisen die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit von Staaten einschränken», trifft zu. Das hat zur Folge, dass jegliche Alleingänge der Schweiz in verschiedenen Politikbereichen, bspw. bezüglich möglichst tiefer Unternehmenssteuern, von vorneherein sinnlos sind, worauf deutlich hinzuweisen wäre (vgl. dazu N 48, 68).

- (5) Gänzlich übergangen wird eine Beurteilung dessen, was die globalisierte Digitalisierung etwa für die freie demokratische Kommunikation und die Sicherheit staatlicher Leistungen bedeutet - ein gravierender Fehler (vgl. N 15, 40).<sup>9</sup>

### 3. Gesellschaftliche Polarisierung (Ziff. 2.1.4)

- (6) Die gesellschaftliche Fragmentierung birgt zunächst die Gefahr der *Entsolidarisierung*, wofür sich bei der Pandemiebekämpfung deutliche Belege finden. In der Schweiz kritisiert man zwar die fehlende Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verteilung von Asylsuchenden, vermeidet dabei aber den Blick in den Spiegel. Die Entsolidarisierung *schwächt die Widerstandsfähigkeit* der *Bevölkerung* stark, was sicherheitspolitisch bedenklich ist.
- (7) Zutreffend ist der Hinweis auf das Risiko von politischer Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Dabei wird aber übersehen, dass selbst das Bundesgericht die *Aufhebung der Versammlungsfreiheit wegen einer Gewaltandrohung Extremem* in den «sozialen» Medien für rechtens erklärt und der Stadtrat von Zürich aus demselben Grund die Bewilligung für eine friedliche Demonstration auf über ein Jahr hinaus vorsorglich massiv eingeschränkt hat.<sup>10</sup> Das sind *gesellschafts-, rechts- und sicherheitspolitische Alarmzeichen*. Das rechtsstaatliche Gewaltmonopol wird so ausgehöhlt bzw. aufgegeben. Wie es steht, wenn bspw. China gegen eine bestimmte öffentliche Versammlung protestiert, zeigte sich u.a. im Oktober 2019 mit einer Intervention der chinesischen Botschaft in der Schweiz.<sup>11</sup>

### 4. Entwicklung des Konfliktbildes (Ziff. 2.1.5)

- (8) Wir halten diese Beschreibung für mehr oder weniger zutreffend, aber - wohl aus nicht angebrachter Neutralitätspolitischer Zurückhaltung - für zu wenig prägnant: Es geht nicht um Aktionen «(mehr) als früher in der Grauzone zwischen bewaffnetem Konflikt und Frieden», sondern um Gewaltanwendungen knapp unter der Kriegsschwelle, was die Lage in der Ukraine beweist. Im Donbas wird der Konflikt *nicht* «unter der Schwelle eines bewaffneten Konfliktes ausgetragen», es handelt sich um einen *von Russland geführten bewaffneten Konflikt in einem fremden Land*.<sup>12</sup> Und es wäre naiv zu meinen, die bewaffneten Kräfte seien unzufriedene ukrainische Staatsangehörige. Es handelt sich um Söldner, die von Russland mit modernem Gerät ausgerüstet werden, ohne welche die dauernde Sabotage der *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM)* gar nicht möglich wäre.<sup>13</sup> Es braucht auch in diesem Bericht deutlichere Worte, um Ursachen, Methodik und Ausmass der *realen Bedrohung der Sicherheit* an einer europäischen Peripherie aufzuzeigen.
- (9) In Ergänzung zu «Wesentliche Veränderungen bei den globalen sicherheitspolitischen Trends» fügen wir bei:

---

<sup>9</sup>Wiederum sei auf den unverständlichen Beschluss, die Daten des Bundes in Servern chinesischer und amerikanischer Firmen zu speichern, hingewiesen: dadurch können Krisen geradezu heraufbeschworen werden.

<sup>10</sup>MARKUS MOHLER, Entscheiden Gewalt androhende Extreme über die Versammlungsfreiheit? Zum Urteil des Bundesgerichts 1C\_586/2019 vom 3. August 2020 und zum Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020, in: Sicherheit & Recht 1/2021, 12 ff.

<sup>11</sup>Vgl. Fn. 5.

<sup>12</sup>Man beachte die täglichen Bulletins der OSCE SMM, in der die sehr zahlreichen Waffenstillstandsverletzungen und die Sabotageakte aufgelistet werden.

<sup>13</sup>Vgl. z.B. OSCE SMM Spot Report 13/2021 (<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/485846>) m.w.H., oder das (wiederholt) hilflose Communiqué der Special Representative of the Chairperson-in-Office and the Trilateral Contact Group, Botschafterin Grau, v. 9. Juni 2021 (<https://www.osce.org/chairmanship/489268>).

Die Strategie der demokratie-, rechtsstaats- und grundrechtefeindlichen Staaten ist gekennzeichnet durch die aggressive Schwächung der Wirtschaft (China: Übernahmen) und der Zivilgesellschaft (Desinformation sowie Drohungen von China auch gegen die Schweiz, Desinformation durch Russland) der «westlichen» Welt, die ansatzweise Monopolisierung von Märkten (Russland: u.a. Gas, China: Herstellung von fast allem, Aufkauf seltener Erden) und die Aufrüstung kombiniert mit machbezogenen Drohgebärden. Die demokratischen, grundrechteorientierten Staaten haben demgegenüber *keine eigentliche Strategie*, denn sie sind - unter *vorrangiger* Rücksichtnahme auf kurzfristige *wirtschaftliche Interessen* - ausschliesslich, unter Beachtung des Völkerrechts und der Menschenrechte, auf Reaktion, auf Abwehr ausgerichtet. Damit herrscht eine normative Kraft des Faktischen oder direkt das Faustrecht (Krim, Donbas). Russland wagt es, einen Oppositionellen in Berlin umbringen zu lassen, ohne weitergehende Reaktion. Sayragul Sauytbay (Fn. 4) wird auch im Asylland Schweden von chinesischen Agenten verfolgt und braucht Polizeischutz. Solches ist auch in der Schweiz jederzeit denkbar.

## 5. Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz, Internationale Organisationen (Ziff. 2.2)

- (10) Die Feststellung, die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen sinke, da sie vom «Willen ihrer Mitgliedsstaaten, insbesondere der Grossmächte, abhängen», ist zwar diplomatisch korrekt, inhaltlich aber unzutreffend beschrieben: Es sind fast<sup>14</sup> ausschliesslich China und Russland, die jede wirkungsvolle Entscheidung im UNO Sicherheitsrat verhindern (jüngste Beispiele Belarus und Burma), wenn sie ihren eigenen Interessen widersprechen. Innerhalb der OSZE ist es Russland allein. M.a.W. bestimmen die beiden Grossmächte, die sich explizit gegen demokratische Rechtsstaatsformen und den Schutz der Grundrechte stemmen, bei sicherheitspolitisch heiklen Fragen allein, denn ihretwegen kann der Sicherheitsrat kaum etwas entscheiden.<sup>15</sup> Zumindest im Falle Burmas kommt dies einer Gehilfenschaft zu *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* gleich, ein Verbrechen, das dem Weltrechtsprinzip untersteht.<sup>16</sup>
- (11) Der Beurteilung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz schliessen wir uns weitgehend an, wenn auch mit den nachfolgenden Abweichungen:
- (12) Die Feststellung, im Westbalkan wirke sich der europäische Annäherungsprozess stabilisierend auf die Region aus, halten wir - in jahrelanger Beschäftigung mit diesen Ländern - in dieser Deutlichkeit nicht für zutreffend. Die serbische Regierung setzt mit ihren verstärkten Beziehungen zu Russland und China, von diesen wohlwollend aufgenommen, umgekehrt die EU unter Druck. Montenegro, zwar NATO-Mitglied, ist wirtschaftlich von russischen Oligarchen stark unterwandert und in eine strategische Abhängigkeit zu China geraten (vorstehend N 2). Bosnien-Herzegowina bleibt vorderhand ein gefährliches Pulverfass, weil es praktisch kein gemeinsames Handeln der Landesteile gibt. Serbien wirkt aktiv an der Destabilisierung Bosnien-Herzegowinas (Teilrepublik Srpska).<sup>17</sup> Das EU-Mitgliedsland Slowenien wird derzeit von einer rechtsnationalen Partei geführt, die z.B. in der Migrationspolitik der EU-Politik entgegensteht, wie dies Ungarn unter Ministerpräsident Orbán seit Jahren schon betreibt. Schliesslich kooperiert dieses EU- und NATO-Mitgliedsland jedenfalls bis zu den jüngsten Wahlen mit

<sup>14</sup> Ausnahme USA betr. Israel.

<sup>15</sup> So weigert sich Russland z.B., im Rahmen der OSZE an Gesprächen teilzunehmen, in denen der Begriff «hybride Kriegsführung» verwendet werden könnte (vgl. NZZ v. 30.04.2021, 11)

<sup>16</sup> Vgl. Art. 5 Ziff. 1 lit. b des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (SR 0.312.1), Art. 264a Abs. 1 (i.V.m. Art. 260<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. f) StGB. Russlands aktive Gehilfenschaft durch Waffenlieferungen, China mit seinem Einfluss mindestens durch das Veto gegen UNSR-Resolution.

<sup>17</sup> Wie fragil die Lage in Bosnien und Herzegowina ist, zeigt der Versuch Chinas und Russlands, mit einer Resolution im UNO Sicherheitsrat, das *Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina* (OHR) mit seinem *Steering Board*, eine Folge des Dayton Agreements von 1995, abzuschaffen. Der Resolutionsentwurf wurde am 22. Juli 2021 von 13 UNO-SR-Mitgliedsstaaten gegen die Stimmen Chinas und Russlands abgelehnt.

der türkischen AKP und agiert besonders feindlich gegen Nordmazedonien (NATO-Mitgliedstaat und EU-Beitrittskandidat). In den Bevölkerungen dieser Länder schwelen die ethnisch/religiös/nationalistischen Konflikte, überlagert von ausländischen Destabilisierungseinflüssen (vgl. das Beispiel in Fn. 17), nach dem Untergang Jugoslawiens weiter. Verschlechterungen der dortigen Lage können direkt neue Migrationsströme auch in die Schweiz auslösen mit möglichen Auseinandersetzungen hier.<sup>18</sup> Schliesslich müssen die wachsende politische Instabilität der Türkei und das türkische Machtgebaren (einschliesslich politischem Nachrichtendienst und Drohungen gegenüber Andersdenkenden in westeuropäischen Staaten) sowie die mannigfachen Einflussnahmen Russlands und Chinas im Westbalkan im Auge behalten werden.

- (12) Der UNO *Sicherheitsrat* spielt, wie erwähnt, entgegen der Darstellung (S. 11 f.) insofern bei sicherheitspolitisch wichtigen Problemen leider *keine* bedeutende Rolle, indem er durch China und Russland nicht nur geschwächt, sondern blockiert und *seiner eigentlichen Funktion beraubt* wird (so auch S. 12).

## 6. Bedrohungslage Schweiz (Ziff. 2.3)

### 6.1 Bedrohungen aus dem Cyberraum (Ziff. 2.3.1)

- (14) Aufgrund der klaren Darstellung der Bedrohungslage fragt sich, ob dieser Lage allein mit technologischen Mitteln beizukommen sein wird, oder ob es der strategischen Massnahmen auch in Form rechtlicher Beschränkungen von (selbst organisationsinternen) Vernetzungen bedarf. Die Schweiz ist punkto Cybersicherheit deutlich schlechter aufgestellt als dies im vorliegenden Berichtsentwurf zum Ausdruck kommt.<sup>19</sup> Immerhin hat die Armee die Kapazitäten zur Cyber Defence gestärkt. Aber es ergeben sich bisher nicht angesprochenen sehr grosse Probleme nicht technologischer Natur (vgl. N 40). Die ETH scheint sich v.a. bio-wissenschaftlichen und nicht mehr so sehr technologischen Forschungen wie IT-Sicherheit zu widmen.
- (15) Dass die Schweiz die Daten der Bundesverwaltung in Clouds chinesischer und amerikanischer Firmen auslagern will, schlägt jeder Cybersicherheitspolitik ins Gesicht. In beiden Ländern haben staatliche Behörden vom jeweiligen Landesrecht her Zugang zu den Datenbanken der Firmen. Diese Auslagerung erscheint als eine klare Verletzung von Art. 2 Abs. 1 BV.

### 6.2 Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation (Ziff. 2.3.2)

- (16) Die Beeinflussungsversuche sowohl von China als auch von Russland werden u.E. in verschiedenen Kreisen der Gesellschaft unterschätzt und vom Bund heruntergespielt. *Eine strategische Kommunikation seitens des Bundesrates in der und für die Schweiz fehlt gänzlich.*<sup>20</sup>
- (17) In Bezug auf die nachrichtendienstlichen Aktivitäten Russlands gegen europäische Staaten sei darauf hingewiesen, dass die *Schweiz eine Drehscheibe* bildet und dieser Tatsache zu wenig entgegenstellt (s. dazu auch S. 14 «Drehscheibe für Beeinflussungsversuch»). Zutreffend erscheint uns die Feststellung, dass auch die russische organisierte Kriminalität für schweizerische Interessen von Bedeutung sei. Bedenklich sind in diesem Zusammenhang aber die offenkundigen Unstimmigkeiten in der Geschäftsführung durch die Bundesanwaltschaft in Zusammenhang mit Verfahren, die mit Russland zu tun haben.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Zu erinnern ist an die Situation anfangs der 2000er Jahre, die zu einem Verbot des Waffenerwerbs durch Angehörigen von Staaten des vormaligen Jugoslawiens führte (heute Art. 12 der Waffenverordnung, SR 514.541).

<sup>19</sup> Vgl. mehrere aktuelle Medienberichte, u.a. über Mängelfeststellungen der EFK bei Ruag und Ruag International ohne vollständige Entkoppelung der Datensysteme. Jüngst der Ausfall der Erreichbarkeit der Notfallnummern fast in der ganzen Schweiz (nicht zum ersten Mal) oder der Hackerangriff auf Comparis (betr. Notfallnummern: NZZ ol v. 9. Juli 2021; betr. Comparis: NZZ ol v. 30. August 2012 (!) und 13. Juli 2021).

<sup>20</sup> «Schönwetterpolitik genügt nicht», NZZ v. 2. Mai 2021, 20.

<sup>21</sup> U.a. und besonders: Magnitzki bzw. Browder. In diesem Zusammenhang fällt das Mediencommuniqué der Bundesanwaltschaft v. 27. Juli 2021 auf, in dem die Einstellung eines Verfahrens wegen Geldwäscherei im Zusammenhang mit veruntreuten Geldern der russischen Staatskasse bekannt gegeben wird. Darin heisst es: «Da jedoch ein Zusammenhang zwischen einem Teil der in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerte und der in Russland begangenen Straftat nachgewiesen werden konnte, ordnet die BA deren Einziehung und eine Ersatzforderung zugunsten des



- (18) Die Beurteilung, es sei noch offen, inwieweit China wirklich eine globale Führungsrolle suche (S. 10), widerspricht der nachfolgenden Feststellung, «in Europa weitet sich der chinesische Einfluss aus, durch politisches Engagement oder den Erwerb von Unternehmen und Infrastrukturen oder Teilen davon. Daraus resultieren für westliche Staaten Abhängigkeiten, beispielsweise aufgrund der Kontrolle von Transport-, Kommunikations- und Logistikinfrastrukturen durch chinesische Staatsunternehmen». Darin zeigen sich die einzelnen zur chinesischen Strategie gehörende Puzzleteile, die zu gegebener Zeit an den fälligen Orten zusammengefügt werden können,<sup>22</sup> aber auch die Widersprüchlichkeit dieses Berichtsentwurfes.

### 6.3 Terrorismus (Ziff. 2.3.3)

- (19) Hierzu stellt sich vorerst die Frage, was es bedeutet, die Schweiz sei (weiterhin) ein «sekundäres Ziel». Betrifft das die angenommene Wahrscheinlichkeit einer terroristischen Straftat oder deren Schadenpotential oder beides? Die Umschreibung dessen, was als «terroristische Straftat» angesehen wird, ist nach wie vor - auch und gerade aufgrund des PMT-Gesetzes - unklar (vgl. dazu nachfolgend N 42). Und wenn ein Attentat in der Schweiz begangen wird, hilft es wenig, wenn die Risikoanalyse mit diesem nicht differenzierenden Satz zusammengefasst wird. Das PMT-Gesetz verstösst, abgesehen von seiner rechtsstaatlich und grundrechtlich gänzlich verfehlten Konstruktion, schon deswegen gegen die Bundesverfassung und die EMRK, weil keine Massnahme taugt, ein Attentat zu verhindern, was eine Verletzung der grund- und menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staats (Art. 2, 10 BV, Art. 2 EMRK) bedeutet.<sup>23</sup>

### 6.4 Gewalttätiger Extremismus (Ziff. 2.3.4)

- (20) Die drei erwähnten Arten des gewalttätig-extremistischen Extremismus lassen sich leider nicht mehr so deutlich abgrenzen. Sowohl auf der linken wie auf der rechten Seite gibt es Vermischungen durch anderweitig motivierte gewaltbereite Extreme, bspw. Hooligans oder angebliche Freiheitspatrioten.
- (21) Die zunehmende Problematik dürfte teilweise ihre Ursache auch in der *Politik* und der darin oft *angewandten Polemik* haben. Diese Polemik fällt durch eine überspitzte Wortwahl auf, welche eine sachliche Diskussion von vorneherein erschwert oder verunmöglicht. Der Hang von Politikern, durch extreme Ausdrücke medial auffallen zu wollen, begünstigt diese negative Entwicklung, welche durch die Weitergabe in den sozialen Medien noch verstärkt wird. Dies dient der deliberativen Demokratie und dem Finden von tragbaren Kompromissen nicht, verhindert aber ein gegen die gesellschaftliche Polarisierung gerichtetes Wirken (vorstehend N 6 f.). Die politische Polemik (die es auch früher schon gab) begünstigt Hasstiraden, zuerst in den «sozialen» Medien, dann auch in anderen, und endet mit verbalen und vorerst symbolischen Attacken (bspw. Zustellung von Patronen).<sup>24</sup> Bundesräte treten nun mit Nahschutz auf, weshalb wohl? Damit bereitet die Polemik der Politiker einen guten Boden für Destabilisierungsversuche ausländischer Institutionen und ist somit der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung dagegen äusserst abträglich (s. auch Zusammenfassung, Ziff. 2.3.8, S. 19).

### 6.4 Bewaffneter Konflikt (Ziff. 2.3.5)

- (22) Die Beurteilung, eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz sei kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich (Ziff. 2.3.5), halten wir in dieser Form für *verfehlt*. Es geht längst nicht mehr bloss um mögliche terrestrische Angriffe. Diese Einschätzung ist anfangs des letzten Jahrzehnts stecken geblieben. Sie ignoriert die heutige Kampfkraft von (selbst kleinen) Drohnen, derer

---

Bundes an. Es handelt sich um einen Gesamtbetrag von mehr als CHF 4 Millionen.» Mit dieser Feststellung erscheint die Einstellung des Verfahrens merkwürdig.

<sup>22</sup> Vgl. z.B. SAUYTBAY (N 4), 347, ferner 239 ff.

<sup>23</sup> Vgl. MARKUS MOHLER, drei Aufsätze zum PMT (<https://sui-generis.ch/issue/view/207>), 2. Beitrag, 136 ff. und 3. Beitrag, 176 f.

<sup>24</sup> Vgl. Dazu auch die Ausführungen des Bundeskanzlers Walter Thurnherr im Interview mit der Basler Zeitung vom 19. Juli 2021, S. 4, u.a. zum Stichwort «kollektiver Hass».

sich sowohl das organisierte Verbrechen wie insbesondere auch staatlich gesponserte Söldnergruppen oder Streitkräfte bedienen. Sie steht zudem in *direktem Widerspruch* zu den Ausführungen auf S. 32 f. Dem stünde auch schon die nachfolgende Feststellung entgegen, aus einem bewaffneten Konflikt zwischen der NATO und Russland könnte sich für die Schweiz mit zunehmender Konfliktdauer eine direkte Bedrohung ergeben (S. 17). Im Falle einer militärischen Konfrontation zwischen der NATO und Russland an der europäischen Peripherie (z.B. Ukraine, im Baltikum oder im Schwarzen Meer) könnte Russland mit einem strategischen Überfall auf schweizerisches Territorium oder mit anderen asymmetrischen Angriffen auf die Schweiz und ihre unmittelbaren neutralen Nachbarn hier einen Brückenkopf bilden wollen, um den NATO-Kräften in den Rücken zu fallen.

- (23) Nicht aus den Augen zu verlieren ist auch die politische Entwicklung *in* den USA: Die Spaltung durch die nach wie vor sehr starke Anhängerschaft Trumps in der Bevölkerung einschliesslich einer ihm derzeit hörigen republikanischen Partei und gewaltbereite rechtsextreme Gruppen könnten zu gravierenden innenpolitischen Turbulenzen einschliesslich terroristischen Akten und punktuellen bürgerkriegsähnlichen Konfrontationen führen, die das Land aussenpolitisch völlig lähmten.<sup>25</sup> Eine ebensolche geopolitische Erschütterung würde eine Invasion von China in Taiwan bedeuten.
- (24) Wir müssen uns auch bewusst bleiben, dass auf die NATO-Teilstreitkräfte der EU-Mitgliedstaaten aus verschiedenen Gründen nicht mehr zuverlässig vertraut werden kann. Der für lange Zeit für als «sicher» geltende Gratis-Schutzschild der NATO rings um die Schweiz, z.B. auch im Baltikum, existiert so nicht mehr.<sup>26</sup> Das bedeutet für die Schweiz: Ihr *Trittbrettfahren* punkto militärischer Sicherheit sollte so schnell wie möglich aufgegeben werden, die Aufwendungen für die Landesverteidigung sollten die von den EU-NATO-Staaten geforderte Höhe ungefähr erreichen (s. dazu nachfolgend N 38).

#### 6.5 Verbotener Nachrichtendienst (Ziff. 2.3.7)

- (25) Es bedarf keiner langen Erläuterungen, dass erstens diese Feststellungen über den wachsenden ausländischen verbotenen Nachrichtendienst in der und gegen die Schweiz zutreffen und zweitens die für die Abwehr der Bestrebungen ausländischer Nachrichtendienste vorhandenen Kräfte ungenügend sind. Man muss sich allerdings fragen, welche Beachtung der Bundesrat dem verbotenen Nachrichtendienst gegen die Schweiz beimisst, wenn er dem NDB freie Hand lässt, beliebige Abkommen über die Kooperation mit ausländischen Diensten in der Schweiz abzuschliessen, und wenn der Bundesrat selbst seine Daten an ausländische Cloudfirmen auslagert, deren Server dem Zugriff der jeweiligen staatlichen Institutionen offen stehen (vgl. N 15).

#### 6.5 Schwere und organisierte Kriminalität (Ziff. 2.3.8)

- (26) Die schwere und organisierte Kriminalität (OK) stellt heute die weitaus grössere Bedrohung dar als terroristische Splittergruppen, denen der Bund mit dem verfassungswidrigen PMT-Gesetz begegnen will. Die italienischen Mafia-Organisationen sind nur eine der hauptsächlichen Bedrohungen. Die russische Mafia, die nachweislich auch tief in Politik und Verwaltung Russlands verwurzelt ist, muss als mindestens so gefährlich beurteilt werden. Zudem werden libanesischen Mafiaklans im aktiver. Realistisch ist die Einschätzung des Bedrohungspotentials durch kriminelle Gruppierungen aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion (S. 19). In diesem Zusammenhang erscheint die «*Helvetistan*»-Gruppe in den Bretton Woods Institutionen, welche durch die Schweiz «geführt» wird, als *sicherheitspolitisches Risiko*.<sup>27</sup> Zudem vermögen die bisherigen Anstrengungen zur Geldwäschereibekämpfung nicht zu überzeugen,

---

<sup>25</sup> Vgl. z.B. MARK DANNER, Reality Rebellion, New York Book Review (<https://www.nybooks.com/articles/2021/07/01/reality-rebellion/>).

<sup>26</sup> Sollte Russland das Auslösen eines solchen Konfliktes mit China koordinieren und China gleichzeitig Taiwan angreifen oder andere militärische Operationen im südchinesischen Meer auslösen, wären die USA rasch überfordert und könnten Truppen aus Europa abziehen.

<sup>27</sup> Urteil des BStrGer BB 2018.195 v. 3. April 2019 (Befangenheit des Staatsanwaltes des Bunds); NZZ vom 28. Mai 2020 («Die Methode Lauber wirft ein Schlaglicht auf die Usbekistan-Affäre»); NZZ v. 4. November 2020 («Schweiz zahlt Korruptionsgelder an Usbekistan zurück»).



was insgesamt das Sicherheitsrisiko durch diese mafiosen Vernetzungen erheblich erhöht.<sup>28</sup> Schon seit einiger Zeit hätte eine systematische Überprüfung der Normen für den Kampf gegen die OK und die Geldwäscherei vorgenommen werden müssen, weil die FATF,<sup>29</sup> Italien und andere Staaten die Lücken des Schweizer Aufsichts- und Strafrechts beklagen.

## B. Sicherheitspolitische Interessen und Ziele (Ziff. 3)

### 1. Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz (Ziff. 3.1)

- (27) Die vier Prinzipien sollten nicht bloss als Etiketten dienen, sondern immer wieder in der praktischen Umsetzung auf ihren Gehalt, ihr Zutreffen in der Wirklichkeit geprüft, allenfalls neu definiert und das tatsächliche Handeln dann darauf ausgerichtet werden. Jedenfalls sind Differenzen, Unterschiede zwischen Begriffen und Umsetzung, festzustellen.
- (28) - *Kooperation und Neutralität*: Die «Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt - » wird hier deutlich enger umschrieben als in der praktischen Anwendung. Unparteilichkeit muss auch dort befolgt werden, wo es *nicht* um internationale bewaffnete Konflikte geht (z.B. Belarus, Burma Sahauris in Marokko, vgl. Nachfolgend N 29, 33). Die zum Teil vorwiegend wirtschaftlichen Interessen von internationalen Konzernen und selbst die entfernte Möglichkeit «guter Dienste» scheinen oft eine klare Stellungnahme, gegebenenfalls verstärkt durch Sanktionen, zu bremsen bzw. zu verhindern. Das gilt namentlich, falls es um das aussenpolitische Engagement des nachfolgenden Prinzips geht:
- (29) - *Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit*: Die jüngsten Beispiele Belarus und Burma zeigen, dass sich die Schweiz für die Durchsetzung der Menschenrechte in diesen Staaten nicht in einer Art engagiert(e), wie das Prinzip und als Depositarstaat der Genfer Konventionen dies verlangte. Auch die Lieferung von Waffen durch Russland an Burma wurde nie thematisiert (vgl. vorstehen N 4). Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es sich *in Burma um Verbrechen gegen die Menschlichkeit* handelt, die dem Weltrechtsprinzip unterliegen (Art. 264a StGB). Die Schweiz begnügt sich mit Appellen. Ähnliches gilt für Belarus. Wenn die Schweiz nicht bereit ist, auch nur die Sanktionen der EU mitzutragen, verliert sie viel von ihrer Glaubwürdigkeit.<sup>30</sup> *Daher wird die Betonung dieses Prinzips zur hohlen Phrase*. Der Schweiz droht zunehmend, als Krisengewinnler an den Pranger gestellt zu werden und ihre aussenpolitische Verlässlichkeit zu verlieren.
- (30) - *Föderalismus und Subsidiarität*: Nicht nur die Bekämpfung der Pandemie hat bewiesen, dass Föderalismus und Subsidiarität als festgefügte Begriffe mehr versprechen als sie in Wirklichkeit taugen, wenn sie nicht systematisch gepflegt und erneuert werden. Jedenfalls darf ohne Untertreibung festgestellt werden, dass die vorausgesetzte nötige Koordination das sicherheitspolitische Gesamtsystem der Schweiz gerade *nicht* beweglich, robust und resilient gemacht haben. Die Verantwortlichen von Bund und Kantonen müssen heute zugegeben, dass das bundesstaatliche Gefüge trotz klarer gesetzlicher Grundlagen über das erträgliche Mass strapaziert und teilweise unterlaufen worden ist. Die Handhabung des *kooperativen Föderalismus* scheint verschiedene Behörden, vornehmlich auf der kantonalen Stufe, zu überfordern. Ähnliches war zuvor bereits in den SVU 17 und 19 festzustellen. Teilweise scheinen in jüngerer Zeit sehr unterschiedliche Auffassungen darüber aufzukommen, was die bundesstaatliche Kompetenzgliederung in der praktischen Anwendung bedeutet. Das trifft nicht nur für ausserordentliche Lagen zu, sondern leider auch für die normale Lage: Die verfassungsrechtliche Kompetenzgliederung wird in der normalen Lage, gerade in der Sicherheitspolitik (man denke z.B. an die Militarisierung auch des zivilen Teiles der Zollverwaltung mit der geplanten Revision des Zollgesetzes sowie der geplanten verfassungswidrigen Kompetenzausweitung), vor allem durch die

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch Bemerkung betr. Bundesanwaltschaft in N 13.

<sup>29</sup> Vgl. Votum von Herrn Bundesrat Ueli Maurer betr. (Nicht-)Unterstellung der Anwälte und Berater unter das Geldwäschereigesetz im Ständerat (Geschäft 19.044, AB 2020 S 739).

<sup>30</sup> Wie erwähnt, bspw. gegenüber den Regimes von Burma und Belarus.

Bundesbehörden immer wieder verletzt, teilweise unter stillschweigender oder expliziter Zustimmung der Kantone.<sup>31</sup>

- (31) - *Miliz und Dienstpflicht*: Was hier beschrieben wird, ist nicht falsch, entspricht dennoch aber eher einer Werbebroschüre und einem Wunschdenken. *Armee und Zivilschutz* zumindest leiden unter *existentiellen Bestandsproblemen* (s. dazu N 75).

## 2. Sicherheitspolitische Interessen (Ziff. 3.2)

- (32) Die genannten vier sicherheitspolitischen Interessen sind an sich nicht mehr als rechtsstaatliche und völkerrechtliche Selbstverständlichkeiten; sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Tragweite zu erwähnen, ist zwar möglich, genügt aber nicht: Auf die Art und Weise, *wie* diese konkret verfolgt werden sollen, kommt es an.
- (33) Indessen sei angefügt, dass die (*völkerrechtliche*) *Selbstbestimmung* nicht dazu missbraucht werden darf, die grausamste Unterdrückung eines Volkes durch Abseitsstehen tatenlos hinzunehmen.<sup>32</sup>

## 3. Sicherheitspolitische Ziele (Ziff. 3.3)

- (34) - *Ziel 1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen*: «Die Schweiz stärkt deshalb weiter ihre Mittel und Fähigkeiten zur Früherkennung und eigenständigen Beurteilung von Bedrohungen und Gefahren.» Die Aussage ist an sich richtig, beschreibt aber bestenfalls die Wegrichtung, *aber kein Ziel*. Nicht einmal das bestehende Instrumentarium (N 74) wird genutzt, das darüber hinaus nötige Instrumentarium fehlt u.E.<sup>33</sup>
- (35) - *Ziel 2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität*  
Auch hier wird nicht ein Ziel beschrieben, sondern ein - je nach Umständen und Interessen - einzuschlagendes Vorgehen.
- (36) Der erste Satz ruft nach einer mutigeren Aussenpolitik, die nicht sogleich von unzutreffenden Neutralitätseinwänden im Keim erstickt wird.
- (37) Die «Bemühungen ... gegen die Verbreitung leistungsfähiger Waffen» stehen in einem Widerspruch zur aktuellen Gesetzgebung und zur Praxis. So ist offenkundig, dass z.B. in Indonesien heftige innere bewaffnete Konflikte in bestimmten Landesteilen bestehen; nichtsdestotrotz hat die Schweiz diesem Land im ersten Quartal 2021 für über 50 Mio. CHF KM2-Waffen<sup>34</sup> geliefert. Auch die Bestimmung von Art. 22a Abs. 2 lit. b (i.V.m. Art. 22a Abs. 1 lit. b) des Entwurfs zu Änderung des KMG<sup>35</sup> stimmt mit dieser Zielsetzung nicht überein. Diese Formulierung, v.a. das «und», lassen Exporte auch in Länder mit schlimmen Verhältnissen zu. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass bspw. in Pakistan und Saudi-Arabien Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt werden, die Schweiz

---

<sup>31</sup> Vgl. bspw. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Auflage 2014, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassungen, N 37 ff. Jüngstes Beispiel ist auch das PMT-Gesetz.

<sup>32</sup> Hier zeigt sich auch, dass die Definition von Staat [die Schweiz anerkennt Staaten, nicht Regierungen] nach Max Weber versagt, da das Kriterium Macht sich nur auf *legitime* Macht bezieht. Vgl. dazu N 28, die Bemerkungen betr. Burma und Belarus.

<sup>33</sup> Als ein Beispiel sei erwähnt, dass die Gefahr einer Pandemie bzw. die nötigen Massnahmen zu deren Bekämpfung trotz des Erlasses des Epidemiegesetzes 2013 zu lange nicht konkret bearbeitet worden sind. Dies ist auch ein Beispiel, dass wegen zu viel Rücksicht auf die föderalistische Selbständigkeit der Kantone der Pandemieplan nicht durchgesetzt worden ist. Vgl. dazu z.B. MARKUS MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes (Band II/1, Basel 2008), 521 ff., N 136, 195, 222.

<sup>34</sup> Waffen jeglichen Kalibers (jedoch ohne Hand und Faustfeuerwaffen, soweit hievon in KM erfasst).

<sup>35</sup> Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) (Entwurf), BBl 2021 624; Auslandsgeschäfte werden nicht bewilligt, b) das Bestimmungsland Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt;

aber dennoch Waffen in diese Länder exportiert.<sup>36</sup> Es geht m.a.W. vor allem auch um die Redlichkeit der Ausführungen in diesem Bericht.<sup>37</sup>

(38) - *Ziel 3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung*

Erneut wird eine Absichtserklärung für einen einzuschlagenden Weg beschrieben, nicht aber die hier nötigen Mittel und das Ziel. Sodann fällt auf, dass kein Wort zur *Kampfkraft der Armee* für eine ihrer Kernaufgaben zu finden ist. Es ist bekannt, dass es *der Truppe an Ausrüstung mit Kollektivwaffen und anderem Material in erheblichem Mass fehlt*. Es genügt daher nicht, mit einigen Wendungen die Ausrichtung der sicherheitspolitischen Instrumente auf das ganze Spektrum hybrider Bedrohungen anzuführen, ohne Ziele für die Behebung der bestehenden gravierenden Mängel zu setzen.

(39) - *Ziel 4: Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information*

Wenn schon von aktiver Kommunikation als Schutzmassnahme die Rede ist, bedeutete Zielsetzung, bis wann eine entsprechende Struktur und das Konzept (einschliesslich Inhalte) bereit sind, um diese Kommunikation in geeigneter Weise aufnehmen zu können. So aber kann auch im nächsten Bericht der gleiche Satz wiederholt werden. Die Zusammenarbeit mit privaten Thinktanks ist unverzichtbar geworden.<sup>38</sup>

(40) Gänzlich fehlt, wie teilweise bereits erwähnt, eine Ansprache der *Auswirkungen* der globalisierten Digitalisierung. Es ist eine neue Spaltung der Gesellschaft im Entstehen: neben den bereits bekannten rund 20% *illetrés* auch in der Schweiz ist nun auch eine Kohorte von 15-20% der Benützung digitaler Geräte Unfähiger festzustellen. Dazu kommt eine dritte Kategorie, die zwar bspw. Handies benutzen, aber Meldungen nicht lesen kann oder will und sich mit bloss bildlichen Darstellungen be- oder vergnügt. Dadurch entstehen mehrfache Risse in der Bevölkerung, die das Potential bisher unbekannter negativer Veränderungen in sich tragen, insbesondere für die in der direkten Demokratie unverzichtbare Meinungsbildung. Auch werden die schweren Rechtsverletzungen, welche die Digitalisierung gegen jegliche Menschen und gegen die staatliche Gemeinschaft ermöglicht, gar nicht wahrgenommen: Sicherheitspolitik muss heute auch die *Destabilisierungsversuche* (u.a. durch Bots) mit *fake news ansprechen*, das *dark net*, das (auch von Staaten beauftragte) kriminelle Organisationen oder Pädophile massiv nutzen, die Erpressbarkeit und das Zerstörungspotential von durch Cyber-Attacken auf kritische Infrastrukturen oder bestimmte Unternehmen oder Staatsstellen: diese und weitere gravierende Vorkommnisse schwächen die öffentliche Sicherheit und machen zudem die einzelnen Menschen weitgehend verwundbar und wehrlos.

*Experten der IKT-Branche, u.a. der ETH, betrachten die  
globalisierte Digitalisierung als gleich grosse Gefahr wie den Klimawandel*

(41) - *Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen*

Auch hier kann der nicht konsistent geschilderte Weg nicht das Ziel selber sein. Der erste Satz «... müssen geschützt sein» wird durch das Folgende relativiert, insbesondere mit der Betonung des Grundsatzes der Eigenverantwortung. So lange z.B. keine (sanktionsbewehrte) *Meldepflicht* besteht und durch die Vielzahl der Vernetzungen Cyberangriffe auch auf andere Netzwerke als jene der Eintrittspforte gerichtet werden können, nicht rechtzeitig bekannt werden, bleibt das Ziel von vorneherein

<sup>36</sup> Effektive Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie pro Endempfängerland 01.01.2020 - 30.09.2020 ([https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html)); Effektive Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie pro Endempfängerland 01.01.2020 - 31.03.2020: ([https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html)). Vgl. auch NZZ v. 6. Dezember 2018.

<sup>37</sup> Es bleibt abzuwarten, was diesbezüglich die aktuellen Parlamentsbeschlüsse zeitigen.

<sup>38</sup> Vgl. betr. Strategische Kommunikation N 16 und 80.

unerreichbar. Bestehende grosse Sicherheitslücken mit einem hohen Schadenpotential können so nicht innert nützlicher Frist geschlossen werden.<sup>39</sup>

(42) - *Ziel 6: Verbinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität*

Der erste Satz steht im Widerspruch zur Wirklichkeit. Wenn allein wegen Gewaltandrohungen in «sozialen» Medien private Veranstaltungen in privaten Räumen verboten werden und dies vom Bundesgericht als verfassungskonform beurteilt wird, besteht eine erhebliche Lücke zwischen dem Angestrebten und dem Faktischen.<sup>40</sup> Mittlerweile hat der Kanton Basel-Landschaft eine entsprechende Bestimmung ins Polizeigesetz eingefügt,<sup>41</sup> was dem *Aufgeben des rechtsstaatlichen Gewaltmonopols* gleichkommt. Das ist das exakte Gegenteil der Behauptung, dass alles darangesetzt werde, dass sich «gewalttätig-extremistische oder schwerstkriminelle Gruppierungen etablieren können». Sie sind schon etabliert. Dass die Schweiz der Bekämpfung des Terrorismus auf dem Papier hohe Priorität beimesse, trifft wohl zu, belegt aber gerade, dass der *Weg nicht da Ziel* sein kann: Mit dem PMT-Gesetz bzw. den Änderungen des BWIS kann *keine terroristisch motivierte Gewaltstraftat verhindert* werden.<sup>42</sup> Zudem werden Hassverbrechen von dieser Umschreibung von «Terrorismus» nicht erfasst. Und der systematische Kampf gegen die organisierte Kriminalität kommt zu kurz und wäre armselig, wenn er nicht durch u.a. Europol vorgetrieben würde.

(43) - *Ziel 7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*

Die diesbezüglichen Ausführungen geben ein Wunschbild wieder, das der Wirklichkeit nicht entspricht. Schon nur der Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU beweist dies: im Medizinalproduktebereich gibt es bereits erhebliche Probleme.<sup>43</sup> Wie erwähnt (N 2), ist die Abhängigkeit von viel zu vielen Produkten «*made in China*» viel zu gross (N 48).

(44) - *Ziel 8: Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit*

«Vorbeugung und dem Schutz vor natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefahren» ist bloss teilweise möglich. Was sind «gesellschaftsbedingte Gefahren»? Drogenkonsum? Uneinsichtigkeit bei einer Pandemiebekämpfung? Übelstes Hetzen, Verunglimpfungen und Morddrohungen in einem gewöhnlichen Abstimmungskampf?<sup>44</sup> Der zitierte Satz sagt nichts sicherheitspolitisch Relevantes aus. Natur-, technik- und gesellschaftsbedingte Gefahren werden in einem Atemzug aufgeführt, obwohl sich gesellschaftspolitische Veränderungen von den andren deutlich unterscheiden. Wir empfehlen, gesellschaftspolitisch als kritisch beurteilte Entwicklungen gesondert zu behandeln. Auch stellen diese Beschreibungen *keine Ziele*, sondern bloss *Absichtserklärungen* dar («...sie will...»). Als Ziele wären mess- oder doch nach klaren Kriterien beurteilbare Zustände (z.B. Vorratshaltungen etc.) zu umschreiben - und auf die dafür nötigen Aufwendungen hinzuweisen. Die Pandemiebekämpfung hat deutlich gemacht, wie gering die psychische Resilienz in erheblichen Teilen der Bevölkerung schon nur gegenüber Einschränkungen nicht wesentlicher (bloss dem Vergnügen dienender) Möglichkeiten ist. Das wiederum hat mit der Widerstandsfähigkeit - und in einem Konfliktfall, selbst wenn die Schweiz nicht direkt

<sup>39</sup> Vgl. NZZ v. 3. Mai 2021, 10: «Zürcher Firmen haben riesige Sicherheitslücken».

<sup>40</sup> Vgl. MARKUS MOHLER, Entscheiden Gewalt androhende Extreme über die Versammlungsfreiheit? Zum Urteil des Bundesgerichts 1C\_586/2019 vom 3. August 2020 und zum Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020, in Sicherheit & Recht 1/2021, 12 ff.

<sup>41</sup> § 52b gemäss Änderung vom 28. Januar 2021 des Polizeigesetzes ([https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok.php?did=e55d9b751297442fbd094ab74c599975-332&filename=3\\_2020399\\_Gesetzesfassung\\_nach\\_Schlussabstimmung&v=1&r=PDF&gremium=Landrat%20BaselLandschaft&sitzung=27.%20Sitzung&bereich=sitzung&traktandum=Revision%20des%20Polizeigesetzes%20\(zweite%20Lesung\)&sitzungsdatum=28.01.2021&typ=pdf](https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok.php?did=e55d9b751297442fbd094ab74c599975-332&filename=3_2020399_Gesetzesfassung_nach_Schlussabstimmung&v=1&r=PDF&gremium=Landrat%20BaselLandschaft&sitzung=27.%20Sitzung&bereich=sitzung&traktandum=Revision%20des%20Polizeigesetzes%20(zweite%20Lesung)&sitzungsdatum=28.01.2021&typ=pdf)).

<sup>42</sup> Vgl. MARKUS MOHLER, 3 Aufsätze zum PMT-Gesetz, in sui generis (<https://sui-generis.ch/issue/view/207>), S. 61 ff., 135 ff. und insbes. 167 ff.

<sup>43</sup> Basler Zeitung v. 13. Juli 2021, 9.

<sup>44</sup> Basler Zeitung v. 20. Mai 2021, 6. Vgl. auch Fn. 24.

betroffen sein sollte - mit der Fähigkeit zu tun, Destabilisierungseinflüssen begegnen zu können und zu wollen.

(45) - *Ziel 9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden sowie des Krisenmanagements*

Die Erfahrungen während der Pandemiebekämpfung belegen, dass das hier Ausgeführte vorderhand ein Wunschzettel bleibt. «Die Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sollen reibungslos und effizient zusammenarbeiten und koordiniert sein.» Wer oder was die Mittel sind, wird nicht klar. Hingegen bedarf es vorab des *Verständnisses* innerhalb von Behörden, Parteien und anderen Organisationen, wie die bundesstaatlich strukturierten Behörden in einer nicht normalen Lage zusammenwirken müssen. Da bedeutet auch, sich einzufügen und über Einzelheiten nicht jede Behörde selber oder gar individuell entscheiden zu lassen. Auch die Parlamentsmitglieder sollten verstehen, dass das Parlament sich auf die grossen politischen Linien, Vorgaben und den Erlass generell abstrakter Normen zu beschränken hat.<sup>45</sup>

## C. Umsetzung, Politikbereiche und Instrumente

### 1. Politikbereiche

(46) - *Aussenpolitik*: Die Frage sei erlaubt, ob diese Schilderung einer Überschätzung der eigenen Möglichkeiten gleichkommt. Zwar sollen die Guten Dienste bei der Vermittlung in internationalen Konflikten ebenso wie die Schutzmandate keineswegs kleingeredet werden, doch ist die Wirkung schweizerischer Bestrebungen zur Stärkung der internationalen Bemühungen insgesamt doch eher bescheiden.<sup>46</sup> Das zeigt sich gegenüber Belarus, Burma, Israel/Palästina oder in der Westsahara (Sahrauis/Marokko). Zudem ist es mit Appellen allein nicht getan. Zu mehr hat die Schweiz die Mittel nicht, und soweit sie Mittel hat (z.B. mit der aktiven Mitwirkung in internationalen Organisationen oder mit besonderen Finanzmitteln) will sie solche, z.B. wirkungsvolle Sanktionen, bspw. gegenüber Belarus nicht, kaum oder zu spät einsetzen.

(48) - *Wirtschaftspolitik*: Auch diese Darstellung stellt kaum eine sicherheitspolitisch wirklichkeitsnahe Beschreibung dar. So fehlt jeder Hinweis auf die Gefahren betr. Wirtschaftsbeziehungen mit Staaten wie China, die ein anderes, mit dem unsrigen schlechterdings nicht kompatibles Werte- und Rechtssystem haben und dieses auf andere ausdehnen (wollen) (vgl. dazu auch N 2). Hinsichtlich des Rahmenabkommens mit der Europäischen Union findet sich kein Gedanke an übergeordnete strategische Nachteile bei einem Abseitsstehen. Einerseits ist die Rede hier von krisenfester Versorgung mit diversifizierten Lieferketten. Andererseits: Falls diese ausgerechnet mit dem wichtigsten Handelspartner, der EU, nicht mehr funktionierten, würde die Schweiz noch mehr in eine Abhängigkeit u.a. zu China oder anderen asiatischen Staaten geraten - und somit auch leicht erpressbar werden. Gemessen an diesen Massstäben sind die drei Streitpunkte Kleinigkeiten im Rahmenvertrag (die sich ohnehin bei einem guten Verhältnis weitgehend lösen liessen). Wenn von Souveränität die Rede ist, dann bezieht sich diese auf ein eher mythisches, sicher aber rein formalistisches und nicht wirklichkeitsbezogenes Verständnis; die *tatsächliche* Souveränität ist unter Beachtung auch aller nicht vertraglich geregelter, aber effektiver Abhängigkeiten ohnehin von nur noch bescheidener Bedeutung (s. Abschaffung des Bankkundengeheimnisses, Steuerharmonisierung, schwarze Listen bei Nichtbefolgen international akzeptierter Gesetzgebung).

(49) *Information und Kommunikation*: «Der Bundesrat sorgt für eine aktive, einheitliche, frühzeitige, sachliche, umfassende und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen und Entscheide.» Ob dies von der Wirkung her in Bezug auf strategische Probleme zutrifft, bleibt fraglich.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Als Gegenbeispiel diene, dass eine Mehrheit der Wirtschaftskommission des Ständerates ein bestimmtes Datum für die Wiederöffnung der Restaurationsbetriebe im Epidemiegesetz festschreiben wollte. Dies belegt, dass diese Parlamentsmitglieder sich weder über die Aufgaben des Parlamentes noch über die Führung in einer Krise im Klaren sind.

<sup>46</sup> Man freut sich, dass das Treffen der Präsidenten Biden und Putin in Genf staatfindet, doch ist dies weder eine Folge schweizerischer Sicherheitspolitik noch fördert es diese.

<sup>47</sup> Jedenfalls ist es bspw. dem Zufall und nicht (wie beschrieben) einer Information zu verdanken, dass die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge mit 50,1% Ja nicht abgelehnt worden ist.

- (50) Die Geheimhaltung des Papiers über die zu erwartenden Nachteile bei einer Ablehnung des Rahmenabkommens mit der EU widerspricht dem zitierten Satz diametral und hat u. E. das Prinzip von Treu und Glauben verletzt (Art. 5 Abs. 3 BV).
- (51) *Armee*. Der ganze Abschnitt, S. 27, hat nichts mit einer sicherheitspolitischen Aussage zu tun, sondern wiederholt ohne besondere Rücksicht auf die Wirklichkeit früher Ausgeführtes.
- (52) Dasselbe trifft für die Ausführungen zum Bevölkerungsschutz zu (S. 28).
- (53) *Polizei*. Auch dieser Abschnitt schildert weitgehend Bestehendes, ohne einen Gedanken anzufügen, ob und wie das bestehende föderalistische System angesichts der Bedrohungen, bspw. im Bereich der Cyberkriminalität, und angesichts der unterschiedlichen Ausrichtungen und (politischen) Motivationen funktioniert und wo es revidiert werden müsste. Es bestehen beträchtliche Defizite (vgl. auch N 82).
- (54) *Die Eidgenössische Zollverwaltung*. Hier fällt auf, dass die Ausführungen dem Istzustand entsprechen, dass aber jeder Hinweis auf den seit 2019 in Ausarbeitung begriffenen (mehrfach völlig verfassungswidrigen) Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit<sup>48</sup> fehlen. Diese Lücke entspricht nicht der unter «Kommunikation und Information» verkündeten sachlichen und umfassenden Information (N 49).
- (55) *Der Zivildienst*. «Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems geprüft.» Was das mit einer sicherheitspolitischen Zielsetzung zu tun hat, bleibt unklar. Es müssten mindestens die zentralen sicherheitspolitischen Fragen der Reform des Zivildienstes erwähnt werden, etwa dass es weiterhin aus menschenrechtlichen Gründen einen speziellen Dienst für Personen geben muss, die den Dienst mit der Waffe aus Gewissensgründen verweigern, dass aber die separate Organisation angesichts des Umbruchs und der erweiterten Aufgaben aller Zivil- bzw. Bürgerdienste nicht mehr problemlösungsorientiert (z.B. institutionalisierte Verstärkung der Feuerwehren usw.) und zeitgemäss zu sein scheint.<sup>49</sup>
- (56) *Ziff. 4.2.1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen*  
Die Ausführungen machen deutlich, dass *rein strukturell* gedacht wird. Das vernetzte Denken, das Erkennen möglicher Cluster und damit die Stärkung der Analysefähigkeiten werden so vernachlässigt, auch wenn die einzelnen Dienste solche einbeziehen mögen. Es bedarf eines sehr *breit gefächerten analytischen Organs, in dem Anzeichen möglicherweise gefährlicher Entwicklungen sehr frühzeitig erkannt werden*.<sup>50</sup> Das *grösste Risiko besteht bekanntlich darin, nicht zu wissen, was man nicht weiss*. Aufgabe eines solchen Gremiums ist es, dieses Nichtwissen so früh als möglich so gering als möglich zu halten.
- (57) *Ziff. 4.2.2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität*  
Die Einsitznahme in den Sicherheitsrat der UNO wird quasi als sicher beschrieben. Das ist nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen durch den Bundesrat keineswegs mehr so sicher. Die Verlässlichkeit der Schweiz, zumindest in internationalen Verhandlungen, hat in den Augen des Auslandes damit nicht gewonnen. Selbst wenn dieser Einsitz Realität werden sollte, so dauert er bloss zwei Jahre. Er bedeutete aber auch eine *Redimensionierung des bisherigen Verständnisses der Neutralitätspolitik*, ein Gedanke, der in diesem Bericht nirgends aufscheint. Die Schweiz könnte sich dann nicht mehrheitlich der Stimme enthalten.
- (58) «Die Schweiz ist zudem bestrebt, mit Staaten wie den USA, Russland und China einen Austausch zur Sicherheitspolitik zu pflegen», ist zumindest in Bezug auf Russland und China eine wenig überzeugende Äusserung und beschreibt zudem kein Ziel, sondern nur eine bestenfalls erhoffte Tätigkeit.

---

<sup>48</sup> BAZG ([https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3153/Totalrevision-des-Zollgesetzes\\_Entwurf-BAZG-VG\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3153/Totalrevision-des-Zollgesetzes_Entwurf-BAZG-VG_de.pdf)).

<sup>49</sup> Erstaunlicherweise wird nicht einmal der längst vorhandene, am 30. Juni dann publizierte Bericht des Bundesrates (Analyse; vgl. FN 62) erwähnt.

<sup>50</sup> Vgl. dazu MARKUS MOHLER, (Fn. 33), N 136.



- (59) Die Schweiz als «diskrete Vermittlerin ... ist in mehr als ein Dutzend Friedensprozessen involviert, durch die Beteiligung an Missionen der UNO, der OSZE...». Wie weit das Engagement der Schweiz wirksam ist, bleibt leider fraglich. Das hat z.B. die Abwahl von Herrn Botschafter Tim Guldemann in der OSZE gezeigt. Die OSZE ist, was ihre SMM in der Ukraine beweist, trotz der schweizerischen Anstrengungen völlig in Russlands Händen. Präsident Putin bestimmt, auch gegenüber der Minsk-Gruppe, allein, wo es lang geht.
- (60) *Rüstungskontrolle und Abrüstung*: «Um eine Benachteiligung der schweizerischen Industrie zu verhindern, basiert die Schweiz ihre Exportkontroll- und Sanktionspolitik auf international harmonisierten Grundsätzen und Vorgaben.» Das trifft zu, verträgt sich aber fallweise sehr schlecht mit dem hervor-gehobenen Grundrechtsschutz.<sup>51</sup>
- (61) *Stärkung der internationalen Zusammenarbeit*: Was hier folgt, ist leider ein unverbindlicher Wunschzettel:
- Die relative Bedeutung der Kandidatur der Schweiz für den UNO Sicherheitsrat wurde oben schon erwähnt.<sup>52</sup>
  - Dass es eine Ausarbeitung und Verabschiedung von aussenpolitischen regionalen und thematischen Folgestrategien gibt, sagt insofern noch nicht viel aus, weil keine übergeordneten strategischen *Ziele* formuliert werden.
- (62) Die Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der *Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU* ergeben: Das ist in der Tat ein zentrales Anliegen, wie die Abmachungen der EU mit der Türkei von 2015/16 zeigen; nur dürfte es nach dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen und dem Mangel an Information auf sicherheitspolitisch-strategischer Ebene (vgl. Abstimmung zur Kampfjetbeschaffung) schwierig werden.
- (63) *Ziff. 4.2.3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung*  
Bei diesem bedeutsamen Thema sind einige Ausführungen eher plakativ, jedenfalls unpräzise und teilweise auch nicht richtig (so ist die Verteidigung von Infrastruktur gegen Cyberattacken keine subsidiäre Aufgabe).<sup>53</sup>
- (64) «Die Antwort auf die Frage, ob die Armee originär zur Verteidigung oder aber subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt wird, hängt folglich weniger davon ab, woher ein Angriff kommt und mit welchen Mitteln er durchgeführt wird, sondern vom Ausmass der Bedrohung» (S. 33): Diese Ausführung ist wichtig und wäre ein Ansatz eines strategischen Ziels mit einer strategischen Linie, welche einen direkten Zusammenhang mit der Interpretation der Bundesverfassung (Art. 58) hat. Damit sie nicht im Unverbindlichen steckenbleibt, sollte sie mit konkretisierenden Gedanken ergänzt werden.
- (65) «Die Gremien der sicherheitspolitischen Führung auf Stufe Bund (Sicherheitsausschuss des Bundesrates, Kerngruppe Sicherheit) befassen sich regelmässig mit dem Thema...» (S. 33). Die Frage darf gestellt werden: genügt das, was heisst das?<sup>54</sup> Vgl. betr. Ausrüstungsmängel der Armee auch N 38.
- (66) *Ziff. 4.2.6: Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität*  
Was hier beschrieben wird, hat wenig mit einer künftigen Strategie zu tun, sondern ist weitgehend Beschreibung des Istzustandes mit Vorwegnahmen: Als dieser Entwurf geschrieben wurde, war noch nicht klar, ob das PMT-Gesetz angenommen werde. Zudem trägt dieses zur Verhinderung eines terroristischen Anschlags *nichts* bei.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu N 29, 37.

<sup>52</sup> S. dazu N 57.

<sup>53</sup> Vgl. auch N 14 mit Fn. 19.

<sup>54</sup> Bereits 2005 hat der amerikanische Präsident George W. Bush in einer öffentlichen Rede die Unverzichtbarkeit der Vorbereitung der Pandemiebekämpfung erklärt und dafür einen besonderen Stab eingerichtet.

<sup>55</sup> Vgl. N 19, 42.

- (67) Die Aussagen zum Vorentwurf des BAZG täuschen die Leserinnen und Leser, denn die gravierenden Verfassungsverstösse dieses Projekts und dessen Realisierungsprobleme werden weder erwähnt und noch kritisch behandelt.<sup>56</sup> Vgl. dazu die N 30 und 54.
- (68) *Ziff. 4.2.7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*  
«In der Schweiz sind in erster Linie Private für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen verantwortlich. Damit die Versorgung auch in Krisenzeiten funktioniert, sind stabile und diversifizierte Lieferketten in den systemrelevanten Bereichen nötig...». Diese Aussage ist in sich widersprüchlich und zeigt keine Strategie. An sich enthält jedoch Art. 102 BV in Abs. 2 für eine Strategie einen Verfassungsauftrag. Vgl. dazu auch N 43 und 48.
- (69) «...Reduktion der Abhängigkeit für Ausrüstung und Bewaffnung der Armee» (S. 37). Der ganze Absatz ist widersprüchlich und intransparent: Die Schweiz ist punkto vielem Kriegsmaterial mit allen Unwägbarkeiten zu 100% abhängig von den Lieferländern und bleibt es für die Zeit des Unterhalts.<sup>57</sup>
- (70) «... Kontrolle von ausländischen Investitionen»: Man wird sehen, wie sicherheits- und souveränitätsbewusst sich die Wirtschaft und Parlament geben werden.
- (71) *Ziff. 4.2.8: Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit*  
«Die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen könnten (sic!) auch bei Extremereignissen wie Erdbeben oder einer Pandemie genutzt werden.<sup>58</sup> Die bestehenden Einrichtungen genügen aber nur teilweise heutigen Ansprüchen und Standards. ...». Was hier steht und anschliessend folgt, ist weder eine Strategie noch gibt es ein Ziel. Die zitierte Feststellung beruht auf der Systemzugehörigkeit der Zivilschutzanlagen und steht in einem seltsamen Spannungsverhältnis zu Aussagen bezüglich des Einsatzes der Armee (N 64). Wenn eine Wirkung angestrebt wird, bräuchte es eine mess- und überprüfbare Vorgabe in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Hinsicht.
- (72) *Zur Telematik-Infrastruktur:*  
Was die dargestellte *Modernisierung der Telematik* angeht, ist festzuhalten:

Es ist ein Skandal, dass das veraltete Vulpus-System nicht längst ersetzt und dass Polycom am Anschlag, auf Jahre hinaus aber nicht auf den verlangten Standard zu bringen ist, da die französische Firma und Frankreich dazu nicht in der Lage seien.  
Damit gebricht es der Schweiz an einer raschen, gesicherten zuverlässigen technischen Kommunikation zwischen Bund und Kantonen und allen sicherheitsrelevanten Diensten. Das nachfolgend angeführte Krisenmanagement scheidet schon an den nicht vorhandenen Kommunikationsmitteln.

- (73) *Ziff. 4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements*  
«Wegen den föderal organisierten Strukturen der Schweiz und ihrer departementalen Regierungsorganisation ist eine reibungslose Koordination der Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden besonders relevant.» Das ist wiederum eine Aussage, aber kein strategisches Ziel. Nicht zuletzt die Pandemiebekämpfung, aber auch SVU-Übungen haben bewiesen, dass die derzeitige Struktur in ernsthaften Krisenzeiten *zu kompliziert* ist und *Kompetenzgerangel* die zeitgerechte Beschlussfassung stört. Dazu zeigte sich während der Pandemiebekämpfung, dass das eingesetzte Personal in Krisenstäben zu unverzichtbarer Stabsarbeit (Planungen) teilweise weder ausgebildet noch bereit war.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Es fragt sich, wie ein solcher Satz in diesen Entwurf gelangen konnte.

<sup>57</sup> Vgl. NZZ v. 22. Jun I 2018, S. 13 («Stochern im Ungefähren»).

<sup>58</sup> Der Satz weist auch auf eine irrwitzige Zuordnung der sanitätsdienstlichen Einrichtungen hin: geht es um die formalistisch rechtliche Verankerung im Militärbereich («könnten») oder um die bestmögliche medizinische Versorgung Verletzter?

<sup>59</sup> In einem kantonalen Stab wurde Planungsarbeit mit dem Hinweis, das sei militärisch, abgelehnt, es werde auf die kollektive Schwarmintelligenz, wenn es denn nötig sei, vertraut. Vgl. auch N 30.

- (74) *Sicherheitsausschuss des Bundesrates* (S. 40)<sup>60</sup>: Er setzt sich bekanntlich aus den Vorsteherinnen oder Vorstehern von drei Departementen (VBS, EJPD, EDA) zusammen und wird von einer Kerngruppe Sicherheit mit dem Staatssekretär EDA sowie den Direktoren NDB und Fedpol unterstützt. Ob diese Kerngruppe richtig zusammengesetzt ist, ist fraglich, denn die Würdigung der inneren und äusseren öffentlichen Sicherheit ruft nach einer bedeutend breiteren Basis an notwendigem Wissen, wenn ein frühzeitiges Erkennen sich abzeichnender Bedrohungslagen gelingen soll. Dabei geht es u.a.– wie auch die Pandemiebekämpfung deutlich gemacht hat – immer auch um die Zuverlässigkeit der Rechtsordnung. Diese Leitungspersonen der drei Ämter und deren Mitarbeitende haben innert kurzer Zeit schwerlich alle ausreichenden Kenntnisse für die Sicherheitsprobleme des Landes. Zudem sei darauf hingewiesen, dass im Falle von Dringlichkeit nach Art. 10 dieser Weisungen der Bundespräsident die vorsorglichen Massnahmen anordnet und anstelle des Bundesrates entscheidet. Der Bundespräsident gehört aber nicht dem Sicherheitsausschuss an (sofern er nicht zufällig eines der drei Departemente führt) und dürfte damit zunächst mit einem *Informationsdefizit* zu kämpfen haben, was bei hoher Dringlichkeit gravierende Folgen haben kann.<sup>61</sup>
- (74) *Krisenmanagement*: «Beim Krisenmanagement verfolgt der Bund deshalb den Grundsatz, dass jenes Departement, das fachlich am meisten betroffen ist und auch die Mittel, Entscheidungskompetenzen und Fachkenntnisse für die Bewältigung einer spezifischen Krisenlage hat, die Federführung übernimmt». Dieser Grundsatz deutet u.E. auf eine rein strukturelle Optik und damit eine zu enge Beurteilung möglicher Krisen- oder Bedrohungslagen hin: Eine hybride Lage oder auch nur ein Cluster von zwei Bedrohungen (bspw. Natur und Technologie oder beliebige Bedrohung plus Stromausfall) kann so im ganzen Umfang kaum angemessen erfasst. D.h., *dieses System* wird bei gleichzeitigen Mehrfachkrisen vorab zu inhaltlichen und damit kompetenzbezogenen Differenzen führen. Die Organisation in der normalen Lage vermag in der Krisenbewältigung unter Zeitdruck und sachgebietsüberlappenden Informationslücken das Erforderliche nicht zu leisten.
- (75) *Bestände von Armee und Zivilschutz* (S. 41): Zunächst wird beklagt, dass diese Bestände dauernd zurückgingen. Dann folgen verschiedene Absichten, die keine strategische Zielsetzung vermitteln. Im Bericht des Bundesrates über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz<sup>62</sup> wird nichts ausgeführt, wie sich klar abzeichnende Unterbestände gezielt auf (innenpolitisch) strategischem Niveau zu beheben seien. Als letztes wird genannt: «*Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems*». Damit dürfte u.a. die Prüfung einer allgemeinen *Dienstpflicht für Frauen* gemeint sein, was die Vorsteherin des VBS in einer «Rundschau»-Sendung von SRF jedenfalls nicht ausschloss.<sup>63</sup> Die Mitarbeit und Mitverantwortung der Frauen zu verbessern, ist in der Tat ein wichtiges zentrales Ziel, erheischt aber besondere rechtliche und praktische Vorleistungen.<sup>64</sup>
- (75) Das Dienstpflichtsystem sollte *auch die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer erfassen*, ohne die grosse Notlagen und Katastrophen auf die Dauer eines Einsatzes kaum bewältigt werden können.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016 (BBl 2016 8775). In Fn. 11 des Entwurfs (S. 40) heisst es: «Der Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats hatte diese Aufgabe, konnte aber die Erwartungen aus den genannten Gründen nicht erfüllen. Er wurde 2011 aufgelöst.» Das trifft so nicht zu. Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe zur Neugestaltung des Stabes konnte ihren Auftrag nicht erfüllen, da sich die Departemente weigerten sich mitzuwirken, weil sie Machtverlust befürchteten.

<sup>61</sup> Die Weisungen gelten bis längstens zum 31. Dezember 2021.

<sup>62</sup> Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2021 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/67416.pdf>) ist rein verwaltungsrechtlicher Art mit gleichzeitiger Weigerung, jetzt Massnahmen auf strategischer Ebene einzuleiten (S. 30). Er spiegelt Dürrenmatts Satire in Herkules und der Stall des Augias: Beschlossen schon, wir bilden eine Kommission.

<sup>63</sup> Vgl. nun auch Basler Zeitung v. 28. Juli 2021, S. 5 («Bürgerinnenpflicht, Norweger Modell: Das sind Amherds Pläne»).

<sup>64</sup> PATRICIA EGLI/BENJAMIN SCHINDLER, Einführung allgemeiner Grund- und Bürgerpflichten. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel eines obligatorischen Armeeorientierungstags für Schweizerinnen, *Sicherheit&Recht* 2019, S. 120 ff.

<sup>65</sup> RAINER J. SCHWEIZER, Bürgerpflichten im Recht der Kantone, in: *Festschrift für Tobias Jaag*, 2012, S. 301 ff.

Es sei darauf hingewiesen, dass eine Dienstpflicht für Frauen politisch nicht zur Diskussion stehen kann, bevor deren Gleichstellung in wesentlichsten Bereichen (Lohn, AHV, Pension) Tatsache geworden ist. Darüber hinaus stellen sich in diesem Zusammenhang weitere, vorwiegend auch praktische Probleme, die vorrangig zu lösen wären. Das ergäbe dann eine strategisch-sicherheitspolitische Zielsetzung, die u.a. der Sicherung der notwendigen Bestände von Armee und Zivilschutz dient.

## D. Schlussbemerkungen

- (76) Der Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts ist eine Sammlung teilweise kaum koordinierter, teilweise widersprüchlicher Ausführungen. Er vermag auch systematisch den zu stellenden Anforderungen nicht zu genügen. Die Einschätzungen sind teilweise wirklichkeitsfremd und einzelne müssen aktualisiert werden. Sie haben meist wenig mit strategischen Zielsetzungen zu tun.
- (77) Der Berichtsentwurf stellt weitgehend auf die bestehenden Strukturen und Abläufen ab; ob diese sich bewährt haben oder nicht, wird bestenfalls punktuell angesprochen. Zudem wird ohne wirklichkeitsbezogene Begründung wiederholt angeführt, sie hätten sich bewährt.
- (78) Der Entwurf sollte u.E. stärker deutlich machen, dass die *aussenpolitische und wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz* von unterschiedlichen Faktoren *stark gestiegen* ist. Zu den Gründen zählen u.a. die Massgeblichkeit völkerrechtlich nicht verbindlicher Regelungen durch internationale Organisationen (G7, G20, OECD), sodann politische Beschlüsse anderer Staaten und insbesondere der EU (z.B. Börsenäquivalenz, Horizon, Einreisebeschränkungen), ferner die bewaffneten Konflikte, die knapp ausserhalb der das Land umgebenden Europäischen Union vor allem im Nahen Osten und im Maghreb wüten, und schliesslich die wachsende Zahl totalitärer Regime in der Nachbarschaft zur EU. Auch die politische Distanzierung von der EU ist dabei zu erwähnen. Daraus (neben solchen, die aus den Folgen der Klimakatastrophe zu erwarten sind) resultierten nicht nur grosse Migrationsströme, sondern auch zunehmende Bedrohungen, etwa durch organisierte Kriminalität und Terrorismus (die jeweils in und teilweise mit staatlichen Organen tätig sind). Gleichzeitig erfolgte eine substanzielle Schwächung der «klassischen» Landesverteidigung, und es besteht ein technologischer Rückstand in der Cyber Defense.
- (79) Die Bedrohungen sind insgesamt zwar teilweise zutreffend umschrieben, doch werden diverse von ihnen, wenn es um deren Bewältigung geht, so «redimensioniert», dass sie mit den vorhandenen Mitteln und Abläufen *vermeintlich* bewältigbar erscheinen. Dabei wird oft von unrealistischen innen- und aussenpolitischen Verhältnissen ausgegangen.
- (80) Es fällt auf, dass einige wesentliche Themen nicht angesprochen werden. Das *Sicherheitsbewusstsein in der Bevölkerung* fokussiert ausschliesslich auf den Nahbereich; die Bewusstseinsbildung über die Bedrohungen auf der strategischen Ebene fehlt fast vollständig, was u.a. die Abstimmung über die Beschaffung von Kampfflugzeugen bewiesen hat. Das sicherheitspolitische «Trittbrettfahren» der Schweiz im NATO- und EU-Raum scheint weitgehend unumstritten zu sein und wird schlicht hingegenommen. Das ist vermutlich einerseits auf den zumeist fehlenden Unterricht in den Schulen und ebenso auf die fehlende strategische Kommunikation des Bundesrates zurückzuführen.
- (81) Die gesellschaftspolitischen Gefahren, die der globalen Digitalisierung innewohnen, mit ihren Auswirkungen auf die Meinungsbildung, die Massgeblichkeit der Rechtsordnung sowie die Solidarität und die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung, werden nicht angesprochen. Diese Gefahren gehören u.E. zu den grössten derjenigen im nichtmilitärischen Bereich.
- (82) Die Frage wird gar nicht gestellt, ob die derzeitige verfassungsrechtliche *Kompetenzgliederung im Sicherheitsbereich*, wie sie verstanden wird, überhaupt noch gut zu funktionieren vermag und wie sie verbessert

- werden müsste.<sup>66</sup> Beispiele sind u.a. die Bekämpfung von Cyberbedrohungen (einschliesslich Cyberkriminalität), der organisierten Kriminalität oder von Drohnen mit Kampfpotential.<sup>67</sup>
- (83) Es fehlen Klarstellungen, welche Gefahren drohten, wenn die Schweiz bspw. die Armee abschaffte oder nur schon die Luftwaffen nicht erneuern könnte oder wenn sie aus dem europäischen Verbund von Schengen und Dublin austreten wollte.<sup>68</sup> Diese Gefahren stellen sich *nicht nur in rein militärischer Hinsicht*.
- (84) Der Bericht befasst sich - aus naheliegenden Gründen - nicht mit dem Kollateralschäden des (zu Zeit der Redaktion schon ernsthaft diskutierten) Abbruchs der Verhandlungen zum Rahmenabkommen: Es müssten die strategischen Probleme der heutigen höchst volatilen Situation und insbesondere einer Distanzierung von der EU, die jetzt stattfindet, behandelt werden, denn das Land könnte die qualifizierte Position eines besonders nah der EU assoziierten Staats verlieren und schon rein wirtschaftlich von Märkten und Staaten abhängig werden, die aus unterschiedlichen Gründen (Unrechtsregime, Klimaprobleme, usw.) sehr unerwünscht, ja gefährlich sind.
- (85) Die Pandemiebekämpfung hat bewiesen, dass das Verständnis selbst für das Zusammenwirken eines wissenschaftlich beratenden Organs und der beschlusskompetenten politische Behörde teilweise gering ist. Es herrscht eine Mentalität vor, die «alles, sofort, gratis, selbstentscheidend ohne Eigenverantwortung mit Vollkaskoversicherung» fordert. Hier liegen gesellschaftspolitisch strategische Aufgaben bzw. Ziele, die - wenn schon von sicherheitsbezogener Resilienz gesprochen wird - vordringlich anzusprechen sind. Es ist vergessen gegangen, dass es - ausser der Steuerpflicht - auch die Pflichten nach Art. 6 der Bundesverfassung zu beachten gäbe.
- (86) Zusammenfassend erscheint uns dieser Entwurf als sicherheitspolitischer Bericht auf der strategischen Ebene so nicht ausreichend ausgearbeitet.

Unfähigkeit oder Unwillen, überkommene Formen und Institutionen anzupassen, führt zum Verfall der politischen Ordnung, oder, wie es Francis Fukuyama ausgedrückt hat:  
«The very stability of institutions is also the source of political decay»  
(in: *Political Order and Political Decay*, London 2015, 463).

Für Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen, hochgeachtete Frau Bundesrätin, bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen,



(Markus H.F. Mohler)



(Rainer J. Schweizer)

<sup>66</sup> Vgl. St. Galler Kommentar (Fn. 31), Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N 77 ff.; MARKUS MOHLER, Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, in: Institut für Föderalismus Newsletter IFF 1/2018, 47 ff.

<sup>67</sup> Auf eine Frage im Nationalrat betr. Drohnenabwehr antwortete der Bundesrat (AB 2020 N 1415) mit den Kompetenzen von Bund (Lufthoheit) und der Kantone («innere Sicherheit»), wie wenn erstens nicht auch Minidrohnen den Luftraum beanspruchten und zweitens bürokratische Abgrenzungen nichts über die Gefährlichkeit aussagen. Zudem wird nach wie vor an der gänzlich obsoleten Unterscheidung zwischen äusserer und innerer Sicherheit festgehalten.

<sup>68</sup> Eine Ablehnung der Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie am 19. Mai 2019 hätte das Potential eines Ausschlusses der Schweiz aus dem Schengen/Dublin-System gehabt.