

Praxis – Replik

# Ein irritierendes Interview: Der Schweizer Weg ist anders, aber zielführend



MARKUS MOHLER

In der ersten Ausgabe von *stratos* (1-21), der neuen militärwissenschaftlichen Zeitschrift der Schweizer Armee, wurde ein im Januar 2021 von der Redaktion mit der Chefin Sicherheitspolitik des VBS, Frau Botschafterin Pálvi Pulli, und ihrem Stellvertreter, Herrn Patrick Gansner, geführtes Gespräch publiziert. Eine kritische Lektüre eröffnet Einsichten, die beunruhigend sind.



**DR. IUR. MARKUS MOHLER** war von 1979 bis 2001 Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt. Von 1993 bis 1996 präsierte er die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS). Nach seiner Kommandozeit war er Dozent für öffentliches, speziell für Sicherheits- und Polizeirecht an den Universitäten von Basel und St. Gallen.  
E-Mail: [markushmohler@bluewin.ch](mailto:markushmohler@bluewin.ch)

In diesem Gespräch finden sich Aussagen, die nachdenklich stimmen. So lautet eine Frage, ob «eine Bedrohungsanalyse unter den politischen und institutionellen Bedingungen, wie sie in der Schweiz herrschen», leide (S. 56f.)? In der Schweiz, so die Antwort, führe «ein Sicherheitspolitischer Bericht immer zu einem bestimmten Mass an Ausgeglichenheit.» (S. 57). Abgesehen davon, dass die Frage damit nicht beantwortet worden ist, fragt man sich, worin die *Ausgeglichenheit einer Bedrohungsanalyse* denn bestehen soll? Weiteres erfährt man etwas später: «Die Erarbeitung der Bedrohungslage ist ein vergleichsweise apolitischer Prozess». Was heisst «vergleichsweise apolitisch»? Und: «Die Bedrohungsanalyse ist dennoch nicht ein vollkommen unpolitischer Prozess» (S. 56). Die Analyse sei ja «nicht eine exakte Wissenschaft», da spielten «politische Einstellungen und Erwartungen auch eine Rolle». Es sei illusorisch, Konsequenzen aus einem (rein wissenschaftlich gezeichneten) Bild der Welt runter bis zum einzelnen Armeesystem abzuleiten, die Realität sei zu vielschichtig. Welche Einstellungen und Erwartungen sind damit gemeint? Erwartungen an wen oder was, das Bedrohende selber oder die Beurteiler? Eine exakte Wissenschaft ist es in der Tat nicht, aber die Erarbeitung einer Bedrohungsanalyse, die Beurteilung von Gefahren und Bedrohungen, muss sich wissenschaftlich hinreichend genauer Methoden, gestützt auf Unvoreingenommenheit, Redlichkeit und Exaktheit, ebenso wie der sprachlichen Präzision, bedienen. Gerade die Vielschichtigkeit einer Problematik gilt es durch erprobte Methoden zu bewältigen und dabei Problemlösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Ohne saubere Analysen aus Erkenntnissen, auch im Ausland, hätte die Armee beispielsweise keine ABC-Schutzrüstungen, ein einzelnes «System».

### Wer entscheidet, was dem Bundesrat vorgelegt wird?

Auf die Frage, ob für die Erstellung des Bedrohungsbildes auch andere Departemente konsultiert würden (S. 55), heisst es, das sei die Absicht, aber es gebe Differenzen, die «natürlich auch mit dem zu erstellenden Produkt zusammen[hängen]» (S. 55). «Aber wir verantworten diesen Bericht zuhanden des Bundesrates und darum entscheiden wir bei Differenzen auch, was berücksichtigt wird.» (S. 55). Das lässt aufhorchen: Nach welchen Kriterien entscheidet das VBS – und auf welcher Stufe –, was dem Bundesrat vorgelegt wird? Oder andersherum gefragt: Wie wird ge-

währleistet, dass der Bundesrat wesentliche Beurteilungsunterschiede oder nicht aufgenommene Themen vorgestellt bekommt? Beispielsweise auch *worst case*-Szenarien. Wie soll der Bundesrat nicht nur politisch, sondern auch sachgerecht, richtig entscheiden können, wenn ihm eine methodisch nicht belastbare Auswahl von (teilweise sich widersprechenden) departementalen Stellungnahmen unterbreitet wird? Da stellen sich Fragen zum Verständnis der Verantwortungsteilung zwischen der Verwaltung und der politischen Behörde.

Die Redaktion fragte in diesem Zusammenhang: «Kann es ein Spannungsfeld zwischen realer Bedrohungsanalyse und politischen Absichten geben?» (S. 56). Diese Frage zielt richtig. In der Antwort heisst es, es würden sehr viele Stellen, auch die Kantone, einbezogen. Das habe mit unserem föderalen System zu tun und mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. (S. 56) Die Frage sei erlaubt, was konkret der Föderalismus respektive die Sicht der Kantone mit der *Analyse von Bedrohungen auf der strategischen Stufe* zu tun hat? Just hier zeigt sich offenbar «der andere Weg», das heisst die ebenso trügerische wie traditionelle Praxis, ein «Bedrohungsbild» so weit zu redimensionieren, dass es mit den vorhandenen Mitteln und Strukturen bewältigbar und also «konsensfähig» erscheint. Damit erspart man sich grundlegende Gedanken zum Beispiel über das Genügen verschiedener Ressourcen und die Tauglichkeit von Entscheidungsabläufen, Strukturen und Systemen.

### Bestimmen politische Einstellungen das Ausmass von Bedrohungen?

Eine weitere Frage der Redaktion betraf «den Einfluss des persönlichen oder institutionellen Hintergrundes, also politische Einstellung, Regierungsform, wirtschaftliche Lage und so weiter, auf eine Bedrohungsanalyse» (S. 57). Schon diese Mischung möglicher Faktoren in ein und derselben Frage fällt auf. Verblüffend fällt die Antwort aus: «Diese externen Faktoren spielen selbstverständlich eine eminente Rolle (...)» (S. 57). Extern sind sie gerade nicht! Es folgt: «Unsere Regierungsform mit starken Departementen ohne starke vertikale Führung hat einen grossen Einfluss.» Und: «Bei uns in der Schweiz sind die Kompetenzen in den Departementen verteilt» (S. 57). Die Antwort mag ehrlich gemeint sein. Doch mit Verlaub: Wir haben nicht sieben Regierungen. Wer trägt denn die Verantwortung, wenn wir schon bei der

Bedrohungsanalyse keine mindestens staatsrechtlich starke politisch verantwortliche Behörde haben? Angeführt werden in diesem Zusammenhang dann auch noch das Milizsystem, erneut der Föderalismus, gleich anschliessend die Nichtmitgliedschaft bei der NATO und der EU, darauf die direkte Demokratie mit der Referendumsmöglichkeit (S. 57). Das sei der Rahmen für die Schweizer Sicherheitspolitik. Mit der Erarbeitung einer Bedrohungsanalyse hat das alles aber nichts zu tun. Die demokratierechtlichen Institutionen kommen in der Gesetzgebung zum Tragen, bei einzelnen Krediten, sofern referendumsfähig, also bei den als nötig erachteten Mitteln zur Prävention, zur Abwehr (Beispiel Kampfflugzeugbeschaffung), nicht aber bei der Einschätzung von Bedrohungen. Auch wenn das Parlament einen sicherheitspolitischen Bericht bloss zur Kenntnis nimmt, liefert ein solcher – insbesondere bei einer *ungenügend erarbeiteten Beurteilung* von Bedrohungen – vom Bundesrat vermittelte Darlegungen, die eine *falsche Prämisse* für die nun fälligen Parlamentsbeschlüsse (und einen allfälligen Volksentscheid) bilden können. Diese Äusserungen im Gespräch erscheinen daher als höchst problematisch: Entweder verweisen sie auf mangelndes staatspolitisches und staatsrechtliches Verständnis oder sie vernebeln, worum es geht, das heisst die *rein sachliche Darstellung der Dimension von Bedrohungen*. Dies entschuldigte gewissermassen im Voraus das fehlende Eingehen auf schwerer wiegende Situationen, welche zu unangenehmen Folgerungen führen könnten. Ein solches Bild wäre dann die von den geschilderten Faktoren beeinflusste, möglicherweise unzutreffende Grundlage für die Beschlüsse über die Mittel der Abwehr. Jedenfalls wird das Pferd so beim Schwanz aufgezäumt.

### Über die Führung in einer Krise

Das zeigt sich auch, wenn die *Führung in einer Krise* Departementen zugeordnet wird. So komme es (u.a.) bei Cyberangriffen «auf den Geschädigten an, dann wäre es das Finanz- oder das Verteidigungsdepartement» (S. 61). Das allerdings wäre nun, wie an anderer Stelle behauptet, «innovativ» (S. 60), wenn es für die Abwehr von Angriffen nicht auf deren Ursprung, Mittel und Methoden ankäme, sondern auf die Geschädigten. Wie sollte das funktionieren, wie sollte das Finanzdepartement (bei welchem Kreis von Geschädigten?) die nötige Technik und das nötige Know-how für die Abwehr von Cyberangriffen haben? Und wer führte, wenn es verschiedene Kreise von Geschädigten

gibt oder es sich gar um eine Mehrfachkrise (z.B. terroristische Angriff, Geiselnahme und/oder Stromausfall durch Cybermethoden) handelte?

### Was ist der verfassungsrechtliche Auftrag der Armee?

Solche argumentativen Unklarheiten zeigen sich auch andernorts, namentlich im Zusammenhang mit der Armee: Der Weg, nämlich die vermehrte Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee, müsse weitergegangen werden (S. 54). Worin soll diese vermehrte Unterstützung bestehen? Und wie lässt sich diese vermehrte Unterstützung verfassungsrechtlich rechtfertigen? Schon die derzeitige Regelung betreffend Assistenzdienst steht im Widerspruch zu Art. 58 der Bundesverfassung, weil diese nur in *ausserordentlichen Lagen* einen Armeeeinsatz als gerechtfertigt bezeichnet. Mit dem neuen breite(re)n Verständnis der Unterstützung ziviler Behörden besteht die grosse Gefahr, dass dieser vermehrte Einsatz in zivilen Bereichen in Konflikt mit dem Zwangsarbeitsverbot (Art. 8 Abs. 3 lit. a des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2) gerät. Dabei sei auch zu entscheiden, ob die «Armee nicht mehr subsidiär, sondern aktiv eingesetzt» werde, was ein politischer Entscheid sei (S. 54). Steht «subsidiär» in einem Gegensatz zu «aktiv», ist subsidiär passiv? Nein, denn selbst ein aktiver Dienst im Inland, der verfassungsrechtlich nur ganz ausnahmsweise bei einer ausserordentlichen Gefährdungslage zulässig ist, kann subsidiär sein (beispielsweise die seinerzeitigen Flughafenbewachungen). Tatsächlich, nicht nur der Aktivdienst (Art. 76 des Militärgesetzes [MG], SR 510.10) beruht auf einem politischen Entscheid, welcher der Bundesversammlung vorbehalten ist (Art. 77 Abs. 1 MG), auch der Friedensförderungsdienst (Art. 66 ff. MG) und der Assistenzdienst (Art. 67 ff. MG) werden gestützt auf politische Beschlüsse des Bundesrates (Art. 66b, 70 Abs. 1 lit. a MG – unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Parlamentes bei einem Aufgebot von mehr als 2000 Armeeingehörigen oder für länger als drei Wochen, Art. 70 Abs. 2 MG) angeordnet. Was also soll diese Aussage inhaltlich bringen?

Ein «bewaffneter Angriff» könne auch mit nicht militärischen Mitteln erfolgen, zum Beispiel mit staatlich geführten Cyberangriffen (S.54). Bei einem Cyberangriff eine staatliche Führung rechtsgenügend darzutun,

dürfte zumindest innert nützlicher Frist schwierig sein, wie viele Beispiele belegen.

Bedenklich sind gewisse Widersprüche: Auf der einen Seite sei es wichtig, dass die Armee ein *breites Fähigkeitspektrum* behält (S.55), wenige Zeilen später muss man «bewusst *kurzfristige Fähigkeitslücken* in Kauf nehmen». Dafür würden «in *vernünftiger Frist* neue, allenfalls *multifunktionale Plattformen* erhältlich sein» (S. 55) [Hervorhebungen durch den Autor]. Welche Fähigkeitslücken sollen in Kauf genommen werden? Was heisst «kurzfristig»? Was sind «multifunktionale Plattformen» (Abschussrampen?) und was ist bei der auch in diesem Gespräch wiederholt erwähnten Unberechenbarkeit und Volatilität der internationalen Lage eine «vernünftige Frist» (z.B. S. 54)? Das sind Sprechblasen ohne Substanz.

### Zur Bestandesproblematik

Unverständlich erscheinen die Ausführungen zur Alimentierung der Dienste. Da wird zunächst der Zivildienst, der zivile Ersatzdienst, zu einem sicherheitspolitischen Instrument gemacht (S. 58). Das ist er höchstens subsidiär und auf wenige Funktionen beschränkt. Punkto Armee müsse etwas getan werden, es gebe nur zwei grob skizzierte Lösungen: Entweder passe man den «Ambitionslevel der Institutionen nach unten an oder man ändert das System so, dass die Organisationen genügend alimentiert werden. Das kann man, indem man entweder die Abgänge reduziert oder die Menge der zur Verfügung stehenden Ressourcen erhöht.» (S. 58). Abgesehen vom «Ambitionslevel» (ein ebenso seltsamer wie ungenauer Begriff), der nach unten angepasst werden kann, sind das wahrlich keine zukunftsweisenden Erkenntnisse, sondern allenfalls «Entschuldigungen» für ein politisches Malaise. Woran wird der «Ambitionslevel» angepasst? Falls an die mangelnden personellen Ressourcen: Hat dies dann noch etwas mit einer allenfalls nicht mehr passenden Bedrohungs(sanalyse) zu tun? Wird dann – wie oben erwähnt – die Dimension der Bedrohung nach unten angepasst? Das führte zum bereits erwähnten trügerischen Bild. Entgegen dem, was auch ausgeführt wird (S. 58), hat das Milizsystem nichts mit der Wahrnehmung von Bedrohungen zu tun, sondern ausschliesslich mit der Fähigkeit, solchen begegnen zu können, qualitativ und quantitativ.

### Die Schweiz auch da ein Sonderfall?

Schliesslich: Schon der von der Redaktion gesetzte Titel über dieses Gespräch: «Der Schweizer Weg – anders, aber zielführend» verblüfft. Ist die Schweiz selbst bei der Beurteilung von Bedrohungen ein Sonderfall? Wenn dieser Weg anders ist, wovon unterscheidet er sich erstens und zweitens inwiefern? Und wenn der Weg zielführend sei, was sind denn die Ziele? Ein eher vager Hinweis findet sich auf der sechsten Seite des Interviews (S. 61): Es gehe «um die Wahrung der Integrität der Schweizer Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, damit diese vor Androhung oder Anwendung von Gewalt geschützt sind. Darüber hinaus können wir, wenn es uns gut geht, zum Wohlstand beitragen und uns auch jenseits der Grenze für Frieden und Stabilität engagieren». Doch was heisst denn «Integrität der Bevölkerung»? Integrität ist ein vielschichtiger Begriff in verschiedenen Richtungen, so im Sinne von individueller körperlicher und geistiger Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung), ebenso aber im Sinne der Ehrlichkeit, Redlichkeit, Verlässlichkeit, fern von Willkür und Korruption (integer). Wie vor Androhung von Gewalt geschützt werden soll, bleibt das Geheimnis der Interviewten. Weitere Ziele, worauf dieses «zielführend» verweist, sind in diesem Text nicht auszumachen.

Mit dieser Auswahl von Gesprächsteilen soll es sein Bewenden haben. Es finden sich weitere Ausführungen in diesem Text, die einem ob des – zurückhaltend ausgedrückt – höchst fragwürdigen Inhalts mehr als nachdenklich stimmen und die so nicht unwidersprochen hingenommen werden können. Nun handelt es sich um die Wiedergabe eines Gesprächs und nicht um einen wissenschaftlichen Aufsatz, dies aber immerhin in einer militärwissenschaftlichen Zeitschrift, wie der Chef der Armee in seinem Editorial festhält. Diese lege das Schwergewicht auf «wissenschaftliche Beiträge aus den Bereichen Militärwissenschaften, Sicherheit und Sicherheitspolitik, hat aber auch Platz für Expertisen und Praxisberichte.» Nun, ein Praxisbericht scheint dies zu sein. Er gibt Einblick in die Entstehungsgeschichte des Entwurfs des Sicherheitspolitischen Berichts 2021, der in der vorgelegten Form nach der hier vertretenen Ansicht den zu stellenden Anforderungen nicht zu genügen vermag, wie Prof. Dr. Rainer J. Schweizer und der Verfasser dieser Replik in einer ausführlichen Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren dargelegt haben. ◆