

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS

hans.wipfli@vtg.admin.ch

Bern, 8. März 2024

Stellungnahme zur Änderung des Militärgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,
sehr geehrter Herr Wipfli,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die am 22. November 2023 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Militärgesetzes (VE-MG) und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) vertritt die Interessen der Telekommunikations- und Netzwerkbbranche in der Schweiz und setzt sich für fairen, freien und dynamischen Wettbewerb insbesondere im digitalen Raum ein. Unsere Mitglieder sind an einer funktionierenden Landesversorgung interessiert und die vorgeschlagenen Änderungen des Militärgesetzes sind für sie in Teilen von hoher Relevanz. Gerne senden wir Ihnen daher fristgerecht unsere Einschätzung zur Gesetzesänderung.

asut sieht die Notwendigkeit, das Militärgesetz angesichts des sich wandelnden sicherheitspolitischen Umfelds und der damit verbundenen Bedrohungen für die Schweiz anzupassen und weiterzuentwickeln und erachtet dies als richtig und wichtig. Dementsprechend unterstützen wir das Revisionsvorhaben im Grundsatz, haben aber verschiedene Problembereiche und Änderungsbedarf im Vorentwurf VE-MG identifiziert.

Dies betrifft vor allem die geplante Ausweitung der Requisitionsmöglichkeiten und -mittel, verbunden mit neuen Möglichkeiten des militärischen Betriebs und Massnahmen in Friedenszeiten. Auch die Ausweitung der Befugnisse des Bundesrats und der Armee im Rahmen der Betriebskontinuität und Resilienz erachten wir als problematisch, da sie in vorliegender Form zu Rechtsunsicherheiten führen kann, und die Beteiligung der betroffenen Akteure, insbesondere der Betreiber kritischer Infrastrukturen, unzureichend berücksichtigt wird. Zudem möchten wir anmerken, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen BAKOM einerseits und der Armee sowie der Militärverwaltung andererseits nicht in allen Fällen hinreichend präzise geregelt ist, was zusätzliche Rechtsunsicherheit für die Fernmeldediensteanbieterinnen schafft. Abschliessend erachtet asut die geplante Regelung der Entschädigung für entsprechende Massnahmen als problematisch, da sie nicht ausreichend klar definiert ist.

Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

Pflichten zur Nutzungseinschränkung und -verbot, Requisition und Unbrauchbarmachung (Art. 80 und 80a VE-MG)

Nach geltendem Militärrecht ist es bereits möglich, bewegliches und unbewegliches Eigentum zu requirieren. Gemäß Art. 80 Abs. 1 VE-MG sollen neu auch mildere Maßnahmen wie Einschränkungen der Nutzung oder Verbote möglich sein, was von asut grundsätzlich als positiv bewertet wird.

Des Weiteren wird mit Art. 80 VE-MG im Sinne von Art. 47 FMG eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen dem BAKOM einerseits und der Armee sowie der Militärverwaltung andererseits in Bezug auf die Arbeits- und Dienstleistungen von Anbieterinnen von Fernmeldediensten gemacht, wonach Art. 80 VE-MG vorgehen und Art. 47 Abs. 4 FMG im Rahmen dieser Teilrevision aufgehoben werden soll. Diese klare Abgrenzung fördert die Rechtssicherheit und wird von asut ebenfalls begrüsst.

Mittels Art. 80 Abs. 1 lit. b bis d VE-MG sollen die Möglichkeiten der Requisition neu auch auf beherrschbare Naturkräfte wie Strom, Daten und Funkfrequenzen, Immaterialgüter sowie Arbeits- und Dienstleistungen ausgedehnt werden. Dies bedeutet eine fundamentale Erweiterung des Requisitionsinstruments. Obwohl wir es begrüssen, dass Abs. 4 klar festlegt, dass die Militärverwaltung und die Armee von den Verpflichtungen gemäß Abs. 1 und 2 nur Gebrauch machen dürfen als es ihre Aufträge erfordern und sie dies nicht mit eigenen Mitteln erfüllen können, hält asut es angesichts der grundlegenden Ausweitung der Requisitionsmöglichkeiten für problematisch, dass gemäß Abs. 3 lediglich für die Unbrauchbarmachung, nicht jedoch für Nutzungseinschränkung oder -verbot von Betrieben, Anlagen und Warenlagern eine Genehmigung durch den Bundesrat erforderlich sein soll. asut fordert daher, dass in jedem Fall eine Genehmigung des Bundesrates erforderlich ist.

Hinsichtlich der geplanten Entschädigungen gemäß Art. 80 Abs. 5 VE-MG ist anzumerken, dass eine Requisition einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt, der einer Enteignung durchaus gleichkommt. Der Begriff «angemessen» lässt zu viel Spielraum für eine möglicherweise nicht kostendeckende Entschädigung. Daher hält asut eine vollständige Entschädigung für den entstandenen Aufwand oder Schaden für angebracht.

Vor diesem Hintergrund sehen wir folgenden Anpassungsbedarf bei der Regelung der Pflichten zur Nutzungseinschränkung und -verbot, Requisition und Unbrauchbarmachung gemäss Art. 80 VE-MG:

Anpassung von Art. 80 Abs. 3 und 5 VE-MG:

3 ~~Die Unbrauchbarmachung von Betrieben, Anlagen und Warenlagern~~ *Die Nutzung von Requisitionsgütern durch Militärverwaltung und Armee sowie deren Nutzungseinschränkung, -verbot oder Unbrauchbarmachung gemäss Abs. 1* bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat.

5 Der Bund leistet für die Einschränkung oder das Verbot der Nutzung sowie für den Gebrauch, die Wertverminderung und die Unbrauchbarmachung oder den Verlust des Eigentums oder des Requisitionsgutes ~~angemessene~~ *volle* Entschädigung.

Betriebskontinuität und Resilienz (Art. 95 VE-MG, neu)

Nach Art. 95 sind die Requisition sowie die Einschränkung und das Verbot der Nutzung von Requisitionsgütern auch ausserhalb des Aktivdienstes (vgl. Art. 80 und 80a) möglich. Dass die Anordnung von Massnahmen gegenüber Dritten im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Betriebskontinuität sowie der Erhöhung der Resilienz lediglich als «ultima ratio» vorgesehen ist und im Einzelfall vom Bundesrat genehmigt werden muss, wird von asut begrüsst.

Dieses Verständnis wird aber mit dem neuen Art. 95 VE-MG auf Gesetzesstufe nicht in genügender Klarheit abgebildet.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit wäre es wünschenswert, dass die Vorgabe gemäß Art. 80 Abs. 2 MG bzw. Art. 80 Abs. 4 VE-MG, wonach von den Requisitionsmöglichkeiten «nur soweit Gebrauch gemacht werden darf, als es die Aufträge der Militärbehörden unbedingt erfordern und sie diese nicht mit eigenen Mitteln erfüllen können», ausdrücklich auch in Art. 95 VE-MG verankert wird.

asut unterstützt den Ansatz, wonach Massnahmen gemäss Art. 95 Abs. 1 eine Genehmigung des Bundesrates erfordern. Im Hinblick auf die potenziell einschneidenden Folgen von entsprechenden Massnahmen plädieren wir jedoch für mehr Planungs- und Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure, indem klar definierte Zeiträume für die Bewilligung entsprechender Massnahmen vorgegeben sowie ausreichende Anhörungsrechte für betroffene Unternehmen gewährleistet werden, falls eine Requisition vollzogen werden soll.

Hinsichtlich der geplanten Entschädigungen gemäß Art. 95 Abs. 3 VE-MG ist anzumerken, dass eine Requisition einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt, der einer Enteignung durchaus ähnlich ist. Der Begriff «angemessen» lässt zu viel Spielraum für eine möglicherweise nicht kostendeckende Entschädigung. Daher hält asut eine vollständige Entschädigung für den entstandenen Aufwand oder Schaden auch hier für angebracht.

Vor diesem Hintergrund sehen wir folgenden Anpassungsbedarf bei der Regelung der Betriebskontinuität und Resilienz gemäss Art. 95 VE-MG:

Anpassung von Art. 95 Abs. 2 und 3 VE-MG

2 Für Massnahmen gemäss Abs. 1 gilt:

a. Die Militärverwaltung und die Armee dürfen von den Kompetenzen gemäss Abs. 1 nur soweit Gebrauch machen, als dies unbedingt erforderlich ist und sie die Erhaltung der Betriebskontinuität und Resilienz der Armee gegen Cyberbedrohungen weder mit eigenen Mitteln erfüllen noch im Rahmen des Beizugs Dritter auf vertraglicher Basis sicherstellen kann.

b. Massnahmen gemäss Abs. 1 bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat und dürfen erstmalig für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten angeordnet werden. Eine Verlängerung der Massnahmen ist nur mit Genehmigung des Bundesrates und jeweils für maximal weitere 6 Monate zulässig.

c. Der Bundesrat unterbreitet die beantragten Massnahmen in Friedenszeiten den betroffenen Stellen vorgängig zur Stellungnahme und berücksichtigt die Stellungnahme im Bewilligungsentscheid.

3 Der Bund leistet für die Einschränkung oder das Verbot der Nutzung sowie die Requisition des Requisitionsgutes angemessene volle Entschädigung.

Schutz militärischer Fernmeldeanlagen (Art. 100a VE-MG, neu)

Grundsätzlich dürfen Betriebsmittel und Fernmeldeanlagen nur in Konformität mit dem Fernmeldegesetz und der Verordnung über die elektronische Verträglichkeit (VEMV) betrieben werden (insbesondere unter Berücksichtigung des Nationalen Frequenzzuweisungsplans [NaFZ]) und keine Störungen verursachen. Gemäss Bundesrat gibt es jedoch unerwünschte elektromagnetische Einflüsse, welche die Funktionstauglichkeit von militärischen Fernmeldeanlagen (Sensoren) erheblich beeinträchtigen oder einschränken. Der neue Art. 100a soll in diesen Fällen den Schutz der militärischen Fernmeldeanlagen gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ermächtigt Art. 100a Abs. 2 die Armee und die Militärverwaltung zum Schutz von militärischen Fernmeldeanlagen (Sensoren) und zur Wahrung der Sicherheit, die zuständigen zivilen Behörden anzuweisen, die Nutzung von bestimmten Fernmeldeanlagen und Betriebsmitteln örtlich und zeitlich begrenzt einzuschränken oder zu verbieten. Diese weitreichende Kompetenz muss vorgängig durch den Bundesrat genehmigt werden (Art. 100a Abs. 3 VE-MG). Der Bundesrat betont im erläuternden Bericht auch, dass solche Massnahmen unter Umständen bereits in der normalen Lage und auch vor einem Truppenaufgebot notwendig sind, um rechtzeitig die notwendigen Nachrichten beschaffen zu können.¹

Fernmeldediensteanbieterinnen haben gemäss FMG unter anderem die Pflicht, einen Notrufdienst bereitzustellen (Art. 20 Abs. 2 FMG). Vor dem Hintergrund der Anordnung von möglichen Massnahmen gemäss Art. 100a Abs. 2 VE-MG, welche bereits in Friedenszeiten ergriffen werden können, können Fernmeldediensteanbieterinnen jedoch eine Aufrechterhaltung von Diensten wie z.B. dem Notruf gemäss ihren Pflichten im Sinne des Fernmelderechts nicht mehr gewährleisten. Während der Bundesrat im Zusammenhang mit der geplanten Ausweitung der Requisitionsmöglichkeiten gemäss Art. 80 VE-MG eine klare Definition und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen BAKOM einerseits und der Armee sowie der Militärverwaltung andererseits vollzogen hat, fehlt dieser Aspekt im Zusammenhang mit Art. 100a VE-MG gänzlich.

¹ Erläuternder Bericht VBS, S. 45

asut erachtet es deshalb im Sinne der Gewährleistung von genügend Rechtssicherheit als zentral, dass die entsprechenden Anbieterinnen von Betriebsmitteln oder einer Fernmeldeanlage ihrer Pflichten betreffend den Notrufdiensten gemäss FMG enthoben werden, sobald ihnen gegenüber Massnahmen gemäss Art. 100a Abs. 2 VE-MG genehmigt werden. Zudem erachten wir es als wichtig, dass ausreichende Anhörungsrechte für betroffene Akteure bestehen, falls die Nutzung von bestimmten Fernmeldeanlagen und Betriebsmitteln örtlich und zeitlich begrenzt, eingeschränkt oder gar verboten wird.

Bezüglich der geplanten Entschädigungen in Art 100a Abs. 4 VE-MG ist auch in diesem Fall anzumerken, dass eine zeitliche und örtliche Begrenzung, Einschränkung oder gar Verbot der Nutzung von Fernmeldeanlagen und Betriebsmitteln einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt, der mit einer Enteignung durchaus vergleichbar ist. Der Begriff «angemessen» lässt zu viel Spielraum für eine möglicherweise nicht kostendeckende Entschädigung. Daher hält asut eine vollständige Entschädigung für den entstandenen Aufwand oder Schaden auch hier für angebracht.

Vor diesem Hintergrund sehen wir folgenden Anpassungsbedarf bei der Regelung vom Schutz militärischer Fernmeldeanlagen gemäss Art. 100a VE-MG:

Anpassung von Art. 100a Abs. 3 und 4 VE-MG

3 Massnahmen nach Abs. 2 bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. *Der Bundesrat unterbreitet die beantragten Massnahmen in Friedenszeiten den betroffenen Anbieterinnen von Betriebsmitteln oder einer Fernmeldeanlage vorgängig zur Stellungnahme und berücksichtigt die Stellungnahme im Bewilligungsentscheid. Die Übertragungspflichten gemäss FMG obliegen den zuständigen Organen der Militärverwaltung und der Armee, sobald Massnahmen nach Absatz 2 genehmigt werden.*

4 Der Bund leistet für die Änderung, den Ersatz, die Einschränkung und das Verbot eines Betriebsmittels oder einer Fernmeldeanlage ~~angemessene~~ **volle** Entschädigung.

Abschliessend möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass bei der Ausgestaltung und Anwendung der Interventionsinstrumente der Militärverwaltung und der Armee stets zu berücksichtigen ist, dass die entsprechenden Massnahmen lediglich als «ultima ratio» zur Verfügung stehen sollten.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen mit unseren Experten gerne zur Verfügung.

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident