

Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
SEPOS – Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
Elektronische Zustellung: triage@sepos.admin.ch

Bern, 26. März 2026

Vernehmlassungsantwort zur Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026

Sehr geehrte Damen und Herren

Voices (ehemals Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz) ist eine Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Bern. Im Folgenden lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme zur sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026 zukommen.

Die Vernehmlassungsantwort von Voices ist nicht als Stellungnahme zur Strategie als Ganzes zu verstehen, sondern fokussiert auf ein spezifisches sicherheitspolitisches Risiko, das bisher in der Strategie unerwähnt bleibt: Das Phänomen der Transnationalen Repression gegen in der Schweiz lebende Menschenrechtsverteidiger:innen und Exilgemeinschaften.

Dieses Phänomen ist dokumentiert und wurde vom Bundesrat in seinem Bericht zur Situation tibetischer und uigurischer Personen in der Schweiz 2025 (Postulat 20.4333) ausdrücklich anerkannt. Nach Einschätzungen von Voices handelt es sich bei Transnationaler Repression um eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit und Grundrechte in der Schweiz, sowie um eine eigenständige Form ausländischer Einflussnahme und Verletzung der Souveränität.

Da die sicherheitspolitische Strategie explizit auf den Schutz der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts verweist, regt Voices daher an, Transnationale Repression wie folgt in die Strategie aufzunehmen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Die vorliegende Strategie beschreibt verschiedene innere und äussere Bedrohungen für die Sicherheit in der Schweiz. Diese reichen von Desinformation und Spionage bis hin zu militärischer Gewalt. Die Strategie versteht sich als Dachstrategie, die alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche anspricht und den nationalen und kantonalen Behörden als Rahmen für die Umsetzung der Sicherheitspolitik dienen soll.

Vor diesem Hintergrund ist die fehlende Erwähnung von Transnationaler Repression eine wesentliche Lücke, denn sie stellt eine Form grenzüberschreitender Einflussnahme dar, welche die in der Strategie hervorgehobenen Werte der Schweiz wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und demokratische Meinungsbildung unmittelbar berührt und deren Bekämpfung sowohl in nationale als auch kantonale Zuständigkeiten fällt.

2. Transnationale Repression als sicherheitspolitische Herausforderung

Unter Transnationaler Repression werden gemäss Bundesrat Handlungen ausländischer staatlicher oder staatsnaher Akteur:innen verstanden, mit denen Personen oder Gemeinschaften im Exil über Grenzen hinweg überwacht, eingeschüchtert oder unter Druck gesetzt werden, um sie zum Schweigen zu bringen, zu kontrollieren oder auf die Linie der Herkunftsstaaten zu bringen. Dazu gehören etwa Überwachung von Aktivitäten in der Schweiz, Einschüchterung und Drohungen (schriftlich, per Telefon, persönlich), Druck auf im Herkunftsland lebende Angehörige oder Versuche, politische Betätigung zu unterbinden.

Der Bundesrat hält in seinem Bericht «Situation von tibetischen und uigurischen Personen in der Schweiz» (2025) fest, dass entsprechende Praktiken auf schweizerischem Territorium insbesondere durch Akteur:innen der Volksrepublik China gegenüber tibetischen und uigurischen Gemeinschaften vorkommen. Gleichzeitig weist der Bericht darauf hin, dass es sich um ein breiteres Phänomen handelt, das grundsätzlich auch andere Exilgemeinschaften betreffen kann. Der Bundesrat stellt in diesem Bericht fest, dass Transnationale Repression nicht nur Grund- und Menschenrechte der Betroffenen (insbesondere Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens) einschränkt, sondern darüber hinaus sicherheitspolitische Dimensionen aufweist. So wird ausgeführt, dass Transnationale Repression das Potenzial hat, «sich auf die öffentliche Meinungsbildung und somit auf die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und staatliches Handeln auszuwirken». Zudem könnten dadurch internationale Normen aufgeweicht und die regelbasierte internationale Ordnung zugunsten der Durchsetzung der Macht des Stärkeren unterminiert werden (Bundesratsbericht 2025, s. 30). Der Bundesrat hält fest, dass Transnationale Repression langfristig eine erhebliche Bedrohung der Souveränität der Schweiz darstellen kann.

3. Transnationale Repression als sicherheitspolitische Herausforderung an der Schnittstelle von Menschenrechtsschutz und staatlicher Souveränität

Die Strategie thematisiert neue Formen und Mittel der Konfrontation, darunter hybride Konfliktführung, sowie Aktivitäten wie Beeinflussungsaktivitäten, Desinformation, Spionage und Sabotage. In Abschnitt 2.2 werden Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation als Teil

hybrider Konfliktführung beschrieben, in den Massnahmen wird mit M2 ein Schwerpunkt auf deren Bekämpfung gelegt.

Transnationale Repression ist mit diesen Phänomenen eng verwandt, wie der Bundesrat selbst bestätigt. Entsprechend erfolgte die Erarbeitung des Postulatsberichts 20.4333 im gegenseitigen Austausch mit dem Bericht zum Postulat 22.3006 «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen». Gleichzeitig stellt Transnationale Repression aus Sicht von Voices ein eigenständiges Muster ausländischer Einflussnahme dar. Anders als breit angelegte Desinformation und Beeinflussungsoperationen zielt Transnationale Repression primär auf bestimmte Individuen und Gemeinschaften ab, deren Grund- und Menschenrechte eingeschränkt werden, um ihre politische Teilhabe, öffentliche Kritik und Menschenrechtsarbeit zu unterbinden. Somit zielt Transnationale Repression darauf ab, die Einwohner:innen der Schweiz daran zu hindern, ihre Grundrechte wahrzunehmen, was im Ergebnis ein Klima der Angst und Selbstzensur schafft.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht 2025 hervorhebt, können die Auswirkungen Transnationaler Repression über die individuelle Ebene hinausgehen: Sie beeinflussen die öffentliche Meinungsbildung, können die demokratische Debatte verzerren und das Vertrauen in Institutionen schwächen. Wenn ausländische Akteur:innen Exil-Gemeinschaften in der Schweiz überwachen, einschüchtern oder unter Druck setzen, liegt darin ein Eingriff in die Souveränität der Schweiz und ihre Fähigkeit, den Schutz der Menschenrechte auf ihrem Territorium zu gewährleisten.

Die sicherheitspolitische Strategie betont, dass die Sicherheitspolitik der Schweiz der Erhaltung einer freien, unabhängigen und sicheren Schweiz sowie dem Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung dient und sich auf Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht stützt. Da Transnationale Repression diesen Zielen zuwiderläuft, muss sie in der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz Eingang finden.

Hinzu kommt, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion 25.3419 «Schutz verfolgter Gemeinschaften vor Beeinflussungsaktivitäten fremder Staaten» angekündigt hat, das Phänomen Transnationale Repression in die Arbeiten an der neuen sicherheitspolitischen Strategie aufzunehmen und damit in den sicherheitspolitischen Gesamtkontext einzubetten. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent und sinnvoll, Transnationale Repression in die Strategie aufzunehmen.

4. Konkrete Ergänzungsvorschläge an der Strategie

Auf Basis der Fachexpertise und bisherigen Arbeit zu Transnationaler Repression beantragt Voices, dass Transnationale Repression sowohl als Bedrohung von Sicherheit und

Grundrechten in der Schweiz als auch als spezifische Form ausländischer Einflussnahme in die sicherheitspolitische Strategie aufgenommen wird. Voices schlägt daher folgende Ergänzungen vor:

- **Ergänzung im Umfeldkapitel («Chinas wachsende Einflussnahme», S. 17)**

«China verschafft sich als globaler Akteur stärker Geltung und verfolgt klare politische, wirtschaftliche und territoriale Ziele. Es baut seine militärischen Kapazitäten aus und verstärkt seinen regionalen und globalen Einfluss. **Zum Instrumentarium autoritärer Staaten gehört zudem die transnationale Repression gegenüber Exil-Gemeinschaften und Menschenrechtsverteidiger:innen in der Schweiz, etwa in Form von Überwachung, Einschüchterung und Druck auf Angehörige im Ausland.»**

- **Ergänzung im Abschnitt «Bedrohungen der inneren Sicherheit» (S. 22 f.)**

«Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation als Teil der hybriden Konfliktführung zielen direkt auf die gesellschaftliche Spaltung und können die Wahl- und Abstimmungsergebnisse in Demokratien beeinflussen. **Neben breit angelegten Beeinflussungsaktivitäten und Desinformationskampagnen stellen gezielte Handlungen ausländischer staatlicher oder staatsnaher Akteur:innen gegenüber in der Schweiz lebenden Personen eine zusätzliche Herausforderung dar. Unter transnationaler Repression werden Handlungen verstanden, mit denen Exil-Gemeinschaften über Grenzen hinweg überwacht, eingeschüchtert oder unter Druck gesetzt werden, um sie von politischer Betätigung oder Kritik abzuhalten. Solche Praktiken können die Ausübung von Grundrechten, die öffentliche Meinungsbildung und damit auch die demokratische Ordnung und Souveränität der Schweiz beeinträchtigen.»**

- **Ergänzung bei Massnahme M2 «Bekämpfung von Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation» (S. 37)**

«Zur Bekämpfung ausländischer Einflussnahme werden neben Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation **auch Formen transnationaler Repression systematisch erfasst und analysiert. Es sollte eine nationale Definition des Phänomens transnationale Repression erarbeitet werden, die sich an den bestehenden Arbeiten des Bundesrates orientiert. Im Rahmen des Sicherheitsverbunds Schweiz sind Zuständigkeiten und Interventionswege bei Verdachtsfällen zu klären, und es sollten Sensibilisierungs- und Unterstützungsangebote für betroffene Gemeinschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen aufgebaut werden.»**

Diese Ergänzung würde die vom Bundesrat geforderten Koordinationseffekte zwischen Bund, Kantonen und betroffenen Akteuren konkretisieren, da Transnationale Repression sowohl Gemein- als auch Individualinteressen betrifft und alle Staatsebenen einbindet. Der Bundesrat hat im Bericht von 2025 ausdrücklich Handlungsbedarf bei der Sensibilisierung der Behörden festgestellt (S. 32), was durch die vorgeschlagenen Massnahmen adressiert würde.

- **Bezug auf bestehende bundesrätliche Arbeiten und parlamentarische Vorstösse**

Die Strategie sollte ausdrücklich auf die bestehenden Berichte und Arbeiten zur Transnationalen Repression Bezug nehmen, insbesondere auf den Bundesratsbericht vom 12. Februar 2025 zur Situation tibetischer und uigurischer Personen in der Schweiz (Postulat 20.4333) sowie auf die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Postulat 22.3006 zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen und der Motion 25.3419 zum Schutz verfolgter Gemeinschaften vor Beeinflussungsaktivitäten.

Damit würde klargestellt, dass die Strategie auf bereits vorhandener Analyse aufbaut und Koordinationseffekte, wie sie der Bundesrat im Bericht von 2025 als notwendig bezeichnet, tatsächlich ermöglicht.

5. Schlussbemerkungen

Die Sicherheitspolitische Strategie 2026 verfolgt zu Recht einen Sicherheitsansatz, der innere und äussere Bedrohungen sowie verschiedene Politikbereiche zusammenführt. Aus Sicht von Voices sollte dieser Ansatz explizit auf die Transnationale Repression ausgedehnt werden, die eine wesentliche Bedrohung für die Grund- und Menschenrechte von in der Schweiz lebenden Personen, für die demokratische Meinungsbildung und für die Souveränität der Schweiz darstellt.

Die Aufnahme von Transnationaler Repression in die Analyse und Massnahmen der Strategie, wie oben skizziert, würde die Kohärenz mit bereits bestehenden bundesrätlichen Arbeiten stärken und im Sinne der umfassenden Sicherheit dazu beitragen, sowohl die individuelle Sicherheit der Betroffenen als auch die innere Sicherheit und Glaubwürdigkeit der Schweiz als Menschenrechtsakteurin zu schützen.