

06.050

Botschaft

über Änderungen der Armeeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee)

vom 31. Mai 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft die Entwürfe für eine Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO) und für eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Mai 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Veränderung der Bedrohung durch den Terrorismus (vor allem die anhaltenden Folgen für den langfristigen Sicherheitsaufwand) sind der Hintergrund für den Entscheid des Bundesrates, die Fähigkeiten der Armee für subsidiäre Einsätze und die Raumsicherung zu verstärken. Zusammen mit den finanziellen Einschränkungen, die sich aus den beiden Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 ergaben, führte dies zu einer Redimensionierung der Mittel zur Abwehr eines Angriffs auf unser Land. Damit muss die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Verordnung über die Armeeorganisation angepasst werden.

Die Fähigkeiten der Armee für die wahrscheinlichen Einsätze sollen durch eine Schwergewichtsverlagerung von den schweren Kampftruppen zur Infanterie erhöht werden. Die Straffung der Führungsstrukturen auf Armee- und Brigadestufe vergrössern die Flexibilität und erhöhen die Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig erhöht die homogene Ausgestaltung der Brigadeführung die Handlungsfreiheit im Einsatz. Bereits erfolgte Umbaumassnahmen sollen rechtlich abgebildet werden. Im Weiteren entlasten weniger schwere Kampftruppen auch das Betriebsbudget.

Um der Armee eine grössere Planungssicherheit zu gewährleisten, wird das Bundesgesetz zur Verbesserung des Bundshaushaltes dahingehend geändert, dass der Ausgabenplafond um weitere drei Jahre verlängert wird. Der bereits im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 gewährte Plafond wird damit bis zum Ende der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 verlängert.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6198
1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage	6201
1.1 Sicherheitspolitische und finanzielle Rahmenbedingungen	6201
1.1.1 Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen	6201
1.1.1.1 Veränderungen der Bedrohungen, Gefahren und Risiken	6202
1.1.1.2 Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes	6214
1.1.1.3 Sicherheitspolitische Interessen und Ziele	6217
1.1.1.4 Grundstrategie	6217
1.1.1.5 Armeeaufträge	6218
1.1.2 Finanzielle Rahmenbedingungen	6219
1.1.3 Vorgaben nach Art. 58 der Bundesverfassung (BV) und Art. 1 des Militärgesetzes	6220
1.2 Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee	6221
1.2.1 Gründe	6221
1.2.2 Inhalt Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee	6222
1.2.2.1 Fähigkeiten für die Raumsicherung im Rahmen der Landesverteidigung stärken	6222
1.2.2.2 Konzeption Raumsicherung	6223
1.2.2.3 Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffes erhalten	6224
1.2.2.4 Aufwuchskonzept	6224
1.2.2.5 Gesamtstruktur der Armee 2008/11	6226
1.2.2.6 Ausbau Friedensförderungskapazität	6228
1.2.2.7 Ausbildung	6229
1.2.2.8 Weitere Massnahmen	6229
1.2.3 Leistungsprofil der Armee nach Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee	6231
1.3 Ergebnisse der Anhörung	6233
1.4 Änderungen gegenüber den in der Anhörung unterbreiteten Entwürfen	6234
1.5 Parlamentarische Vorstösse	6235
2 Erläuterungen zu den Bestimmungen der einzelnen Erlasse	6235
2.1 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Entwurf B)	6235
2.2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (Entwurf A)	6236
3 Auswirkungen	6237
3.1 Auswirkungen auf den Bund	6237
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee	6237
3.1.2 Auswirkungen im personellen Bereich	6239
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	6239
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6240

3.4 Materielle Auswirkungen	6240
3.4.1 Auswirkungen auf die materielle Ausrüstung	6240
3.4.2 Auswirkungen auf Investitionen	6240
3.4.3 Liquidation von Material	6241
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	6241
5 Rechtliche Aspekte	6242
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	6242
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6242
5.3 Erlassform	6242
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6242
Anhang	6243
Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes <i>(Entwurf)</i>	6247
Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeeorganisation, AO) (Entwurf)	6249

Botschaft

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

Die Armee ist auf ein Ziel ausgerichtet: Ihren speziellen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner zu leisten. Dieser Zweck ist bestimmend für Einsätze, Ausbildung, Ausrüstung und Gliederung. Damit die Armee einen wirksamen Beitrag zur Sicherheit leistet, muss sie immer wieder – eben durch «Entwicklungsschritte», also Weiterentwicklungen innerhalb der von Bundesrat und Parlament gesetzten Leitplanken – auf die bestehenden und für die Zukunft zu erwartenden Bedrohungen, Gefahren und Risiken ausgerichtet werden.

Die Revision der Verordnung über die Armeeargumentation hat zwei Hauptanliegen: Zum einen gilt es, das Schwergewicht der Mittel auf die Raumsicherung auszurichten und diese gleichzeitig für die Unterstützung der zivilen Behörden bereitzuhalten. Darum wird die Ausbildung auf die wahrscheinlichen Einsätze ausgerichtet. Zum andern soll für den heute wenig wahrscheinlichen, aber nicht auszuschliessenden Fall der Abwehr eines militärischen Angriffes auf unser Land die Fähigkeit für das Gefecht der verbundenen Waffen auf hohem Niveau sichergestellt werden.

Zu diesem Zweck soll vor allem die Anzahl der Bataillone der mechanisierten und schweren Formationen reduziert und diejenige der Infanteriebataillone erhöht werden. Die Reserveverbände werden in Brigaden zusammengefasst und nur noch mit dem persönlichen Material ausgerüstet sein. Der Einsatzstab des Heeres wird in den Heeresstab, der operative Teil des Einsatzstabes Luftwaffe in den Luftwaffenstab integriert. Die Anzahl der Brigaden wird von heute neun auf acht (wovon zwei Reserve-Brigaden) reduziert. Zudem wird der Truppeninformationsdienst gestrichen.

In der Bundesverfassung (Art. 58 Abs. 2) und im Militärgesetz (Art. 1 Abs. 2) ist der politische Begriff Landesverteidigung im Sinne der Verteidigung und des Schutzes von Land und Volk in Gebrauch. Die Umsetzung dieses Auftrages erfolgt auf militärischer Stufe über die Raumsicherung und über die Abwehr eines militärischen Angriffes.

1.1 Sicherheitspolitische und finanzielle Rahmenbedingungen

1.1.1 Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen

An dieser Stelle sollen wie angekündigt (u.a. in der Berichterstattung an die Bundesversammlung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes, Zwischenbericht des VBS per 31. Dezember 2005, S. 12) die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, und insbesondere ihre Veränderungen seit der Verabschiedung des Sicherheitspolitischen Berichts 2000¹ am 7. Juni 1999 und des Armeeleitbilds XXI² am 24. Oktober 2001 vertieft analysiert werden. Damit wird auch dem von mancher Seite vorgebrachten Argument Rechnung getragen, die Veränderungen vor allem in der

¹ BBl 1999 7657–7734

² BBl 2002 967–1051

Bedrohungslage erforderten einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht und/oder ein neues Armeeleitbild.

Zu diesem Zweck werden die früher gemachten Aussagen zu

- Bedrohungen, Gefahren und Risiken
- Sicherheitspolitischem Umfeld
- Sicherheitspolitischen Interessen und Zielen
- Sicherheitspolitischer Grundstrategie
- Armeeaufträgen

darauf hin geprüft, ob sie auch heute noch den Realitäten entsprechen.

Dazu werden Passagen aus SIPOL B 2000 und ALB wörtlich und möglichst vollständig zitiert. Anschliessend wird für jede Bedrohung oder Gefahr beurteilt, inwiefern die früher gemachten Einschätzungen revidiert werden müssen.

1.1.1.1 Veränderungen der Bedrohungen, Gefahren und Risiken

Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit die Aussagen im SIPOL B 2000 und im ALB XXI über Bedrohungen, Gefahren und Risiken³, die für die Armee relevant sind, heute noch zutreffend sind.

Abnahme herkömmlicher militärischer Bedrohungsfaktoren

SIPOL B 2000:

«[...] Die Vorwarnzeiten für raumgreifende Operationen mit konventionellen Mitteln sind auf Jahre angestiegen. Dies gilt hingegen nicht für Massenvernichtungswaffen. Bei diesen ist insbesondere die Gefahr in Rechnung zu stellen, dass sie in die Hände nichtstaatlicher Gruppierungen geraten und im Rahmen terroristischer Aktionen ohne jede Vorwarnzeit zum Einsatz gebracht werden könnten.

Insgesamt ist der militärische Sicherheitsgewinn für die Schweiz infolge des Endes des Kalten Krieges beträchtlich. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass nach wie vor starke Streitkräfte unterhalten, ihre Aufwuchsfähigkeiten sichergestellt, Hochleistungswaffen modernisiert sowie neue Kampfmittel erprobt werden. Wohl werden in Europa – im Gegensatz zu früheren Jahrzehnten – wieder bewaffnete Konflikte ausgetragen. Ihre direkten Auswirkungen, vor allem jene militärischer Art, sind aber regional begrenzt. Eine geografische Ausweitung, welche die Schweiz erfassen würde, ist nie völlig auszuschliessen. Anders als im Kalten Krieg ist aber die Eskalation hin zu einem militärischen Konflikt zwischen den grossen Staaten wenig wahrscheinlich.»⁴

³ Vgl. auch Reglement FSO XXI 52.54d: Führung und Stabsorganisation der Armee .
⁴ BBl 1999 7665

ALB XXI:

«Der militärische Angriff auf die Schweiz ist das sicherheitspolitische Extremrisiko, bei dem die Existenz des Landes auf dem Spiel stünde. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Angriffs ist mit dem Ende des Kalten Krieges gesunken und heute als sehr gering einzustufen. Zum einen fällt es schwerer als früher, irgendeinem Staat in Europa aggressive Absichten zu unterstellen, deren Realisierung auch die Schweiz militärisch bedrohen würde. Zum andern ist die quantitative Stärke konventioneller Kriegsmittel in Europa durch Abkommen ebenso wie durch unilaterale Schritte verringert worden, auch wenn es zu berücksichtigen gilt, dass die quantitativen Reduktionen von qualitativen Verbesserungen begleitet sind. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz von demokratischen Staaten umgeben ist, von denen kein Risiko eines militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgeht und die ein Angreifer überwinden müsste, bevor ein terrestrischer Angriff auf die Schweiz möglich würde. Die Abwehr eines militärischen Angriffs bleibt aber der wichtigste Auftrag der Armee – trotz sehr geringer Wahrscheinlichkeit, dass dieser Fall eintritt –, weil der Schaden im Eintretensfall immens wäre und es nicht auszuschliessen ist, dass die derzeit sehr geringe Eintretenswahrscheinlichkeit längerfristig wieder zunehmen könnte.»⁵

«Gewaltanwendung im Luftraum ist wenig wahrscheinlich. Sie hätte aber erhebliche Auswirkungen, selbst wenn sie nicht von einem Angriff zu Lande gefolgt wäre: Die Glaubwürdigkeit der Neutralität ist damit verknüpft, dass die Schweiz aus eigener Kraft die Souveränität auf dem ganzen Territorium und in der Gesamtheit ihres Luftraumes durchsetzen kann. Gewaltanwendung im schweizerischen Luftraum dürfte erst dann zu einem wahrscheinlichen Risiko werden, wenn im Umfeld der Schweiz kriegerische Handlungen stattfinden würden. Gerade in einer solchen Lage hätte aber die Durchsetzung der Neutralitätspflichten einen besonders hohen Stellenwert.»⁶

Beurteilung aus heutiger Sicht

Bezüglich den herkömmlichen militärischen Bedrohungsfaktoren (SIPOL B 2000) bzw. den Bedrohungen durch einen militärischen Angriff auf die Schweiz oder Gewaltanwendung im Luftraum (ALB XXI) besteht kein Anlass zur Änderung der Einschätzungen, die 1999 bzw. 2001 gemacht wurden. Die Erweiterung der NATO und der Europäischen Union sowie die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (ESVP) bestärken diese Einschätzungen

Zunahme innerstaatlicher Konflikte

Hier werden zwei verwandte, aber nicht völlig deckungsgleiche Bedrohungen und Gefahren aus SIPOL B 2000 und ALB XXI betrachtet. Im Kern soll es um die Frage gehen, inwieweit bewaffnete Konflikte innerhalb und ausserhalb Europas (ob zwischenstaatlich oder innerstaatlich) die Sicherheit der Schweiz gefährden.

⁵ BBI 2002 974

⁶ BBI 2002 973

«Die meisten bewaffneten Konflikte finden heute nicht zwischen Staaten oder Staatengruppen statt, sondern zwischen der staatlichen Macht und Gruppierungen innerhalb des gleichen Staates. Zu den wichtigsten Ursachen solcher Konflikte zählen ethnische Spannungen, Sezessionsbestrebungen, wirtschaftliche Ungleichgewichte, ideologische und religiöse Differenzen, aber auch das politische Machtstreben einzelner Gruppen oder das Bemühen krimineller Verbindungen, die staatliche Autorität zu untergraben. Besonders dort, wo staatliche Strukturen in permanenten Krisen und wirtschaftlichem Elend zerfallen, erhalten oft Gruppen und Organisationen Macht, die sich nicht am Gemeinwohl orientieren, sondern ihre eigenen Interessen verfolgen und dabei Staat und Gesellschaft destabilisieren.

Lokale Streitigkeiten können sich bei ungenügendem Krisenmanagement der internationalen Gemeinschaft zu grenzüberschreitenden, grossflächigen Konflikten mit bewaffneten Auseinandersetzungen, Flüchtlingsströmen, inneren Spannungen in Drittländern und Störungen des Wirtschaftsverkehrs ausweiten. Benachbarte, aber auch geografisch entfernte Staaten wie die Schweiz, können so von den Folgen eines inneren Konflikts in einem anderen Staat erfasst werden. Ein Teil der Asylsuchenden, die in der Schweiz Aufnahme gefunden haben, beteiligen sich von hier aus mit logistischer Unterstützung und politischer Agitation weiter am Konflikt in ihrer Heimat. Wenn sich leitende Exponenten von Gruppierungen, die gegen die Staatsmacht in ihrem Herkunftsstaat kämpfen, in der Schweiz aufhalten, können sie politische Spannungen zwischen der Schweiz und diesem Heimatstaat auslösen. Schweizerische oder ausländische Einrichtungen in der Schweiz können zum Ziel gewaltsamer Manifestationen oder gar erpresserischer Pfandnahme werden. Auch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen ausländischen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz können nicht ausgeschlossen werden. Der Rechtsstaat, der sich gegen gesetzeswidrige Machenschaften wehrt und die Ausnützung des Asyls für gewaltsame Aktivitäten verhindern will, kann selber zur Zielscheibe von Gewalt werden.»⁷

ALB XXI:

«Regionale bewaffnete Konflikte in Europa fanden in den letzten zehn Jahren auf dem Balkan, im Kaukasus und in der Türkei statt (Kriege im Zusammenhang mit der Auflösung Jugoslawiens, Kosovo, Mazedonien; Nagorni-Karabach, Georgien, Tschetschenien; Kurdistan). Die direkten militärischen Auswirkungen waren und sind regional begrenzt, die indirekten Auswirkungen auf die Schweiz aber erheblich. Von den bewaffneten Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens und in der Osttürkei ist die Schweiz durch Flüchtlingsströme betroffen, und in der Schweiz sind beträchtliche Volksgruppen aus den betreffenden Regionen wohnhaft. In der Kombination von Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen auf die Schweiz gehören regionale bewaffnete Konflikte in Europa zu den wichtigsten sicherheitspolitischen Risiken für die Schweiz. [...]»⁸

«Bewaffnete Konflikte ausserhalb Europas sind eine ständige Realität; derzeit z.B. im Maghreb und Nahen Osten, in West- und Zentralafrika, in Afghanistan und Kaschmir, in Sri Lanka und Indonesien. Ein Unterschied zu Europa liegt darin, dass zwischenstaatliche Kriege in manchen anderen Regionen weiterhin eine beträchtliche Wahrscheinlichkeit haben (z.B. Indien-Pakistan, Nordkorea-Südkorea). Die

⁷ BBl 1999 7666

⁸ BBl 2002 972

Schweiz ist von solchen bewaffneten Konflikten ausserhalb Europas in unterschiedlichem Mass und auf verschiedene Weise betroffen. Flüchtlinge aus den Konfliktregionen, selbst aus geografisch entfernten, suchen Asyl in der Schweiz. Die Versorgung mit wichtigen Gütern kann gestört werden, und bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten, die über Nuklearwaffen verfügen, besteht das Risiko, dass ein allfälliger Einsatz dieser Waffen auch in der Schweiz zu erhöhter Radioaktivität führen würde.»⁹

Beurteilung aus heutiger Sicht

Die Kriege in Afghanistan und Irak widersprechen dem beschriebenen Trend von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Kriegen; es ist aber nicht zu erwarten, dass sie das dominante Muster für die kommenden Jahre bilden. Diese Kriege und Spannungen zwischen den USA und Staaten des Mittleren Ostens sowie Nordkorea führen indessen zur Einschätzung, dass die Auswirkungen von Konflikten ausserhalb Europas auf die Schweiz grösser sein könnten als noch im ALB XXI beschrieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass dann, wenn die USA (unter Umständen zusammen mit einzelnen europäischen Staaten) in einem oder mehreren bewaffneten Konflikten involviert sind, die Schweiz stärker betroffen ist als im Fall «blosser» bewaffneter Konflikte zwischen geografisch weit entfernten Regionalmächten oder kleineren Staaten. Die Schweiz wird von den bewaffneten Konflikten, in denen die USA involviert sind, nicht militärisch bedroht; sie können aber die Schweiz vor heikle aussen-, wirtschafts- und. neutralitätspolitische Entscheide stellen.

In Bezug auf bewaffnete Konflikte in Europa sind die Auswirkungen immer noch gleich zu beurteilen. Hingegen ist die Eintretenswahrscheinlichkeit eher nach unten zu korrigieren. Der Konflikt in Tschetschenien dauert weiterhin an, sonst ist aber – innerhalb Europas – das Risiko grösserer bewaffneter Konflikte (ob innerhalb eines Staates oder zwischen Staaten) eher gesunken.

Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Waffensystemen grosser Reichweite

SIPOL B 2000:

«Die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in Form eines globalen Atomkrieges ist in den Hintergrund gerückt. Die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen geht jedoch weiter, z.T. auch gefördert durch das Verhalten von Nuklearwaffenstaaten. Damit steigt das Risiko regionaler nuklearer Auseinandersetzungen. Ausserhalb des Wirkungskreises der Konvention über das Verbot chemischer Waffen sind weiterhin einzelne Chemiewaffenprogramme im Gang. Die militärische Nutzung der Biotechnologie rückt für immer mehr Staaten in den Bereich des Möglichen. Weitreichende ballistische Lenkwaffen gewinnen als Trägermittel für Massenvernichtungswaffen an Bedeutung. Der Technologietransfer aus Staaten mit hoch entwickelter Rüstungsindustrie sowie die Zusammenarbeit untereinander erlaubten weiteren Staaten den Aufbau eigener Raketenindustrien.

Besonders bedrohlich ist die immer weniger auszuschliessende Möglichkeit, dass Massenvernichtungswaffen der staatlichen Kontrolle entgleiten und in die Hände terroristischer Gruppen gelangen könnten.

⁹ BBl 2002 971

International umfasst das Spektrum der Antworten auf die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen Abschreckung, Präventivschläge sowie aktive und passive Verteidigungsmassnahmen. Die Schweiz ist autonom nur zu passiven Schutzmassnahmen fähig. Für einen Schutz durch aktive Massnahmen (z.B. Vergeltungsdrohung oder Raketenabwehr) müsste sie wegen technologischer und finanzieller Sachzwänge die internationale Zusammenarbeit suchen bzw. Hilfe in Anspruch nehmen; dies gilt insbesondere auch für die Abwehr der terroristischen Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen.»¹⁰

ALB XXI:

«In Bezug auf Massenvernichtungswaffen, ballistische Lenkwaffen und Marschflugkörper ist die Weiterverbreitung (Proliferation) eine Realität, trotz verschiedenen Massnahmen, welche diese Weiterverbreitung eindämmen oder verzögern, nicht aber vollständig verhindern können (Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen, Konventionen über biologische und chemische Waffen, Vereinbarungen über die Kontrolle von Exporten für Nuklear- bzw. Raketentechnologie). Ungewiss ist aber, welche Staaten (oder allenfalls auch nichtstaatliche Gruppen) Zugang zu solchen Mitteln erhalten werden, wann dies der Fall sein wird und in welcher Weise und gegen wen sie dieses Drohpotenzial einsetzen werden. Abgesehen von den Potenzialen der fünf Nuklearmächte (Frankreich, Grossbritannien, Russland, USA und Volksrepublik China) kann Europa durch ballistische Lenkwaffen erst punktuell an seiner südlichen Peripherie erreicht werden. In einigen Jahren könnte aber eintreffen, dass mehrere europäische Länder, unter ihnen auch die Schweiz, innerhalb der Reichweite ballistischer Lenkwaffen aus dem südlichen Mittelmeerraum oder dem Nahen und Mittleren Osten liegen. Die Weiterverbreitung von Marschflugkörpern dürfte etwas langsamer erfolgen, zumal die Beherrschung dieser Technologie anspruchsvoller ist.»¹¹

Beurteilung aus heutiger Sicht

Die Proliferation selber ist eine Tatsache; es kann bei der Eintretenswahrscheinlichkeit nur um die Frage gehen, ob die Schweiz von den Auswirkungen der Proliferation berührt ist. Dies ist tendenziell eher wahrscheinlicher geworden. Zwar geht von Irak kein solches Risiko mehr aus, dafür hat Nordkorea erklärt, über Nuklearwaffen zu verfügen, und es bestehen Unsicherheiten über den Charakter des iranischen Nuklearprogramms. An der Einschätzung der Auswirkungen auf die Schweiz ändert sich damit indessen nichts.

Sicherheitspolitisch relevante technologische Entwicklungen

SIPOL B 2000:

«[...] Aus der Vielzahl absehbarer technologischer Entwicklungen geben besonders die Informations- und Kommunikationstechnologien Anlass zu Sicherheitsbedenken. Ein zweites Gebiet, das besondere Beachtung verdient, sind die Biowissenschaften.

Die technologische Entwicklung wird einen tief greifenden Wandel bei den Streitkräften auslösen und jene Armeen benachteiligen, die mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können. Insgesamt wird der Faktor Zeit gegenüber den Faktoren Raum und Kräfte an Bedeutung gewinnen. Zu erwarten sind insbesondere verbesserte

¹⁰ BBl 1999 7666

¹¹ BBl 2002 973

Aufklärungsfähigkeiten, eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse durch leistungsfähigere Informationssysteme, das Aufkommen von Laser- und Mikrowellenwaffen, eine weitere Verbreitung von «Stealth» («Tarnkappen»)-Eigenschaften, die Erhöhung der Reichweite von Waffensystemen und grössere Einsatzpräzision. Einsätze werden voraussichtlich zunehmend mit unbemannten Mitteln oder zumindest kleineren Besatzungen erfolgen. Der Trend wird sich verstärken, die direkte Bekämpfung gegnerischer Streitkräfte auf kurze Entfernung durch die Bekämpfung aus grösserer Distanz zu ersetzen oder aber die Führungsfähigkeit auszuschalten und damit eine frühe Entscheidung zu bewirken.

Die Fortschritte in der Bio- und Gentechnologie beschleunigen auch die Weiterentwicklung und -verbreitung biologischer Kampfstoffe. Gerade in zukünftigen Auseinandersetzungen zwischen hoch entwickelten Gesellschaften und Entwicklungsländern könnte B-Waffen eine entscheidende Rolle zukommen. Die Herstellung von B-Waffen ist im Vergleich zur Produktion von Kernwaffen oder chemischen Waffen billig und einfach. Praktisch die gesamte dazu notwendige Technologie hat einen «Dual-use»-Charakter und ist auf dem Markt erhältlich. Auch Krankheitserreger, die in der medizinischen Forschung benötigt werden, sind relativ leicht zu beschaffen. Derzeit stehen etwa zehn Staaten im Verdacht, ein B-Waffen-Programm zu unterhalten.»¹²

ALB XXI:

«Wie in zivilen Bereichen führt der Fortschritt der Informationstechnologie auch beim Einsatz von Streitkräften zu einer Dynamisierung des Geschehens. Eine zeitverzugslose Aufklärung und automatisierte Führungsabläufe führen zu einem hohen Kenntnisstand über die Lage und tragen so zum rascheren Ablauf des Gefechts bei. Dabei können Waffen mit grösserer Präzision über weitere Distanzen eingesetzt werden. Eine erhöhte Mobilität von der strategischen bis zur gefechtstechnischen Stufe verstärkt die Dynamik zusätzlich. Eine Konsequenz daraus ist, dass die Tiefe des Raums dem Verteidiger weniger Schutz bietet. Ähnliches gilt für Tageszeit und Witterung: Fortschritte in den Sensortechnologien haben dazu geführt, dass die Dunkelheit militärische Operationen kaum noch behindert. Die Wirkung schlechter Witterungsbedingungen auf militärische Operationen ist zwar nach wie vor erheblich, aber auch dies dürfte sich längerfristig ändern. Gesamthaft gesehen werden sich in Zukunft Raum und Zeit einfacher überwinden lassen, und der zur Erreichung des Ziels benötigte Kräfteansatz wird kleiner sein. Die Verfügbarkeit von Informationen wird zum Erfolgsentscheidenden Faktor.

Die Informationstechnologie schafft auch neue Risiken. Führungs- und Informationssysteme sind erstrangige Ziele und müssen mit hoher Priorität geschützt werden. Das Ausmass der zu ergreifenden technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen variiert je nach dem Grad der Abhängigkeit und Verwundbarkeit, die durch Abstützung auf vernetzte und automatisierte Systeme entsteht. Ausserdem hängt die Leistungserbringung der Armee auch von der sicheren Funktion der zivilen Informationsinfrastruktur ab, die ihrerseits Risiken ausgesetzt ist.»¹³

¹² BBl 1999 7669

¹³ BBl 2002 976

Beurteilung aus heutiger Sicht

Diese Einschätzungen entsprechen auch der gegenwärtigen Beurteilung der Risiken, aber auch der allgemeinen Konsequenzen technologischer Entwicklungen. Die Aussagen über die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Streitkräfte sind in der Zwischenzeit zu einem guten Teil bestätigt worden («net-centric warfare»).

Bedrohung der Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur

SIPOL B 2000:

«Informations- und Kommunikationstechnologien ziehen in praktisch alle Lebensbereiche ein. Damit wächst die Abhängigkeit aller Nutzer von der ungestörten Funktionsfähigkeit von Informatiksystemen und kritischer Teile der Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur, und gleichzeitig erweitern sich die Verwundbarkeiten gegenüber feindlichen Einwirkungen. Da deren Wirksamkeit weder von der strategischen und wirtschaftlichen Potenz der Akteure, noch von quantitativen und qualitativen Grössenordnungen von Truppenpotenzialen oder Waffenarsenalen abhängt, eröffnet sich hier ein kaum abschätzbarer Raum zur Multiplizierung der Akteure und Motive der Einwirkung.

Diese Einwirkung ist für staatliche und nichtstaatliche Akteure auch mit beschränkten Mitteln, entfernungsunabhängig, teilweise ohne grosse Kostenfolgen, bei kleiner Entdeckungswahrscheinlichkeit und mit geringem Risiko möglich. Über menschliche und technische Fehlmanipulationen hinaus reichen die Einwirkungen von allen Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung, gezielter Manipulation von Daten, über die Sättigung von Systemen, Implementierung von Fehlfunktionen, Daten- und Softwarevernichtung bis zur physischen Zerstörung von Hardware und Infrastruktur. Die Motive sind insbesondere Spionage zur Erringung eines wirtschaftlichen Vorteils, das Herbeiführen von Datenschäden oder Funktionsstörungen zur Erpressung sowie die gezielte Beeinflussung von Entscheidungen in Wirtschaft, Verwaltung und Militär.

Vorbereitungsaktivitäten zu Einwirkungen mittels Informationskriegführung sind in der Regel nicht erkennbar, womit die Vorwarnzeit entfällt und Schutz- bzw. Gegenmassnahmen nicht rechtzeitig ausgelöst werden können. Einem einzelnen Informatiksystem ist es auch kaum möglich, Urheber, Absicht, Beginn, Art, Umfang und Ende der Einwirkung, auch Erfolg oder Misserfolg der Angriffe, rasch zu erfassen bzw. zu identifizieren. Angreifer profitieren heute insbesondere vom Umstand, dass fast alle Unternehmungen und Verwaltungen ihre Datensicherheit allein zu erreichen versuchen (Insellösungen), womit dieselben Angriffsmethoden wiederholt angewendet werden können.

Infolge der europaweit höchsten Informatik- und Vernetzungsdichte und der starken internationalen Verflechtung der Wirtschaft ist die Schweiz extrem abhängig von funktions- und eindringlicheren Datenverbindungen. Solange Abwehrmassnahmen nicht in ausreichendem Masse möglich sind, führen die teilweise komplexen Vernetzungsstrukturen und die als unmittelbare Folge stattfindende Verknüpfung unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche zu einer hohen Verwundbarkeit. Die Bedrohung reicht von massiven Beeinträchtigungen oder Störungen unserer Wirtschaft bis zur Lähmung unserer politischen und militärischen Führungsfähigkeit.

Vorrangig zu berücksichtigen sind Einwirkungen gegen sensitive Bereiche oder gegen solche, in denen überproportionale Schäden angerichtet werden können. Dazu gehören im wesentlichen folgende kritischen Datenbestände und Netzwerke der nationalen Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur: öffentliche Verwaltung aller Ebenen; Industrie, Handel, Banken, Versicherungen, Sozialwerke; Versorgungs- und Verteilsysteme für Elektrizität, Gas, Erdöl, Wasser; Verkehrsleitung und Transportwesen (Strasse, Schiene, Luft, Wasser); Polizei, Sicherheits- und Rettungsdienste, Informations- und Kommunikationsdienste, Medien; militärische Führung. Elektronische Angriffe auf diese vitalen Bereiche der Infrastruktur sind als Bedrohung unserer nationalen Sicherheit zu betrachten.»¹⁴

ALB XXI:

«Die Informationskriegführung ist für die Schweiz ein erhebliches Risiko. Infolge der europaweit höchsten Informatik- und Vernetzungsdichte und der starken internationalen Verflechtung der Wirtschaft ist sie stark von funktionssicheren Datenverbindungen abhängig. Die teilweise komplexen Vernetzungen verschiedener gesellschaftlicher Bereiche haben eine hohe Verwundbarkeit zur Folge. Die Bedrohung reicht von massiven Beeinträchtigungen oder Störungen unserer Wirtschaft bis zur Lähmung unserer politischen und militärischen Führungsfähigkeit. Informationskriegführung ist kein Risiko, zu dessen Abwehr die Armee einen zentralen Beitrag leisten kann, sie wird aber selber in ihrer Funktionsfähigkeit von diesem Risiko bedroht und muss darum in der Lage sein, Informationskriegsangriffe auf ihre eigenen Führungssysteme abzuwehren.»¹⁵

Beurteilung aus heutiger Sicht

Die Einschätzungen aus SIPOL B 2000 und ALB XXI entsprechen auch der gegenwärtigen Beurteilung der Risiken, selbst wenn bislang keine grossangelegten Angriffe auf die Informatik-Infrastruktur erfolgt sind. Technische Pannen (Stromausfälle) oder Anschläge in der Schweiz und ausserhalb des Landes haben aber das Bewusstsein für die Verwundbarkeit auch der Energie- und Informatik-Infrastruktur geschärft.

Terrorismus, gewalttätiger Extremismus

SIPOL B 2000:

«Beim Terrorismus sind die staatlich orchestrierten und ideologisch motivierten Formen der Gewaltanwendung eher zurückgegangen. In manchen langjährigen Konfliktgebieten werden vermehrt politische Lösungen angestrebt. Viele Ursachen von Terrorismus, Extremismus und Fanatismus wie soziale Ungerechtigkeiten, Minderheitenprobleme, ökologische Probleme und religiöse Spannungen bestehen aber weiter oder haben sich sogar verschärft.

Die Schweiz ist zurzeit wahrscheinlich kein primäres Ziel des internationalen Terrorismus. Sie muss sich aber dagegen wehren, als Stützpunkt für die logistische Versorgung terroristischer Gruppierungen und als Aufenthalts- bzw. Transitland für Terroristen verwendet zu werden. Ein Hauptgrund für ihre diesbezügliche Gefährdung ist neben dem Abseitsstehen von der EU-Sicherheitszusammenarbeit ihre

¹⁴ BBI 1999 7669

¹⁵ BBI 2002 973

geografische Lage im Schnittpunkt von Verkehr, Kommunikation, Finanzwesen und Welthandel. Stets möglich bleiben Anschläge auf in der Schweiz befindliche ausländische Ziele wie Botschaften oder internationale Organisationen sowie Aktionen von Gruppierungen wie Endzeit-Sekten.

Mit dem Terrorismus verwandt und teilweise schwer davon abgrenzbar ist der gewalttätige Extremismus. Auch dieser ist oft international vernetzt. Die Lage im Bereich Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit wird in der Schweiz primär von den Skinheads und verwandten Gruppierungen geprägt. Während deren Anschläge in den letzten Jahren tendenziell zurückgingen, könnten sie bei stark steigenden Zahlen von Asylbewerbern wieder zunehmen. Gewaltbereite Gruppierungen nehmen auch die Globalisierung und ihre Erscheinungsformen zum Anlass für Ausschreitungen. Eine beträchtliche Gefahr bildet in der Schweiz auch der Ausländerextremismus. Streitigkeiten unter verfeindeten Ausländergruppen und Gewaltakte gegen Dritte (namentlich gegen offizielle Repräsentanten und Einrichtungen der Konfliktstaaten) ereignen sich häufig.»¹⁶

ALB XXI:

«Bereitschaft zu gewalttätigem Extremismus kommt im Zusammenhang mit den Folgen von Migration sowie bei Gruppierungen vor, welche die Globalisierung und ihre Erscheinungsformen zum Anlass von gewaltsamen Protestaktionen nehmen. Der gewalttätige Extremismus kann die Durchführung internationaler Anlässe erschweren (Weltwirtschaftsforum Davos und andere internationale Konferenzen) und die Attraktivität der Schweiz als Gastland für solche Treffen sowohl durch das Risiko möglicher Störungen als auch durch die zu deren Verhinderung nötigen Sicherheitsmassnahmen mindern. Zudem beeinträchtigen gewaltsame Ausschreitungen die Glaubwürdigkeit legitimer Manifestationen bei solchen Anlässen.

Die Schweiz ist zurzeit kein primäres Ziel des internationalen Terrorismus. Eine Gefährdung kann aber für ausländische Einrichtungen und Personen in der Schweiz sowie für Veranstaltungen mit internationaler Beteiligung bestehen, und eine allgemeine Gefährdung kann auch aus einer internationalen Konfrontation mit Terrorismus entstehen, bei der die Schweiz nicht im Zentrum steht, aber von den Auswirkungen ebenso wie andere Staaten betroffen ist. Die Gefährdung durch Terrorismus kann unversehens zur Realität werden, und es können gleichzeitig mehrere Einrichtungen bzw. Orte angegriffen werden. Es gilt ausserdem zu verhindern, dass die Schweiz als Transitland oder rückwärtige Basis für Terroristen dient. Schliesslich besteht das Risiko, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland gewissermassen zufällig zu Opfern terroristischer Anschläge werden.

Das Risiko, dass in der Schweiz innere Unruhen ausbrechen könnten, von denen erhebliche Volksteile betroffen wären, ist gering, und es zeichnen sich keine gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Konfliktfelder ab, die zu eigentlichen inneren Unruhen Anlass geben könnten. Die Armee untersteht den gewählten politischen Behörden, verfolgt selber keine politischen Ziele und lässt sich auch nicht als Mittel in der politischen Auseinandersetzung missbrauchen. Im Falle innerer Unruhen in der Schweiz wäre sie aber in der Lage, unter demokratisch legitimer politischer Führung subsidiär die Polizei bei gewissen Aufgaben (z.B. Bewachung gewisser Objekte) zu entlasten.»¹⁷

¹⁶ BBl 1999 7671

¹⁷ BBl 2002 973

Beurteilung aus heutiger Sicht

Der Terrorismus ist jenes Bedrohungselement, das in der öffentlichen Wahrnehmung am meisten Wandel erfahren hat, und er würde deshalb heute wohl an erster Stelle genannt. Terrorismus ist heute weltweit gesehen die grösste Bedrohung für die Sicherheit von Staaten und ihren Einwohnern, und Divergenzen über die Art, wie der Kampf gegen den Terrorismus zu führen sei, haben auch zu transatlantischen und innereuropäischen Kontroversen geführt.

Terroristische Angriffe auf die Schweiz werden als wahrscheinlicher angesehen als vor sieben oder auch noch vor fünf Jahren. Zudem werden die potenziellen Auswirkungen eines terroristischen Angriffes als deutlich grösser betrachtet: Sowohl Eintretenswahrscheinlichkeit als auch Auswirkungen auf die Schweiz müssen nach oben korrigiert werden, allerdings gehört die Schweiz nach wie vor nicht zu den primären Angriffszielen von Terroristen. Sie muss aber darauf achten, dass ihre Sicherheitsvorkehrungen mindestens denen der Nachbarstaaten und anderer europäischer Staaten entsprechen, damit sie nicht als leichtes Ziel angesehen wird. Zudem hat sich mit dem kürzlichen Karikaturen-Streit gezeigt, dass unerwartete Ereignisse zu einem schlagartigen Anstieg der Bedrohung in einem Land führen können.

Eine Revision der Einschätzung ist aber vor allem bei einer konkreten Konsequenz aus der Bedrohung durch den Terrorismus anzubringen. Im SIPOL B 2000 und ALB XXI wurde zwar berücksichtigt, dass erhöhte Gefahr terroristischer Anschläge eine massive Verstärkung des Sicherheitsdispositivs (vor allem für Grossanlässe) zur Folge hat. Im Juni 2002 unterbreitete zudem der Bundesrat dem Parlament einen Bericht über die Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Es wurde aber nicht angenommen, dass diese erhöhte Gefährdung über Jahre anhält und ein permanent erhöhtes Sicherheitsdispositiv erfordert. Dies ist indessen eingetreten, und das verstärkte Engagement der Armee (zeitlich, aber auch im personellen und materiellen Umfang) in der Raumsicherung und den subsidiären Einsätzen hat erhebliche Konsequenzen für die Armee.

Der gewalttätige Extremismus ist in der Einschätzung seiner Auswirkungen auf die Schweiz eher nach unten zu korrigieren. Er hat gewiss wesentlich geringere Auswirkungen als z.B. Naturkatastrophen und technische Katastrophen. Zudem ist die Armee davon nur sehr punktuell betroffen, z.B. bei den subsidiären Einsätzen zum Schutz des WEF.

Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen

SIPOL B 2000:

«Zu den Gefährdungen durch Naturgewalten zählen Erdbeben, Überschwemmungen, Lawinen, Stürme, Kältewellen und anhaltende Trockenheit. Zusätzlich sind radioaktive Verstrahlungen zu berücksichtigen, die etwa durch Störfälle verursacht werden können, Überflutungen infolge von Talsperrenbrüchen sowie Epidemien und Tierseuchen, die das Gesundheitswesen während längerer Zeit überfordern.

Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen sind sicherheitspolitisch relevant, wenn sie mit den auf die normale Lage ausgelegten Strukturen und Mitteln – z.B. Polizei, Feuerwehr, Sicherheitsdienste der technischen Werke und Betriebe sowie öffentliches Gesundheitswesen – nicht bewältigt werden können. Solche Ereignisse sind durch grosse Zerstörungskraft und schwerwiegende Störungen gekennzeichnet. Es kann Wochen, Monate oder gar Jahre dauern, bis das soziale, wirtschaftliche und

technische Umfeld wieder instand gestellt ist und sich die betroffene Gemeinschaft erholt hat.

Die höhere Nutzungsintensität in den Siedlungsgebieten steigert die Wertdichte, was im Vergleich zu früher zu höheren Schäden führt. Da die moderne Gesellschaft stark von Netzwerken (Energie, Telekommunikation, Logistik) abhängig ist, treten im Ereignisfall zudem immer höhere Folgeschäden auf. Ereignisse mit einem derart hohen Schadenpotenzial, dass sie das Funktionieren grösserer Gemeinschaften gefährden, treten selten oder sehr selten ein. Dennoch müssen solche Ereignisse bei der Katastrophenvorsorge berücksichtigt und die zu ihrer Bewältigung notwendigen Mittel bereitgestellt werden.»¹⁸

ALB XXI:

«Naturkatastrophen und technische Katastrophen sind ein ständiges Risiko. Die hohe Siedlungsdichte macht die Schweiz für die Auswirkungen solcher Katastrophen anfällig. Unser Land ist stark von vernetzten Systemen (Telekommunikation, Energie, Logistik) abhängig, sodass schon der Ausfall einzelner Komponenten weit reichende Folgen haben kann. Naturkatastrophen oder technische Katastrophen haben starke Auswirkungen auf die Betroffenen. Sie sind aber selten von einem solchen Ausmass, dass grosse Teile des Volkes gleichzeitig, vital und nachhaltig betroffen wären. Auf Grund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren ist davon auszugehen, dass zur Bewältigung der Folgen von Lawinen, Überschwemmungen und Stürmen auch in Zukunft häufig die Unterstützung der Armee angefordert werden wird, weil die zivilen Mittel nicht ausreichen.»¹⁹

Beurteilung aus heutiger Sicht

Die Einschätzung, dass vor allem Naturkatastrophen (weniger technische Katastrophen) eine erhebliche Eintretenswahrscheinlichkeit haben, hat sich in den letzten fünf Jahren eindrücklich bestätigt. Die Auswirkungen sind aber lokal oder regional begrenzt, so dass sich keine Revision der Beurteilung aufdrängt.

Für die Armee nicht unmittelbar relevante Bedrohungen, Gefahren und Risiken

Folgende im SIPOL B 2000 erwähnten Bedrohungen²⁰, Gefahren und Risiken werden hier nicht besprochen, weil sie für die Armee nur von mittelbarer Relevanz sind; gegen diese Risiken kommt unter den sicherheitspolitischen Instrumenten nicht die Armee in erster Linie zum Einsatz:

- Einschränkungen des freien Wirtschaftsverkehrs und wirtschaftlicher Druck
- Wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklungen
- Spionage, Kriminalität und organisiertes Verbrechen
- Demographische Entwicklungen, Migrationen.

¹⁸ BBI 1999 7673

¹⁹ BBI 2002 972

²⁰ Eine Gefährdung unserer sicherheitspolitischen Interessen und Ziele, die ihre Ursachen in den Absichten oder Aktivitäten von Personen, Personengruppen, Staaten oder Staatengruppen hat. Solche Absichten oder Aktivitäten können in feindlicher Absicht erfolgen (z.B. militärischer Angriff) oder in der Absicht, ohne Rücksicht auf schädliche Folgen unserer Infrastruktur zu benützen (z.B. organisierte Kriminalität). BBI 1999 7726

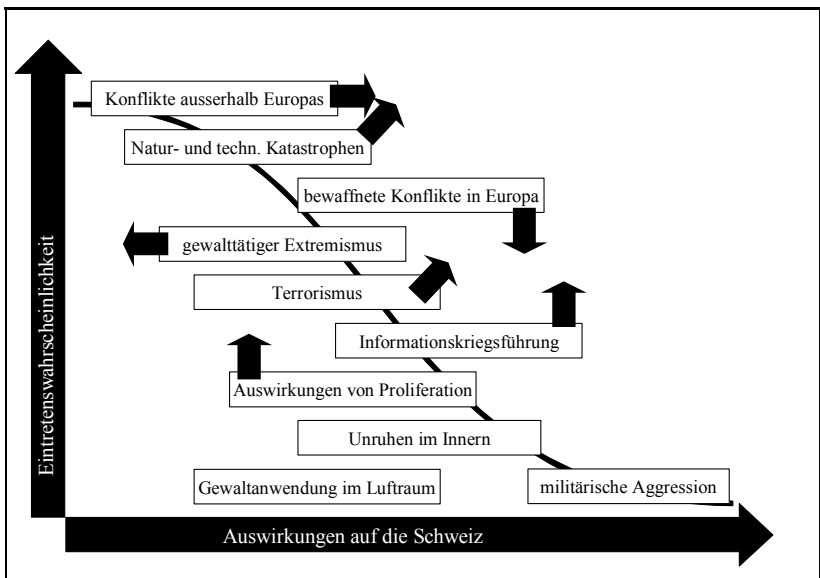
Zusammenfassende Beurteilung

Der «Katalog» der Bedrohungen, Gefahren und Risiken in SIPOL B 2000 und ALB XXI erscheint immer noch vollständig.

Im ALB XXI wurden die Bedrohungen und Gefahren in einem Diagramm dargestellt, dessen Achsen die Eintretenswahrscheinlichkeit und die Auswirkungen auf die Schweiz sind. Aus bald fünf Jahren Distanz können zu einzelnen Bedrohungen und Gefahren in Bezug auf diese beiden Kriterien Modifikationen angebracht werden, wie sie in der folgenden Darstellung mit Pfeilen angezeigt werden (auf dem Hintergrund der Originaldarstellung im ALB XXI).

Abbildung 1

Bedrohungen und Gefahren



Die Konsequenzen aus dieser Überprüfung früherer Einschätzungen von Bedrohungen, Gefahren und Risiken führen direkt zum Gegenstand dieser Botschaft, dem Entwicklungsschritt 2008/11:

Die Re-Evaluation der Bedrohung durch den Terrorismus (und vor allem seiner anhaltenden Folgen für den Sicherheitsaufwand) ist der Hintergrund für den Entscheid des Bundesrates, die Fähigkeiten der Armee für subsidiäre Einsätze und die Raumsicherung zu verstärken. Selbst wenn die Terrorismusgefahr einmal abnehmen sollte, ist auch in einer längerfristigen Perspektive anzunehmen, dass Angriffe gegen die Schweiz, ihre Bevölkerung oder ihre Interessen asymmetrisch geführt würden; die Armee also primär für Raumsicherung benötigt würde.

Die Bekräftigung der tiefen Wahrscheinlichkeit für militärische Angriffe auf die Schweiz rechtfertigt einen anderen Aspekt des Entwicklungsschrittes 2008/11: die Redimensionierung der Mittel zur Abwehr eines (symmetrischen) Angriffs auf unser

Land unter Beibehaltung und Entwicklung des «savoir-faire» und der Möglichkeit zu einem Aufwuchs, sollte dieser in einer längeren Perspektive nötig werden.

1.1.1.2 Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes

Bei den sicherheitspolitisch bedeutsamen internationalen Organisationen ist vor allem die Entwicklung von NATO und EU zu beachten. Bei der UNO besteht für die Schweiz der grösste Wandel darin, dass sie selbst dieser Organisation beigetreten ist. Schliesslich ist zu bemerken, dass unter den westeuropäischen Staaten bezüglich Streitkräften eine wesentliche Tendenz besteht: die Abwendung von der Territorialverteidigung zugunsten von Krisenreaktionseinsätzen ausserhalb des Landes bzw. der Bündnisgebiete. In der Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa und im Europarat gab es in den letzten Jahren keine Entwicklungen, die hier erwähnt werden müssten.

Vereinte Nationen (UNO)

Ein folgenschweres Ereignis der letzten Jahre war der Entschluss einer von den USA angeführten Koalition von Staaten, den Irak ohne Legitimation durch den UNO-Sicherheitsrat militärisch anzugreifen. Im Zuge der Afghanistan- und Irak-Interventionen ist die Frage aktuell geworden, ob die Bedingungen für legitime Anwendung militärischer Gewalt änderungsbedürftig sind, konkret: ob, und unter welchen Umständen, präventiver Einsatz militärischer Gewalt gerechtfertigt ist. Ein zweites Thema ist die strukturelle Anpassung der UNO an die heutigen Machtstrukturen des internationalen Systems, was sich vor allem in der Diskussion um eine mögliche Erweiterung des Sicherheitsrates manifestiert. Für die Schweiz steht die Stärkung des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts, im Vordergrund.

Bei der militärischen Friedensförderung hat sich die Tendenz akzentuiert, dass grössere Einsätze nicht von der UNO selbst geführt werden, sondern von der NATO oder der EU (oder regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union) unter einem Mandat des UNO-Sicherheitsrates. Für die militärische Friedensförderung der Schweiz ist die UNO vor allem in einer Hinsicht zentral: Die Schweiz kann an solchen Einsätzen nur dann teilnehmen, wenn sie auf der Grundlage eines Mandats des UNO-Sicherheitsrates erfolgen. Die gesetzlich vorgesehene alternative Möglichkeit, auch auf Grund eines Mandats der OSZE teilzunehmen, bleibt de facto hypothetisch.

Europäische Union (EU) – Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Für die sicherheitspolitische Rolle und Bedeutung der EU am wichtigsten ist, dass sie auf eine breite Palette an Instrumenten, zivilen und militärischen, zurückgreifen kann. Was die letzten Jahre betrifft, sind vor allem zwei Entwicklungen zu beachten: die Erweiterung der EU und die Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten.

Die EU umfasst, nach der letzten Erweiterung 2004, 25 Mitgliedstaaten. Mit Rumänien, Bulgarien, Kroatien und der Türkei warten weitere Kandidaten auf ihren Beitritt. Die Erweiterung ist in sich selbst – unabhängig von den militärischen Fähigkeiten und Ambitionen der EU – sicherheitspolitisch von Bedeutung für die Schweiz. Auch wenn die EU damit zumindest temporär heterogener geworden ist, besteht

kein Zweifel daran, dass sie zumindest für das Gebiet ihrer Mitgliedstaaten auch sicherheitspolitisch ein starker stabilisierender Faktor ist. Dies hat einen positiven Einfluss auf die Sicherheit der Schweiz.

Bei der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU sind die Schaffung entsprechender Gremien in der EU, die Aufstellung so genannter Battle Groups und die Übernahme der Führung friedensunterstützender Operationen durch die EU zu nennen.

Die EU verfügt nunmehr über einen Politisch-Militärischen Ausschuss, einen militärischen Stab, eine zivil-militärische Planungszelle für EU-geführte Operationen sowie die Europäische Verteidigungsagentur (zur Schaffung von Synergien in der Rüstungsbeschaffung und zur Überprüfung, ob vereinbarte Fähigkeitsziele erreicht worden sind). Die bedeutendste Neuerung aber ist die Formulierung einer europäischen Sicherheitsstrategie, die im Dezember 2003 verabschiedet wurde; sie enthält die Richtlinien für die Ausgestaltung der europäischen Sicherheitspolitik.

Um im Krisenfall reale militärische Optionen zu haben, haben die EU-Staaten die Aufstellung von Battle Groups beschlossen; 1500 Mann starke, zum grossen Teil multinationale Infanterieverbände, die innert 10 Tagen einsatzbereit sind. Bis 2010 ist die Aufstellung von 13 solcher Battle Groups vorgesehen, deren Einsatzspektrum von humanitären Aufgaben bis zu Kampfeinsätzen reichen soll. Nach wie vor bestehen jedoch Fähigkeitslücken, wo die EU auf die Unterstützung der NATO angewiesen ist. Die Beteiligung von Nicht-EU-Staaten an Battle Groups ist grundsätzlich möglich: Norwegen beteiligt sich an einer davon. Die Schweiz hat keine entsprechende Absicht: Schon allein die dafür nötige Bereitschaft ist ein Hinderungsgrund, ganz abgesehen von politischen Fragen wie jener, ob die EU allenfalls auch ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrates intervenieren würde.

Am augenfälligsten zeigt sich die sicherheitspolitische Entwicklung der EU darin, dass sie die Führung ziviler und militärischer Friedensförderungseinsätze übernommen hat, in Mazedonien, Georgien, Palästina, Kongo und vor allem Bosnien-Herzegowina, wo Ende 2004 die EU-geführte European Force (Operation ALTHEA) die NATO-geführte SFOR ablöste. An dieser Mission beteiligt sich auch die Schweiz mit 27 Angehörigen der Armee und 2 Super-Puma-Transporthelikoptern. Generell gibt es im Rahmen der ESVP für Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, keine institutionalisierte Zusammenarbeit, wie das beispielsweise bei der NATO via Partnerschaft für den Frieden (PfP) der Fall ist. Drittstaaten wie die Schweiz können sich aber, wie die Teilnahme an der EUFOR zeigt, ad hoc beteiligen, wo dies im gegenseitigen Interesse liegt.

NATO

Auch die NATO hat sich seit 2001 erweitert. Nach dem Beitritt von sieben Staaten im Jahr 2004 umfasst sie derzeit 26 Staaten, und mit Albanien, Kroatien und Mazedonien werden voraussichtlich in den nächsten Jahren zusätzliche Mitglieder hinzukommen.

Die Aufgaben der NATO haben sich in den letzten Jahren nicht fundamental verändert. Sie bleibt eine Verteidigungsallianz, tritt aber vor allem als Organisation zur Führung friedensunterstützender Operationen unter Mandaten des UNO-Sicherheitsrats in Erscheinung. Die Hinwendung zu Einsätzen ausserhalb des Bündnisgebiets, die bereits vor gut zehn Jahren mit der IFOR in Bosnien-Herzegowina begann, hat zu Anpassungen der NATO und der Streitkräfte ihrer Mitgliedstaaten geführt: Das

militärische Instrumentarium der Allianz wird modernisiert und auf aktuelle Bedrohungen (statt die Verteidigung des Bündnisgebiets gegen einen militärischen Angriff) ausgerichtet. Neben der Etablierung einer schlankeren, flexibleren Kommandostruktur steht der Aufbau einer multinationalen Eingreiftruppe im Vordergrund, der NATO Response Force. Sie wird, sobald sie im Oktober 2006 operationell ist, ca. 20 000 Mann umfassen und innerhalb von 5–30 Tagen weltweit im gesamten Krisenspektrum (von der humanitären Hilfe über Evakuationen bis zu Kampfeinsätzen) einsetzbar sein.

Mit der Führung der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan übernahm die NATO 2003 erstmals die Führung eines Einsatzes ausserhalb Europas. ISAF ist zuständig für die Stabilisierung Afghanistans und den Wiederaufbau der Sicherheitsstrukturen, beteiligt sich aber nicht an Kampfhandlungen; diese finden im Rahmen der US-geführten Operation «Enduring Freedom» statt. Im Irak lancierte die NATO 2005 eine Mission zur Ausbildung irakischer Offiziere. Im Balkan führt sie weiterhin die KFOR, an der auch die Schweiz mit maximal 220 Mann beteiligt ist.

Wichtig ist aber auch festzustellen, was die NATO *nicht* getan hat. Sie wurde, obwohl nach dem 11. September 2001 Artikel 5 des Washingtoner Vertrags (gegenseitiger Beistand) angerufen wurde, nicht für die militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak eingesetzt. Die USA agierten vielmehr allein bzw. zusammen mit einer Ad-hoc-Koalition. Die Tatsache, dass Länder dieser Koalition (wie z.B. Grossbritannien) der NATO angehören, ändert nichts daran, dass die Allianz als solche nicht involviert war. Die Tendenz der USA, für bewaffnete Einsätze nicht auf die NATO zurückzugreifen, wirft vielleicht Fragen zur Bedeutung und Kohäsion der Allianz auf; gleichzeitig entkräftet sie Verdächtigungen, die NATO sei ein reines Instrument der USA.

Die Erweiterung der NATO hat sich auch auf die Partnerschaft für den Frieden ausgewirkt. Die 20 Staaten, die noch an der Partnerschaft teilnehmen, bilden eine heterogene Gruppe, mit unterschiedlichen Interessen und Voraussetzungen. Für Staaten Südosteuropas, im Südkaukasus und in Zentralasien ist die Partnerschaft vor allem ein Mittel, um ihre Sicherheitsstrukturen zu modernisieren. Für die Schweiz, Finnland, Irland, Österreich und Schweden dient die Partnerschaft hingegen primär dem Ausbau ihrer sicherheitspolitischen Zusammenarbeitsfähigkeit mit der NATO – selektiv, geleitet von nationalen Interessen.

Streitkräftereformen in Westeuropa

Die Streitkräfte in Westeuropa richten sich nicht mehr primär auf die Territorialverteidigung aus. Die meisten westeuropäischen Staaten haben in den letzten Jahren damit begonnen, ihre Streitkräfte auf andere Aufgaben auszurichten. Für westliche Staaten sind Beiträge zur internationalen Friedensförderung eine der wesentlichen Aufgaben ihrer Armeen geworden. Sie unternehmen zunehmende Anstrengungen, Krisenreaktionskräfte aufzubauen, die rasch dort eingesetzt werden können, wo Krisen zu entstehen drohen oder schon bestehen. Die allgemeine Entwicklung tendiert in Widerspiegelung der Erfordernisse für solche Einsätze zur Redimensionierung und Professionalisierung der Streitkräfte und zur konsequenten Ausrichtung auf internationale Zusammenarbeitsfähigkeit. Die autonome Abdeckung des gesamten Krisenspektrums bis hin zum Kriegsfall wird von fast allen diesen Staaten (auch allianzfreien) nicht mehr als realistische Option angesehen. Der subsidiäre Einsatz

von Streitkräften zur Unterstützung der Behörden in der Gewährleistung der inneren Sicherheit, wie er in der Schweiz im Gesetz geregelt und geübte Praxis ist, wird auch in europäischen Staaten zum Thema, die das bisher weder vorgesehen noch praktiziert hatten.

1.1.1.3 Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Im SIPOL B 2000 sind, gestützt auf die Bundesverfassung und den sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz, folgende Ziele definiert:

«Wir wollen über unsere eigenen Angelegenheiten, im Innern wie nach aussen, frei entscheiden, ohne darin durch die Androhung oder Anwendung direkter oder indirekter Gewalt beeinträchtigt zu werden.

Wir wollen unsere Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen vor existenziellen Gefahren bewahren und schützen.»²¹

«Wir wollen zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen und zum Aufbau einer internationalen demokratischen Wertegemeinschaft beitragen, um das Risiko zu vermindern, dass die Schweiz und ihre Bevölkerung von den Folgen von Instabilität und Krieg im Ausland selbst berührt werden, und weil wir damit gleichzeitig unsere internationale Solidarität zum Ausdruck bringen.»²²

Diese Botschaft wäre nicht das angemessene Gefäss, um diese Ziele revidieren zu wollen. Ihre Erwähnung in diesem Kontext hat vielmehr den Zweck in Erinnerung zu rufen, dass die sicherheitspolitischen Ziele, wie sie 1999 definiert wurden, nach wie vor gültig sind – und auch der gegenwärtigen Interessenlage der Schweiz entsprechen.

1.1.1.4 Grundstrategie

Der SIPOL B 2000 trägt den Titel «Sicherheit durch Kooperation». Die sicherheitspolitische Grundstrategie der Schweiz wird darin folgendermassen beschrieben:

«[Die Schweiz verfolgt] ihre sicherheitspolitischen Ziele mit einer Strategie der nationalen und internationalen Sicherheitskooperation. Diese beruht einerseits auf dem Willen und der Fähigkeit, den Gefahren und Risiken für unser Land und seine Bevölkerung soweit immer möglich und effizient mit geeigneten eigenen zivilen und militärischen Mitteln im umfassenden und flexiblen Verbund entgegenzutreten. Andererseits intensiviert sie dort, wo diese Mittel auf Grund des Bedrohungscharakters oder aus geografischen und materiellen Gründen nicht ausreichen, die Sicherheitszusammenarbeit mit befreundeten Staaten und internationalen Organisationen.

Die Kooperation im Inland besteht in der Zuweisung spezifischer Aufgaben und entsprechender Ressourcen an die verschiedenen sicherheitspolitischen Bereiche auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde sowie in deren Zusammenwirken in gegenseitiger Abstimmung im Bedarfsfall.

21 BBl 1999 7684

22 BBl 1999 7685

Die Kooperation mit dem Ausland besteht im vorzugsweise präventiven, nötigenfalls aber auch reaktiven Engagement jenseits unserer Grenzen, um im abgestimmten multinationalen Zusammenwirken Krisen zu bewältigen, Unruheregionen zu stabilisieren und allgemein Sicherheitsvorkehrungen wechselseitig zu verstärken.»²³

Die Überlegungen, die 1999 zu dieser Grundstrategie führten, sind nach wie vor gültig: Die Kooperation im Inland (mittlerweile unter dem Titel der Nationalen Sicherheitskooperation) ist aus staatspolitischen Gründen ebenso wie im Interesse von Wirksamkeit und Effizienz unverzichtbar; sie ist auch nicht umstritten. Der Hauptgrund für internationale Zusammenarbeit (mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen) – der zunehmend grenzüberschreitende Charakter von Bedrohungen und Gefahren und der Umstand, dass den meisten davon nur in internationaler Kooperation mit Aussicht auf Erfolg entgegen getreten werden kann – hat sich eher noch akzentuiert, sei es im Zusammenhang mit Epidemien oder mit dem Terrorismus. Zwei weitere Gründe für internationale Zusammenarbeit, auf der Stufe der Armee, haben sich ebenfalls verstärkt, nämlich der finanzielle Druck (die Ausgaben für Landesverteidigung liegen 2006 um mehr als 13 % tiefer als 1999) und die Notwendigkeit, gewisse Ausbildungssegmente im Ausland durchzuführen.

Eine Verringerung der internationalen sicherheitspolitischen Kooperation im Bestreben nach maximaler Autonomie wäre damit für die Sicherheit von Land und Volk noch weniger zielführend als es vor Jahren gewesen wäre. Die Sicherheitsinteressen der Schweiz gebieten internationale Kooperation, die Neutralität lässt solche Kooperation zu und setzt ihr gleichzeitig Grenzen. Finanzielle, rüstungs- und ausbildungstechnische Gründe erzwingen solche Kooperation. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass Bundesrat und Parlament durchaus in der Lage sind, Sicherheit durch Kooperation so umzusetzen, dass daraus keine unerwünschten Verstrickungen in internationale Konflikte entstehen.

1.1.1.5 Armeeaufträge

Im SIPOL B 2000 (und auch im ALB XXI) werden die Aufträge der Armee folgendermassen definiert:

«Der Auftrag der Armee umfasst Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, die Raumsicherung und die Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren. Alle drei Teilaufträge sind von zentraler Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz.»²⁴

Die Bundesverfassung bestimmt in Artikel 58 Absatz 2:

«Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.»

²³ BBl 1999 7686

²⁴ BBl 1999 7702

Im Militärgesetz heisst es:

Art. 1

- ¹ Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.
- ² Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.
- ³ Sie unterstützt die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen:
 - a. bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;
 - b. bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland.
- ⁴ Sie leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

Diese Aufträge entsprechen den Erfordernissen der gegenwärtigen und für die Zukunft sich abzeichnenden Lage. Es wäre verteidigungspolitisch verantwortungslos, die Landesverteidigung aufzugeben; es wäre staatspolitisch unvertretbar, den zivilen Behörden die Unterstützung durch die Armee zu verweigern; und es wäre aussen- und sicherheitspolitisch kurzsichtig, sich nicht mehr für die militärische Friedensförderung einzusetzen.

Hingegen ist die Art, in der die Aufträge erfüllt werden, immer wieder zu prüfen, in Abhängigkeit der sicherheitspolitischen Herausforderungen und Chancen, aber auch der verfügbaren Ressourcen. Das ist denn auch der Grund, den Eidgenössischen Räten diese Botschaft zu unterbreiten: die Armee soll besser in die Lage versetzt werden, Raumsicherung und subsidiäre Einsätze zu leisten; die Kapazitäten für die Abwehr eines militärischen Angriffs sollen verringert werden; der Beitrag zur militärischen Friedensförderung soll massvoll erhöht werden.

1.1.2 Finanzielle Rahmenbedingungen

Die Armee hat viel dazu beigetragen, den Bundeshaushalt zu entlasten. Sie muss in einer Zeit, da das Spektrum der Risiken breiter und diffuser geworden ist, die gleichen Aufträge mit weniger Mitteln erfüllen. 1990 wurden für den Verteidigungsbereich im engeren Sinne 5,130 Milliarden Franken ausgegeben, 2006 sind es noch 3,814 Milliarden Franken (Voranschlag 2006 gemäss BB vom 5.12.2005). Als Anteil am Bundesbudget lauten die entsprechenden Grössen 16,2 % und 7,2 %, als Anteil am Bruttoinlandprodukt 1,5 % und 0,8 %. Die Schweiz liegt damit unter den Werten aller Nachbarländer mit Ausnahme Österreichs, und auch tiefer als Finnland und Schweden. Im Kalten Krieg war die Schweiz in der Spitzengruppe.

Die departementsinterne Finanzplanung im Verteidigungsbereich für ein und dasselbe Jahr musste oft mehrmals revidiert werden, wie ein Vergleich zwischen den frühesten Finanzplanzahlen und dem Voranschlag bzw. den Finanzplänen 2006–2009 zeigt.

	in Millionen Franken			
	2006	2007	2008	2009
jährlich aktualisierter Finanzplan	4201 ¹	3986 ²	3852 ³	
EP 03	-253			
EP 04 (Teil Armee)	-117	-165		
EP 04 (Querschnittsmassnahmen)	-10	-10		
Gezielte Kürzungen	-7			
Korrekturfaktoren (neue Aufträge, Dezentralisierung, Personaltransfer)		-16	-4	
Voranschlag 2006 und Finanzplan 2007–2009 gemäss heutigem Rechnungsmodell (ohne Arbeitgeberbeiträge) ⁴	3814	3795	3848	3871⁵

¹ Finanzplan 2006 gemäss BRB vom 2.9.2002, nach neuen Strukturen «Verteidigung» umgeschlüsselt.
² Finanzplan 2007 gemäss BRB vom 25.2.2004.
³ Finanzplan 2008 gemäss BRB vom 24.9.2004.
⁴ Gemäss BB vom 5.12.2005 (Voranschlag 2006) bzw. BRB vom 24.8.2005 (Finanzplan 2007–2009).
⁵ Der Finanzplan 2009 wird auf Basis des Vorjahrs inkl. einer Teuerungsanrechnung von 1,5 % (ohne Personalausgaben) gerechnet.

Aufgrund der rollenden Planung wird das letzte Finanzplanjahr auf Basis des vorletzten Jahres erstellt. Damit wirken sich die Kürzungen der Vorjahre in den folgenden Finanzplanjahren aus.

Jede solche Kürzung löst neue interne Planungsvorgaben aus. Als die Armee zwischen 1999 und 2001 geplant wurde, konnte man realistischere davon ausgehen, dass rund 4,3 Milliarden Franken für den Verteidigungsbereich im engeren Sinne zur Verfügung stehen würden. In Wirklichkeit liegt nun aber das Budget 2006 mit 3,85 Milliarden Franken bereits 486 Millionen Franken tiefer.

1.1.3 Vorgaben nach Art. 58 der Bundesverfassung (BV) und Art. 1 des Militärgesetzes

Die Vorgaben auf Stufe Verfassung und Gesetz werden durch den Entwicklungsschritt 2008/11 nicht tangiert.

Nach Artikel 58 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Armee grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert. Daran wird auch mit dem vorgesehenen Entwicklungsschritt 2008/11 festgehalten; er enthält keine Elemente, die in Richtung einer Berufarmee führen würden. Auch der Bestand der Armee bleibt gleich. Beim Entwicklungsschritt 2008/11 geht es um eine Verstärkung der Fähigkeiten der Armee für Raumsicherung und subsidiäre Einsätze und die entsprechenden Änderungen in der Gliederung der Armee.

Die *Friedensförderung* der internationalen Gemeinschaft dient unseren sicherheits- und aussenpolitischen Interessen. Deshalb hat die Schweiz ein Interesse und die Pflicht, einen Beitrag auch zur militärischen Friedensförderung zu leisten. Ihr heu-

tiger Beitrag ist wesentlich geringer als jener von Staaten, mit denen sich die Schweiz oft vergleicht (Finnland, Irland, Österreich, Schweden). Eine Verdoppelung des heutigen Beitrags der Schweiz – in der Quantität oder auch in der Qualität – ist angemessen, ohne damit das quantitative Niveau der erwähnten Länder erreichen zu wollen. Die Armee sollte für die Friedensförderung ein breites Fähigkeitsspektrum für Einsätze unterhalb der Schwelle eigentlicher Kampfeinsätze anbieten können.

Landesverteidigung: Der Armeeauftrag «Verteidigung des Landes und seiner Bevölkerung und Beitrag zu deren Schutz» gemäss Bundesverfassung und Militär-gesetz umfasst einerseits die Abwehr eines militärischen Angriffs, andererseits den Schutz strategisch wichtiger Räume und Anlagen sowie des Luftraums zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität – Raumsicherung. Wie die Schwergewichte zwischen diesen beiden Teilaufträgen zu legen sind, hängt von den Bedrohungen und Gefahren ab. Aus gegenwärtiger Sicht ist es unwahrscheinlich, dass die Armee in absehbarer Zeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz eingesetzt werden muss. Hingegen bestehen reale und verglichen mit früher grössere Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle. Es ist deshalb folgerichtig, die Fähigkeiten der ganzen Armee im Bereich Raumsicherung zu verstärken, auch wenn dies zu Lasten der ständigen Aufrechterhaltung der Bereitschaft und Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs geht – sofern die langfristige Anpassungsfähigkeit für den Fall einer erneuten Veränderung der Bedrohungslage beibehalten wird.

Unterstützung der zivilen Behörden: Die Armee ist zu befähigen, subsidiäre Einsätze, einschliesslich ereignisbezogener Spitzen, noch besser zu meistern und bei akuter Gefährdungslage mit starker Präsenz die Sicherheit von Land und Volk durch Unterstützung der zivilen Behörden dort zu stärken, wo die akuten Bedrohungen liegen – in der Regel durch Einsätze im gesamten Spektrum der Raumsicherung. Dazu ist eine Verstärkung der Infanterie und ihre Konzentration auf Raumsicherung in Ausbildung und Ausrüstung nötig. Dies bedingt auch die Umbildung eines Teils der bisherigen Artillerie- und Panzerformationen zu Infanterieverbänden.

1.2 Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee

1.2.1 Gründe

Der Entwicklungsschritt 2008/11 dient zunächst und vor allem dazu, die Armee auf die Bedrohungen und Gefahren auszurichten, die für die Gegenwart und für eine absehbare Zukunft am wahrscheinlichsten sind. Zugleich soll die Armee die Option erhalten, in nützlicher Frist die Fähigkeiten aufzubauen, um auch heute weniger wahrscheinlich anmutenden Bedrohungen entgegen treten zu können. Schliesslich trägt der Entwicklungsschritt 2008/11 dazu bei, die Sparvorgaben aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04 zu erfüllen.

Die Schweiz und ihre Einwohner sind heute – und wahrscheinlich auf längere Zeit hinaus – nicht von anderen Armeen bedroht, sondern von nicht weniger gefährlichen Herausforderungen unterhalb der eigentlichen Kriegsschwelle, namentlich durch den Terrorismus. Die Armee leistet heute bereits einen Beitrag zu verstärkten Sicherheitsmassnahmen, und sie muss bereit sein, im Fall einer akuten Terrorbedrohung einen noch viel grösseren Beitrag zu leisten. Dies wurde grundsätzlich bereits bei der Konzeption der Armee XXI berücksichtigt. Nicht antizipiert wurde aber, dass die Terrorbedrohung über Jahre hinweg auf einem permanent erhöhten Niveau

anhält. Dass es also nicht bloss um die Bewältigung kurzfristiger und temporärer Spitzen geht, sondern um eine auf Dauer erhöhte Bedrohung, die entsprechend auch einen permanent gesteigerten Sicherheitsaufwand erfordert und sich jederzeit kurzfristig verschärfen kann. Um die Armee optimal auf die gegenwärtigen und absehbaren Bedrohungen und Gefahren auszurichten, müssen deshalb ihre Mittel für subsidiäre Einsätze zugunsten der zivilen Behörden und Raumsicherungseinsätze verstärkt werden.

Gleichzeitig muss die Armee die Kenntnisse und Fertigkeiten – kurz: das «savoir-faire»²⁵ – bewahren und weiter entwickeln, um auch in Zukunft bei Bedarf den Kampf mit schweren Mitteln führen zu können. Die Truppen, die sich primär auf diesen Auftrag ausrichten, müssen einen regelmässigen, intensiven und möglichst selten von subsidiären Einsätzen und Aufgaben in der Raumsicherung unterbrochenen Ausbildungsrhythmus haben. Sie sollen schwergewichtig Verbandsausbildung betreiben. Nur dann können sie den gebotenen Ausbildungsstand erreichen, halten und weiter ausbauen.

Der Entwicklungsschritt 2008/11 dient auch dazu, die Sparvorgaben – vor allem aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04 – zu einem Grossteil erfüllen zu können (EP 03 ganz, EP 04 zu einem kleineren Teil). Die primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel müssen redimensioniert werden, wenn sie innerhalb realistischer Finanzperspektiven vollständig und auf einem mittleren europäischen Technologieniveau ausgerüstet und bewaffnet werden sollen. Es ist nicht möglich, die Fähigkeit zum militärischen Abwehrkampf zu erhalten und weiter zu entwickeln, wenn im System kritische Komponenten fehlen oder nicht dem gebotenen Technologieniveau entsprechen.

1.2.2 Inhalt Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee

Der Entwicklungsschritt 2008/11 bewegt sich innerhalb des Rahmens, der vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 und vom Armeeleitbild XXI abgesteckt ist. So bleiben, um drei Kerngrössen zu nennen, die Aufträge der Armee, die Ausgestaltung der Dienstpflicht und der Armeebestand unverändert.

1.2.2.1 Fähigkeiten für die Raumsicherung im Rahmen der Landesverteidigung stärken

Die Armee muss heute und für die absehbare Zukunft in erster Linie fähig sein, Raumsicherung und subsidiäre Einsätze zu leisten, d.h. schützen, bewachen und überwachen. Dafür braucht es keine erneute Armeereform, sondern eine Verstär-

²⁵ «savoir-faire» ist gleichbedeutend mit Kernkompetenz: «Aktionsgebiet der Armee, in welchem diese eine entscheidende Dimension in Bezug auf die anderen Instrumente der Sicherheitspolitik einnimmt. Im aktuellen Rahmen werden zwei Kernkompetenzen unterschieden: Eine, die an die Raumsicherung gebunden ist, und die andere, welche an die Verteidigung geknüpft ist. Sie umfassen heute nicht nur die Raumsicherungs- und die Verteidigungsfähigkeiten sowie die daraus resultierenden Aufwuchskerne, sondern auch alle notwendigen Vorbereitungen zum Einsatz der Reserve, zur Auslösung des Aufwuchses und zur Erhaltung des massgeblichen technologischen und wissenschaftlichen Know-hows.», Begriffserklärungen Kompetenz und Fähigkeit (BDMT 06; genehmigt durch GL V 15.3.06).

kung der Infanterie und ihre Konzentration auf die Raumsicherung. Wenn ein grösserer Teil der Armee primär für Raumsicherung ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt wird, so heisst das, dass dieser Teil der Armee

- primär für die Raumsicherung (Bewachungsaufgaben, Schutz wichtiger Objekte / Grenzabschnitte oder Sicherung wichtiger Verkehrsachsen) gut ausgebildet und ausgerüstet ist;
- gleichzeitig ideal für die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden in subsidiären Einsätzen geeignet ist;
- und, im Fall eines sich abzeichnenden militärischen Angriffs von aussen, für die Demonstration unserer Fähigkeit zur Verteidigung (dynamische Raumsicherung, z.B. durch Gegenkonzentrationen auf dem schweizerischen Territorium) und für die Abwehr eines militärischen Angriffs verwendbar bleibt.

Die künftig für die Raumsicherung vorgesehenen Verbände sollen so rasch als möglich bezeichnet werden.

1.2.2.2 Konzeption Raumsicherung

Die Bedrohungssituation charakterisiert sich vornehmlich durch asymmetrische Gewaltanwendung mit einer destabilisierenden Wirkung und Zielsetzung. Sie ist grundsätzlich nicht militärisch organisiert, es herrscht aber eine grosse Gewaltbereitschaft. Die Eindämmung der Gewalt, Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der politischen Führung und deren Behörden, die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen und privaten Lebens und der Schutz der Existenzgrundlagen stehen daher im Vordergrund.

Raumsicherung umfasst militärisch gesehen verschiedene Arten von Schutzaufgaben. Der Schutz von Personen kann durch Teile der Militärischen Sicherheit, die in der Nahsicherung und dem Begleitschutz geschult sind, übernommen werden. Der Schutz von Objekten²⁶ umfasst die Überwachung, Sicherung und allenfalls auch Bewachung von Bauten, Einrichtungen, kritischer Infrastruktur durch Truppenteile. Der Schutz von Räumen, d.h. ganzen Grenzabschnitten, Schlüsselräumen, Verkehrsachsen, Luftraum usw. durch den Einsatz von Teilen der Armee (Einsatzverband) gehört ebenfalls dazu.

Bei allen diesen Teilaufgaben gilt es die Stärken der verschiedenen zivilen und militärischen Sicherheitsinstrumente optimal zu nutzen. Die Fragestellung der Einsatzverantwortung ist nach Lage und Raum situativ zu beurteilen und kann in dieser komplexen Einsatzform nicht grundsätzlich festgelegt werden. Im Rahmen der Gespräche um die Thematik «innere Sicherheit» zwischen den Departementen VBS und EJPD und den zivilen Behörden wird nach einer zukunftsorientierten Lösung gesucht.

Das hat nichts mit einer Verpolizeilichung der Armee zu tun, denn Raumsicherung ist und bleibt eine äusserst anspruchsvolle militärische Aufgabe. Für weiträumige, durchhaltefähige und komplexe Schutzmassnahmen braucht es militärisch organisierte, ausgebildete und ausgerüstete Kräfte, die in der Lage sind, im Bedarfsfall eine

²⁶ Objekte zur Sicherstellung existenzieller Bedürfnisse (z.B. Kraftwerke, Versorgungsbetriebe, usw.)

hohe Eskalationsstufe zu bewältigen. Zu Recht ist die Raumsicherung daher ein Teil der Landesverteidigung. Der Übergang von der präventiven zur dynamischen Raumsicherung (Zuführung schwerer Mittel), schliesslich zur Abwehr eines militärischen Angriffes, kann fließend sein (so wird z.B. in der Ausbildung der Ausbau vom Checkpoint zur Sperre trainiert).

1.2.2.3 Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffes erhalten

Die derzeitige Lage und die Zukunftsperspektiven erlauben es, die auf die Abwehr eines militärischen Angriffes auf die Schweiz ausgerichteten Mittel der Armee quantitativ zu redimensionieren; ein guter Ausbildungsstand verlangt dies, die finanziellen Realitäten zwingen dazu. Dies ist allerdings nur dann verantwortbar, wenn die Möglichkeit beibehalten wird, bei Bedarf innert nützlicher Frist die Armee wieder aufwachsen zu lassen. Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffes bleibt permanente Aufgabe der Armee.

Eine gegenüber heute verringerte Anzahl von Kampf- und Unterstützungsformationen sollen zusammen mit den entsprechenden Verbänden der Luftwaffe und den dazu gehörenden Führungsunterstützungs- und Aufklärungsformationen grundsätzlich ohne Abstriche in der Abwehr eines militärischen Angriffes geschult werden können, selbst wenn ein anderer Teil der Armee dauernd mit Aufgaben in den Bereichen Raumsicherung und subsidiäre Einsätze gebunden ist. Diese Kräfte zur Abwehr eines militärischen Angriffes bilden Aufwuchskerne, die sich primär der Schulung des Gefechts der verbundenen Waffen widmen und nach einem entsprechenden Aufwuchs zur Kampfführung befähigt sein sollen. Gemäss heutigem Planungsstand ergibt sich daraus beim *Heer* – unter Beibehaltung des Gesamtbestandes und der Grösse der heutigen Armee – voraussichtlich eine Halbierung der Kampf- und Kampfunterstützungsverbände. Bei der *Luftwaffe* werden die fliegenden Verbände heute und auch in Zukunft für das gesamte Einsatzspektrum der Armee benötigt. Die bestehenden acht Geschwader und die dazu gehörenden Unterstützungsformationen entsprechen dem minimal erforderlichen Umfang, um die geforderten Leistungen sowie den Erhalt und die Weiterentwicklung der Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffes auf unser Land in der Luft sicherzustellen. Diese können deshalb nicht weiter reduziert werden. Bei den Fliegerabwehr-Verbänden soll, die Anzahl der Verbände insgesamt reduziert werden. Anteilmässig werden dabei die Lenkwaffenflab und allwettertaugliche Systeme vergrössert.

1.2.2.4 Aufwuchskonzept

Aufwuchs bedeutet eine Erhöhung des Leistungspotenzials der Armee in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal im Falle einer sich abzeichnenden konkreten Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds und auf Grund politischer Entscheide. Die konkreten Massnahmen eines Aufwuchses können erst dann festgelegt werden, wenn sich eine konkrete Bedrohung herausbildet, weil diese bestimmt, wozu die Armee aufwachsen muss und was dafür nötig ist. Jede Festlegung zum vornherein würde riskieren, dass man sich falsch orientiert.

Aufwuchs ist für die Armee kein neues Konzept. Bereits in den neunziger Jahren wurde beispielsweise beschlossen, auf die Fähigkeit der Luftwaffe zum Erdkampf zu verzichten, und mit der Ausserdienststellung der Mirage III RS wurde in der Luftwaffe in den letzten Jahren eine Lücke auch in der Fähigkeit zur Aufklärung akzeptiert. Bereits früher, Ende 1999 wurden die Bloodhound-Fliegerabwehrraketen ausser Dienst gestellt, ohne dass ein Nachfolgesystem beschafft worden wäre; damit wurde eine Lücke in der bodengestützten Fliegerabwehr für grössere Höhen in Kauf genommen

Ein Aufwuchs muss sich auf bereits vorhandene Kompetenzen – insbesondere zum Gefecht der verbundenen Waffen – abstützen können. Kompetenzen, die in unserer Armee gänzlich fehlen, können im Rahmen eines Aufwuchses nur schwer aufgebaut werden. Dazu ist die Zeit zu knapp, auch wenn vielleicht Jahre zur Verfügung stehen.

Die Truppen, die sich primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausrichten, müssen regelmässig und intensiv üben. Nur dann können sie den erforderlichen Ausbildungsstand erreichen und halten. Diese Truppen werden daher in der Regel nicht für Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden verwendet.

Die Ausrüstung und Bewaffung für die Abwehr eines militärischen Angriffs ist im Vergleich zum für die Raumsicherung benötigten Material teurer. Die finanziellen Realitäten machen es deshalb nötig, die auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel der Armee quantitativ zu verringern. Die Ausrüstung und Bewaffung muss aber modern sein und laufend den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden.

Die Ausrüstung und Bewaffung muss auch vollständig sein. Der Erhalt des Know-how zur Abwehr eines militärischen Angriffes ist eine komplexe Angelegenheit. Es ist nicht möglich, dieses zu erhalten, wenn bestimmte Komponenten im System fehlen. Man braucht für den mechanisierten Kampf moderne Kampfpanzer, aber auch Genie- und Minenräumpanzer.

Die erforderliche Ausrüstung wird grösstenteils im Ausland beschafft werden müssen. Kein Land ist mehr in der Lage, das ganze Spektrum an Waffen und Munition zu produzieren. Es macht heute auch keinen Sinn mehr, massiv militärisches Material einzukaufen und es einzulagern. Da ein militärischer Angriff auf die Schweiz derzeit sehr unwahrscheinlich ist und – sollte er doch erfolgen – wahrscheinlich weit in der Zukunft liegt, können wir nicht abschätzen, mit welchen Mitteln er ausgetragen würde. Wichtig ist aber, eine minimale eigene Rüstungsindustrie zu erhalten, zumindest in wichtigen Teilbereichen, und die Kooperationsfähigkeit mit anderen Staaten und Streitkräften aufzubauen.

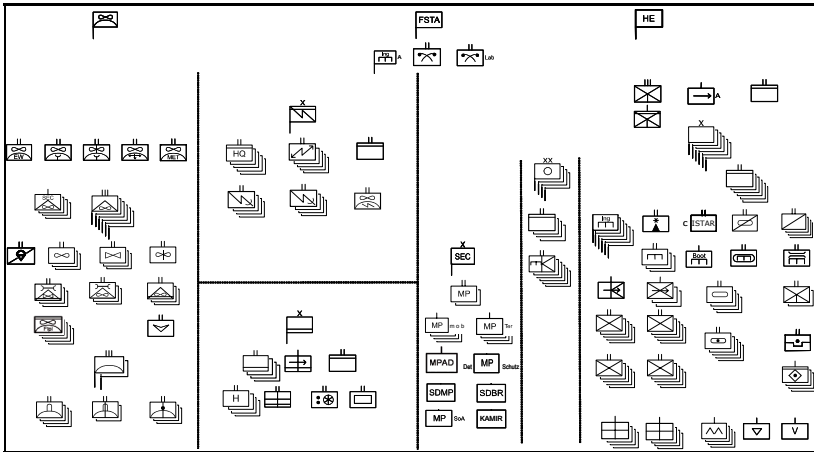
Die Nachrichtendienste spielen eine wichtige Rolle, wenn man sich auf ein Aufwuchskonzept abstützt. Es ist ihre Aufgabe, eine Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds frühzeitig zu erkennen. Auf diese Informationen stützen sich die politischen Behörden bei ihrer Entscheid, den Aufwuchs auszulösen. Frühzeitig heisst dabei *Jahre* im Voraus: Der Kauf von zusätzlichen Kampfflugzeugen und die Ausbildung der Piloten dauert beispielsweise mehrere Jahre.

Das VBS hat eine Machbarkeitsstudie zum Aufwuchs²⁷ erstellt. Eine solche Studie kann und soll aufzeigen, ob das Konzept des Aufwuchses tauglich ist und was dies konkret für die Doktrin, Planung, Ausbildung und Rüstungsbeschaffung bedeuten würde. Was man aber aus der Studie nicht herauslesen kann ist, was der zeitliche und finanzielle Bedarf eines konkreten Aufwuchses wäre; dies hängt ganz davon ab, welche konkrete militärische Bedrohung sich abzeichnen würde.

1.2.2.5 Gesamtstruktur der Armee 2008/11

Abbildung 2

Ordre de bataille der Armee 2008/11 (ohne Reserve)



Das Gros der Bataillone des *Heeres* soll den 6 aktiven Brigaden im Sinne einer Grundgliederung 2008/11 unterstellt werden. Diese sind für die Ausbildung, jedoch nicht für den Einsatz massgeschneidert. Durch die Redimensionierung der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel kann die Anzahl der Infanteriebataillone von 16 auf 20 erhöht werden. Im gleichen Schritt soll die Anzahl der Katastrophenhilfebataillone von 4 auf 6 erhöht werden. Ebenso wird die ABC-Abwehr verstärkt, die dem Führungsstab der Armee unterstellt ist.

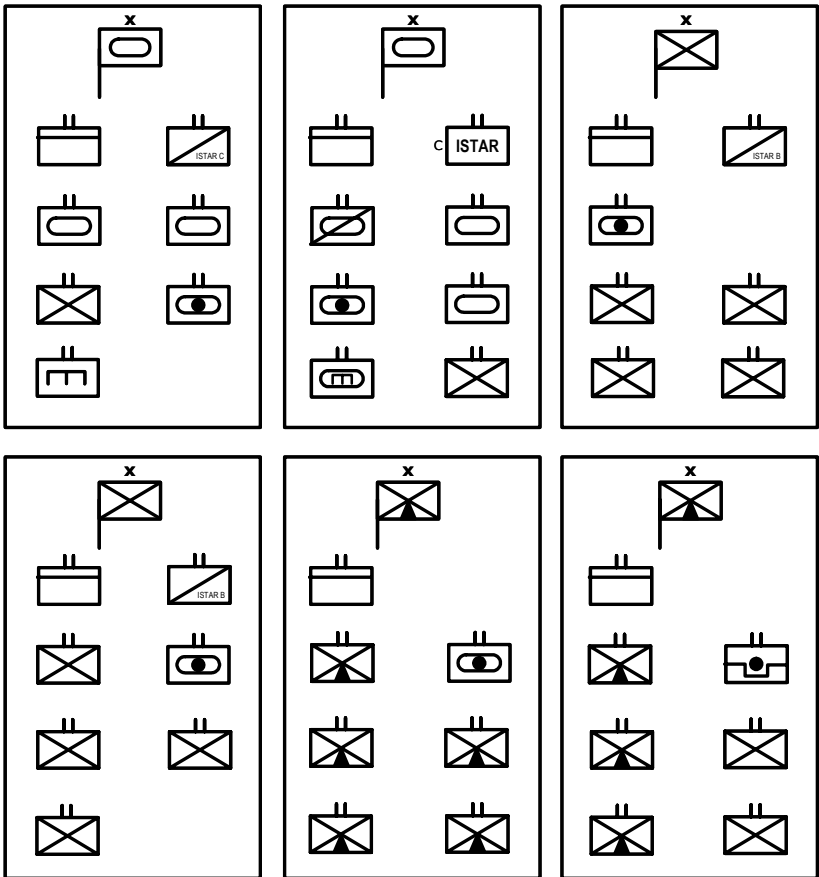
Bei der *Luftwaffe* wird die Anzahl der Flab-Verbände von 15 auf 9 reduziert. Mit diesen 9 Verbänden können 2 Flab-Cluster gebildet werden, die beispielsweise den Schutz von zwei Grossobjekten (z.B. KKW (Raum zwischen Beznau und Leibstadt) und Flughafen (Raum Kloten – Bülach mit Anflugschneisen auf den Flughafen Zürich – Kloten)) ermöglichen. Damit wird der absehbare Bedarf der terrestrischen Einsatzbrigaden und des Objektschutzes bei Raumsicherungsoperationen und subsidiären Einsätzen sowie die Schulung der Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs mit Verbänden des Heeres berücksichtigt.

²⁷ Etude «Capacité à durer et montée en puissance» (KS DUHAFUCHS) Approuvée par la SKPLA (Streitkräfteplanungsausschuss) le 23.09.05.

Bei der *Führungsunterstützung* ist grundsätzlich²⁸ eine Konzentration aller Truppenkörper in der Führungsunterstützungsbrigade geplant. Damit können die Leistungen massgeschneidert zugewiesen werden.

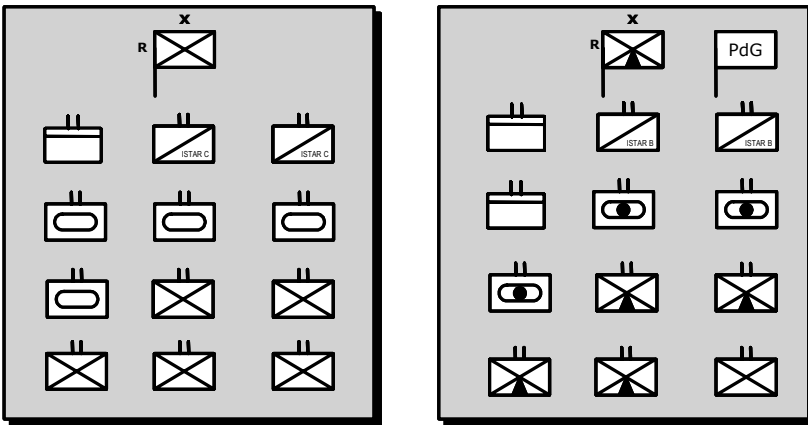
Abbildung 3

Grundgliederung der aktiven Brigaden des Heeres



²⁸ Der Luftwaffe bleibt ein Führungsunterstützung Bataillon unterstellt, Stabsbataillone bleiben den Territorialregionen und den Brigaden unterstellt.

Grundgliederung der Reserve Brigaden des Heeres



Die Reserve Brigadenstäbe sind primär für die Ausbildung der Offiziere der unterstellten Truppenkörper verantwortlich. Im Weiteren übernehmen sie besondere Aufgaben (z.B. Planung und Führung von Grossanlässen) oder sie können bei Bedarf andere Brigadestäbe verstärken. Daneben können sie als beübter Stab an Stabsübungen im nationalen oder internationalen Umfeld teilnehmen (z.B. «VIKING»).

1.2.2.6 Ausbau Friedensförderungskapazität

Friedensförderungsoperationen sind eines von mehreren Instrumenten der internationalen Krisen- und Konfliktbewältigung. Sie haben sich seit dem Ende des Kalten Kriegs sowohl quantitativ wie auch qualitativ weiterentwickelt. Sie sind dabei ein zentrales Instrument der internationalen Krisenbewältigung und Konfliktverhütung geworden, welches häufig grundlegende Voraussetzung für den Wiederaufbau einer Konfliktregion bildet. Die Zahl solcher Operationen ist stark gestiegen. Die Teilnahme an Friedensförderungsoperationen ist deshalb heute für westliche Staaten eine wesentliche Aufgabe ihrer Armeen und wird als Teil einer umfassend verstandenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachtet.

Nach 2003²⁹ hat das Parlament im letzten Jahr ein weiteres Mal eine Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes zugestimmt, und zwar bis am 31. Dezember 2008.

In diesem Sinne will das VBS in den nächsten Jahren die *Friedensförderungskapazitäten* ausbauen, die je nach aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz sowie nach Bedarf der internationalen Gemeinschaft eingesetzt werden

²⁹ Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der KFOR vom 6. Juni 2005. BBl 2005 4265

können. Die personelle Durchhaltetfähigkeit für eine ungefähre Verdoppelung des bisherigen Beitrags soll schrittweise bis 2008 geschaffen werden. Der Ausbau der militärischen Friedensförderung hat, sofern Einsätze im angestrebten Umfang geleistet werden, Mehraufwendungen von jährlich rund 40 Millionen Franken zur Folge und erfordert militärisches Personal und Zivilpersonal aus allen Organisationseinheiten der Direktunterstellten des Chefs der Armee. Geprüft wird auch, ob Durchdiener eingesetzt werden können.

1.2.2.7 Ausbildung

Mit dem Ziel der Einsatzfähigkeit gerecht zu werden, orientiert sich die Ausbildung grundsätzlich an den Kernkompetenzen der Armee. Auf Grund der Bedrohungslage und der Wahrscheinlichkeit der Einsätze verlagert sich das Schwergewicht der Ausbildung auf die Raumsicherung und die subsidiären Einsätze. Die Höhere Kaderausbildung der Armee und das Heer haben dabei bereits die nötigen Massnahmen ergriffen und die Übungen in Zusammenarbeit mit der zivilen Seite angepasst. Nachdem die Armee in den letzten 10 Jahren kaum grössere Übungen durchgeführt hat, soll die Grundbereitschaft in diesem Bereich wieder erhöht werden. Erste Anstrengungen (Volltruppenübungen) wurden dazu 2006 schon unternommen.

Das heutige Ausbildungsmodell ermöglicht den Rekruten und angehenden Kadern eine bessere Planung der beruflichen und militärischen Ausbildung. Überdies bietet es eine unterbrochene Ausbildung vom Rekruten bis zum Offizier, und es reduziert die Gesamtdauer der Kaderausbildung. Der praktische Dienst der Kader verkürzt sich auf die Verbandsausbildung, also jene RS-Periode, die im Hinblick auf die Führung im WK und im Einsatz die Wichtigste ist.

Die ersten Erfahrungen der Armee XXI haben gezeigt, dass die Dauer des praktischen Dienstes des Kadern zur Optimierung der Führungserfahrung zu erhöhen ist. Zurzeit läuft im Lehrverband Infanterie ein erster Pilotversuch, bei welchem die Offizierschule noch neun Wochen dauert. Anschliessend treten die Offiziersanwärter in die Funktionsgrundausbildung über, womit ihr Anteil am praktischen Dienst um sechs Wochen erhöht wird.

Um dem Unterbestand an militärischem Berufspersonal zu begegnen, wird im Bereich der zentralisierten Ausbildung eine Zusammenlegung der truppengattungsübergreifenden Offiziersausbildung geprüft.

1.2.2.8 Weitere Massnahmen

Reserve

Neu sollen keine gemischten Verbände (bestehend aus Aktiv- und Reserveformationen) auf Stufe Bataillon mehr gebildet. Im Heer sollen die Reserveverbände den beiden neu zu bildenden Reserve Brigadenstäben unterstellt werden. Diese übernehmen auch die Ausbildungsverantwortung für die Kader der Reserve. Bei der Luftwaffe, Führungsunterstützungsbasis der Armee und der Logistikbasis der Armee sollen die zum Teil neu zu bildenden Reserveformationen den aktiven Stäben (Flugplatzkommando, Stab Log Brigade und Stab FU Brigade) respektive bei den Fliegerabwehrtruppen dem Lehrverband Fliegerabwehr unterstellt werden. Die Reserve-

verbände sollen nur mit persönlichem Material ausgerüstet werden. Die Ausbildung der Offiziere der Reserve³⁰ verbleibt analog zu heute bestehen. Deren Laufbahndurchlässigkeit zwischen Reserve und aktiven grossen Verbänden ist gewährleistet. Die obligatorische Schiesspflicht soll nach wie vor auch für die Reserve gelten.

Teilstreitkräfte

Der Bundesrat hat das VBS am 11. Mai 2005 beauftragt die Aufhebung der Teilstreitkräfte (Heer und Luftwaffe) zu prüfen. Hintergrund dieses Auftrages war die Suche nach Einsparpotenzialen. Konkret wurde geprüft, inwiefern eine Zusammenlegung der Kopfstrukturen der beiden Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe Einsparungen ermöglichen könnte. Die Bewertung der beiden Varianten Zusammenlegung und Beibehaltung Status Quo hat ergeben, dass die Nachteile bei einer Zusammenlegung der Teilstreitkräfte überwiegen.

Ausbildungskosten sowie Kosten der Instandhaltung werden massgeblich durch die Grösse der Armee, das Ausbildungsmodell sowie den Aktivierungsgrad der Verbände bestimmt. Eine einfache Masszahl dafür ist die Anzahl der geleisteten Diensttage, welche sich bei rund 6 Millionen pro Jahr bewegt. Die Veränderung von Kopfstrukturen hat keinen Einfluss darauf. Die Rüstungsausgaben werden durch die Grösse der Armee und ihren Modernisierungsgrad bestimmt, nicht durch eine Veränderung in den Kopfstrukturen. Auch in Bezug auf die Personalkosten in den Kopfstrukturen kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Zusammenlegung von Heer und Luftwaffe massgebliches Einsparungspotenzial aufweist. Der C VBS hat dem Chef der Armee Vorgaben zum Abbau des Overheads in den Stäben zu Gunsten der Leistungen in den operativen Aufgaben gemacht, diese werden unabhängig der Struktur bis 31. Dezember 2007 umgesetzt. Insgesamt würden also bei einer Abschaffung der Teilstreitkräfte eventuell geringe Einsparungen resultieren, die mit inhaltlichen Unzulänglichkeiten erkauft würden und in der gleichen Grössenordnung auch unter Beibehaltung der Teilstreitkräfte erreichbar sind. Vorerst sollen keine weiteren Diskussionen über Grundparameter der Armee geführt werden, die Verunsicherung und Desorientierung bei den Angehörigen der Armee, insbesondere aber beim Berufspersonal und den Zivilangestellten zur Folge haben würden.

Rekrutierungszentren

Eine Reduktion der *Rekrutierungszentren* in der Deutschschweiz wird geprüft. An dem am 6. Dezember 2005 vorgestellten Stationierungskonzept der Armee soll vorerst festgehalten werden. Das heisst, dass auf die Zentren Losone und Steinen verzichtet und Nottwil voraussichtlich per 1. Januar 2008 aufgegeben wird. Das Rekrutierungszentrum Monte Ceneri wird definitiv ausgebaut.

Stationierungskonzept

Im *Stationierungskonzept* der Armee mit grundsätzlicher Ausrichtung auf den Entwicklungsschritt 2008/11 wurde der künftige Bedarf an Immobilienstandorten anlagegenau für die Bereiche Ausbildung, Einsatz und Logistik definiert und eine erste grobe Nutzungszuweisung vorgenommen. Das Konzept wurde mit den Kantonen bereinigt und ist durch das VBS genehmigt. Die raumplanerische Umsetzung

³⁰ Offiziere der Reserve Brigadenstäbe leisten 30 Tage in 2 Jahren. Stabsoffiziere und Kompaniekommandanten leisten maximal 4 Tage Trainingskurs und absolvieren den einjährigen Brigaderapport. Reserve Brigadenstäbe bilden die Offiziere ihrer unterstellten Battalione aus.

erfolgt über den Sachplan Militär. Die Verfeinerung erfolgt im Bedarfsfall, im Rahmen der Umsetzungsplanung, durch die Ausarbeitung meist regionaler oder lokaler Nutzungskonzepte bis 2008. Das Konzept bleibt von der AO-Anpassung grundsätzlich unberührt. Sollten sich aufgrund hängiger politischer Verfahren (Parlamentarische Initiative Binder, Standort Dübendorf und Volksinitiative Weber: «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusegebieten») Grundlagen ändern, müsste das Konzept jedoch überarbeitet werden.

Militärische Infrastruktur

Die Massnahmen in vorerwähnten Bereichen haben Auswirkungen auf die Infrastruktur. Schwergewichtig sind infrastrukturelle Anpassungen für Modernisierung und Erhalt der Ausbildungsinfrastruktur von Heer, Luftwaffe und der Infrastruktur der Führungsunterstützungsbasis sowie zum Aufbau der Grundfähigkeit Führung in allen Lagen vorgesehen. Ferner werden erhebliche finanzielle Mittel für die bis 2010 zu reduzierende Logistikinfrastruktur aufgewendet werden müssen, damit die bereits mit dem Stationierungskonzept der Armee geforderte Konzentration im Logistikbereich möglich wird.

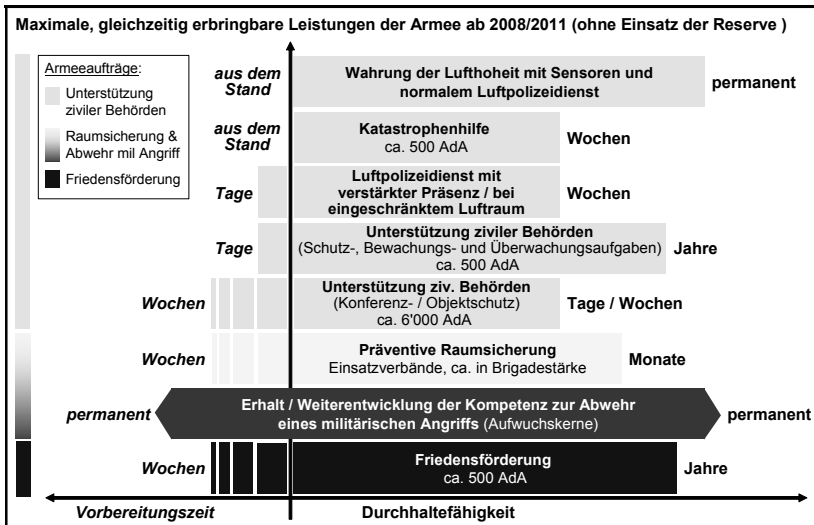
Diensttageüberhang

Der personelle Überhang (oft bezeichnet als Diensttageüberhang) resultiert aus der personellen Überführung Armee 95 – Armee XXI. Dabei sind hauptsächlich Armeemitglieder betroffen, die einerseits für eine Funktion ausgebildet worden sind, für die es in der Armee XXI keine Verwendung mehr gibt (z.B. Festungsspioniere) oder andererseits nicht mehr in bereits überalimentierte Formationen eingeteilt werden können. Dieser Überhang ist seit dem 1. Januar 2004 von 63 000 Angehörigen der Armee auf rund 19 000 (01.03.06) reduziert worden. Im Interesse der Wehrgerechtigkeit sollen die bestehenden Abbaumassnahmen verzögert weitergeführt werden.

1.2.3 Leistungsprofil der Armee nach Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee

Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 wird das Leistungsprofil der Armee verändert. Die Armee ist nun aufgrund des Ausbaus der Mittel im Bereich der subsidiären Einsätze fähig, aus dem Stand mehr Mittel einzusetzen. Sie kann damit gleichzeitig folgende auftragsspezifische Leistungen erbringen:

Leistungsprofil der Armee 2008/11



Zusätzlich ist sie zudem jederzeit in der Lage, durch den Einsatz von Formationen in den Ausbildungsdiensten³¹ 5 000 bis 10 000 Angehörige der Armee (je nach Dienstleistungsplanung) für einfache Aufgaben sofort zum Einsatz zu bringen.

Für die Phase der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 wird angenommen, dass:

- die von der Armee geforderten Leistungen im Bereich der Unterstützung ziviler Behörden auch während der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 jederzeit gewährleistet sein müssen, insbesondere auch für Einsätze wie die Euro 08, das WEF 08 usw.,
- der Bedarf nach Unterstützung ziviler Behörden durch die Armee in den kommenden Jahren gleich bleibt,
- weiterhin alle Armeeaufträge gleichwertig und von zentraler Bedeutung sind,
- das Potenzial von 15 % gesetzlich möglicher Durchdiener in die Planung ausgeschöpft ist.

Die Umsetzung wird sowohl in zeitlicher wie auch inhaltlicher Hinsicht milizverträglich erfolgen. Dazu gehört auch die Beibehaltung einer angemessenen Anzahl an Brigadestäben und Truppenkörpern. Milizkader sollen weiterhin eine Funktion und Perspektive sowie die Möglichkeit zur Besetzung hoher Kommandofunktionen haben. Bei der Zuweisung der Verbände zu den Kräften für die Raumsicherung und für die Abwehr eines militärischen Angriffs ist eine ausgewogene, politisch ver-

³¹ Formationen im FDT (Fortbildungsdienst der Truppe, früher WK) und in der Verbandsausbildung im Grundausbildungsdienst.

trebare und milizverträgliche Lösung anzustreben. Bei den Laufbahnmodellen ist die Durchlässigkeit zwischen diesen Bereichen sicherzustellen. Die Umsetzung geschieht gestaffelt. In einer ersten Phase werden auf den 1. Januar 2008 die Stäbe der Führungsorganisation und einer Brigade überführt. In einer zweiten Phase werden die Anpassungen auf Stufe Truppenkörper und die Überführung der weiteren Brigaden per 1. Januar 09/10/11 schrittweise durchgeführt.

Die eingesetzten oder in Ausbildung stehenden Verbände werden vollumfänglich, aber nicht flächendeckend und mit dem ihren Aufträgen bzw. ihrem Aufgabenspektrum entsprechenden Material ausgerüstet. Die bereits erlassenen Vorgaben für den Personalabbau, das Stationierungskonzept, die Ausserdienststellung von Systemen, für die Kampfinfrastruktur, die Reduktion von Stäben und Truppenkörpern sowie für den Ausbildungsdienst und den Einsatz der Miliz, des militärischen Personals und des zivilen Personals im Ausland sind bindend.

1.3 Ergebnisse der Anhörung

Die Teilrevision wird als ein Schritt in die richtige Richtung gesehen. Drei der vier Bundesratsparteien, die Kantone (ohne Zürich), die Mehrheit der militärischen Verbände³² und verschiedene Organisationen³³ befürworten die Teilrevision. Teilweise geschieht das unter gewissen Einschränkungen. Die SP verlangt beispielsweise weiterführende Reformen nach dem Entwicklungsschritt 2008/11 und lehnt einen Armeeeinsatz im Innern ab. Auch die SOG unterstützt die Stossrichtung des Entwicklungsschrittes 2008/11, äussert im Detail jedoch grosse Vorbehalte, weil für sie die Folgerichtigkeit des Schrittes noch nicht nachvollziehbar bewiesen ist.

Die SVP, die Grünen, die FDP des Kantons Zürich, der Kanton Zürich, die AUNS, sowie verschiedene Organisationen³⁴ und Einzelpersonen lehnen den Entwicklungsschritt grundsätzlich ab. Sie bezweifeln insbesondere seine Verfassungsmässigkeit, sehen das Milizsystem in Gefahr, verlangen eine Korrektur des Abbaus der Verteidigungskräfte oder halten den Schritt für neutralitätspolitisch (Annäherung an NATO und EU) falsch. Von Gegnern wird eine Phase der Konsolidierung der Armee XXI (Fehlerkorrekturen) und kein weiterer Ab- oder Umbau verlangt. Sie verlangen, wie die SOG, zuerst die Erstellung und Diskussion eines sicherheitspolitischen Grundlagepapiers. Der Kanton Zürich bemängelt das Fehlen von echten Varianten. Den Grünen geht der Entwicklungsschritt viel zu wenig weit, da nach wie vor Kräfte für die Landesverteidigung vorgesehen sind.

Die in der Botschaft dargestellte Analyse der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen wird von den Anhörungsteilnehmern geteilt. Im Detail werden unter anderem Vorbehalte gegenüber den beschriebenen Entwicklungen im Bereich Terrorismus gemacht.

³² Kantonaler Unteroffiziersverband Zürich&Schaffhausen, SUOV, VSMK, AVIA, Panzer OG sind gegen die Teilrevision;

³³ VSWW, AGOS, GSoA befürworten;

³⁴ Pro Militia, AWM, Pro Libertate, Aktion Aktivdienst, Swissmem, Economiesuisse, Institut Felsenegg und AUNS lehnen ab. Die Haltung der Lega dei Ticinesi ist nicht klar ablehnend.

Die Schwergewichtsverlagerung von Verteidigung auf Raumsicherung ist nicht unumstritten. Die CVP, die Kantone und Teile der wertkonservativen Gegner (Pro Militia) des Entwicklungsschrittes 2008/11 begrüßen sie. Die Linke (SP, Grüne, GSoA) und die von Abbaumassnahmen betroffenen militärischen Verbände lehnen sie ab. Die noch fehlenden Ausführungen zum Raumsicherungskonzept haben es den Stellungnehmenden erschwert dazu präzise Aussagen zu formulieren. Für die SOG ist zu stark in einer Richtung gedacht worden, sie verlangt Varianten. Allgemein wird eine zu starke Spezialisierung der Armee auch im Sinne der Zweitklassigkeit hinterfragt. Die FDP Schweiz verlangt, dass die Teilaufträge Verteidigung und Raumsicherung nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Von einer grossen Mehrheit der Angehörten, insbesondere aber von den Kantonen und der MZDK³⁵ wird die Vorlage einer Gesamtkonzeption Innere Sicherheit an das Parlament während der nächsten Legislaturperiode verlangt.

Die SP und FDP Schweiz begrüßen den Ausbau der Friedensförderung und verlangen noch weitergehende Schritte. Die CVP und SOG stehen in diesem Bereich hinter dem Entwicklungsschritt 2008/11, währenddem SVP, AUNS, AWM usw. diese Massnahme ablehnen.

Für das Gros der Stellungnehmenden ist der Aufwuchs ein Schlüsselthema. Er wird auch für die Befürworter des Entwicklungsschrittes noch zuwenig klar dargelegt. Viele halten die Masse des Verteidigungskerns für kritisch, also möglicherweise zu klein. Die wertkonservativen Gegner des Entwicklungsschrittes lehnen den Aufwuchs als untaugliches Konzept ab. Sie befürchten aus diesem Grunde eine Annäherung an NATO und EU und lehnen daher einen Abbau der schweren Verteidigungskräfte und der Flab Kräfte ab.

Folgerichtig verlangen diese Organisationen (AWM, Pro Militia, AUNS, Aktion Aktivdienst) eine Erhöhung des Budgetanteils V. Die Finanzen werden von den ablehnenden Kreisen und auch der SOG als Treiber des Entwicklungsschrittes 2008/11 wahrgenommen. Die FDP Schweiz verlangt eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln und die Weiterführung des Plafonds.

Eine grosse Mehrheit der Stellungnehmenden (ua. FDP Schweiz, Kantone, SOG) verlangt eine präzise Beschreibung der Brigaden. Eine grosse Anzahl von Kantonen fordert raumgebundene Infanteriebrigaden. Von Gebirgskantonen wird die Beibehaltung der Gebirgsbrigaden gefordert. Sprachliche Besonderheiten sollen nach dem Willen von Minoritäten berücksichtigt werden.

1.4 Änderungen gegenüber den in der Anhörung unterbreiteten Entwürfen

Die Benennung der Brigaden wurde angepasst. Neu sind demzufolge explizit Infanterie-, Gebirgsinfanterie- und Panzerbrigaden aufgeführt.

Zusätzlich zu den in der Anhörung bereits unterbreiteten Ausführungen zu den Finanzen wurde in einem neuen Beschluss A zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes die Fortschreibung des Plafonds für den

³⁵ Das Positionpapier der MZDK vom 31.10.05 war wegweisend für die kantonalen Stellungnahmen.

Verteidigungsbereich dargelegt. Die Botschaft änderte damit ihre Ausrichtung und ihren Namen.

1.5 Parlamentarische Vorstösse

Es werden mit dieser Botschaft keine parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben.

2 Erläuterungen zu den Bestimmungen der einzelnen Erlasse

2.1 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Entwurf B)

Art. 6 Abs. 1 Bst. a, c, d, e und h, sowie Abs. 3 und 4 Gliederung

Die Reduktion der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffes ausgerichteten Mittel der Armee betrifft vor allem die mechanisierten Verbände des Heeres. Bei der Luftwaffe werden die Fliegerabwehr Verbände und die Zahl der Flugplätze reduziert. Die Flugplatzkommandi werden entsprechend dem Stationierungskonzept gebildet. Der Aufbau der Mittel für die Raumsicherung wird durch die Umgestaltung und Erhöhung der Anzahl der Infanterie Bataillone im Heer erreicht.

Der Entwicklungsschritt 2008/11 enthält wesentliche Änderungen in den Bereichen der Brigadestäbe, der Kräfte für die Raumsicherung und für die Abwehr eines militärischen Angriffs, der Fliegerabwehr, der Führungsunterstützung und teilweise bei der Logistik. Grundsätzlich wird die Zahl der Stäbe der höheren taktischen Stufe reduziert. Dabei sind folgende Veränderungen vorgesehen:

- Aus Teilen des Einsatzstabes Luftwaffe wird das Kommando Einsatz Luftwaffe gebildet.
- Anzahl der Brigaden:
 - Reduktion von 9 auf 8 Brigaden, wovon 2 Panzerbrigaden, 2 Infanteriebrigaden, 2 Gebirgsinfanteriebrigaden und je 1 Infanterie- und Gebirgsinfanteriebrigade der Reserve;
 - mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 wird auch die Organisation innerhalb der Brigadestäbe angepasst.

Die Grundgliederung der Brigaden des Heeres erlaubt eine einheitliche, teilstreitkräfteübergreifende Ausbildung der Stäbe und damit auch eine grosse Handlungsfreiheit im Einsatz.

Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 5 Truppeninformationsdienst

Die Aufhebung dieser Bestimmung ist bedingt durch die Tatsache, dass der Truppeninformationsdienst Bestandteil verschiedener Armeestabteile und der Stäbe Grosser Verbände geworden ist und damit kein eigenständiger Dienstzweig bleibt.

Art. 13 Ausführungsbestimmungen

Im Rahmen der einmaligen Berichterstattung des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Führungsstrukturen der Armee und die Unterstellungsverhältnisse gemäss AO Artikel 13 Absatz 2 (Ziel VBS 2005, Nr. 171) hat der Bundesrat am 2. Dezember 2005 den «Bericht des Bundesrates über die Armeeeorganisation (AO, Art. 6: Gliederung)» zu Händen des Parlamentes verabschiedet. In der Frühjahrssession vom 23. März 2006 wurde der Bericht im Plenum des Ständerates³⁶ beraten und befindet sich damit im parlamentarischen Prozess. Damit kann der bisherige Absatz 2 aufgehoben werden.

Art. 13a Übergangsbestimmungen

Diese Übergangsbestimmungen sollen dem Bundesrat Nachbesserungen, Anpassungen oder Änderungen im Laufe der Realisierung beziehungsweise Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 in vereinfachter Weise ermöglichen. So soll mittels Verordnungen in kürzester Zeit der entsprechende Handlungsspielraum geschaffen werden können, um nicht über den zeitraubenden gesetzgebenden Weg gehen zu müssen. Damit können für die Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 in den Überführungsjahren optimale Bedingungen, die gleichzeitig den vorhandenen Verwaltungsressourcen Rechnung tragen, geschaffen werden. Diese Übergangskompetenzen orientieren sich an jenen von Artikel 151 Militärgesetz, die das Parlament seinerzeit für die Einführung der Armee XXI erlassen hat.

Diese Verordnung der Bundesversammlung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft.

2.2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (Entwurf A)

Art. 4a Abs. 4bis

Diese neue Bestimmung verlängert das Instrument des Ausgabenplafonds für die Jahre 2009–2011 (nach Art. 4 Abs. 3 ist ein Ausgabenplafond bereits für die Jahre 2005–2008 bewilligt). Der Zweck der Bestimmung besteht darin, dem VBS für den gesamten Zeitraum des Entwicklungsschrittes 2008/11 die notwendige budgettechnische Flexibilität (Übertragung von Kreditresten auf das Folgejahr) zuzugestehen, die für die Umsetzung des Entwicklungsschrittes notwendig ist.

Betreffend die Einzelheiten des Ausgabenplafonds 2009–2011 wird auf Ziffer 3.1.1 verwiesen.

³⁶ 05.085 Amtliches Bulletin, Ständerat

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee

Die Kürzungen aus den EP 03 und 04 mussten weitgehend durch eine Reduktion der Rüstungsprogramme aufgefangen werden. Dies wurde über die Erstreckung³⁷ oder Verschiebung³⁸ von Beschaffungen oder den vollständigen Verzicht³⁹ darauf erreicht. Der Entwicklungsschritt 2008/11 beinhaltet schwergewichtig eine Umlagerung der Kürzungen im Betriebsbereich.

Um die Auswirkungen der Kürzungen aus den EP 03 und 04 besser auffangen zu können und um ein Mindestmass an Planungssicherheit zu schaffen, hat der Bundesrat gemäss der Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum EP 04 dem Parlament einen Ausgabenplafond «Verteidigung» von 15,939 Mia für die Jahre 2005–2008 beantragt. Dieser wird Ende 2008 abgerechnet. Das Parlament hat dieses Vorgehen gutgeheissen. In der Botschaft⁴⁰ zum EP 04 für den Bundeshaushalt sind die Rahmenbedingungen für Kreditübertragungen hinreichend dargestellt worden, sie gelten auch weiterhin.

Gestützt auf die vorliegende Botschaft soll für den Verteidigungsbereich (VE 525) ein neuer dreijähriger Ausgabenplafond zur Unterstützung des Entwicklungsschrittes 2008/11 beantragt werden. Für die Jahre 2009–2011 beträgt er 12,285 Mia.

Herleitung Ausgabenplafond Verteidigungsbereich für die Jahre 2009–2011

	in Millionen Franken						Total Ausgaben- plafond 2009–2011
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Voranschlag 2006 und Finanzplan 2007–2009 gemäss heutigem Rechnungsmodell (ohne Arbeitgeberbeiträge)¹	3814	3795	3848	3871²			
Auslagerung fw Immobilienkredite zu armasuisse Immobilien		–337	–337	–337			
Zentralisierung der fw IT-Kredite und Integration der VE 585 «Leistungserbringer IKT VBS/FUB» in die VE 525 «Verteidigung»		+79	+77	+79			
Bruttodarstellung der Beschaffung von Treibstoffen (Verteidigungsbereich als Zentralbeschaffer)		+50	+50	+50			

³⁷ Ausrüstung der Res Bat und Abt

³⁸ Geniepanzer, Transportflugzeug

³⁹ Bewaffneter Transporthelikopter, Operatives Feuer Boden Boden, Operative Flab

⁴⁰ 04.080

	in Millionen Franken						Total Ausgaben- plafond 2009–2011
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Zentralisierung der Kredite zur Euro 2008 in das BASPO			-10				
Weitere Korrekturen aufgrund Einführung NRM (fw_Kreditanteil)		+5	+4	+8			
Kürzungen Bundesrat zur Schuldenbremse		-33					
V-Bereich, VE 525, Voranschlag 2007 und Finanzplan 2008–2010, fw_Kreditanteil, gemäss neuem Rechnungsmodell ³ (ohne Arbeitgeberbeiträge)		3559	3632	3671	3716 ²	3771 ²	
armasuisse Immobilien, VE 543, Voranschlag 2007 und Finanzplan 2008–2010, fw_Kreditanteil, gemäss neuem Rechnungsmodell ³				371	375	381	
Total Ausgabenplafond				4042	4091	4152	12285

fw: Finanzierungswirksam
VE: Verwaltungseinheit

- 1 Gemäss BB vom 5.12.2005 (Voranschlag 2006) bzw. BRB vom 24.8.2005 (Finanzplan 2007–2009), vgl. Kapitel 1.1.2
- 2 Die Finanzpläne 2009, 2010 und 2011 werden auf Basis des Vorjahrs inkl. einer Teuerungsanrechnung von 1,5% (ohne fw_Personalkredite) gerechnet.
- 3 Prozess Finanzplanung und Budgetierung 2006, Stand per 30.5.2006

Um den Ende 2008 auslaufenden Ausgabenplafond auch ohne neues Entlastungsprogramm zu erneuern, soll in Ergänzung zum Finanzhaushaltrecht die entsprechende gesetzliche Grundlage im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes⁴¹ geschaffen werden. Damit soll der Plafond bis zum Abschluss der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 verlängert werden.

Das Ziel besteht darin, dem Verteidigungsbereich in seiner anhaltend schwierigen Phase der Umsetzung und Weiterentwicklung der Armee weiterhin eine gewisse Planungssicherheit und Flexibilität bei der Mittelallokation zu ermöglichen. Die Regeln zum Plafond gemäss den EP 03 und EP 04 sollen sinngemäss auch weiterhin angewendet werden können. In Artikel 4a Abs. 4bis des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird festgehalten, dass die Kürzung von 165 Millionen bei der Armee im Jahr 2008 unter dem Vorbehalt steht, dass das Parlament bis spätestens 2006 über allfällige Änderungen der Rechtsgrundlagen zu Organisation, Einsatz und Ausbildung der Armee entscheiden kann. Mit dieser Botschaft bzw. den darin vorgeschlagenen rechtlichen Anpassungen der Armeeorganisation wird dieser Bestimmung Rechnung getragen. Aus der Sicht des Bundes-

⁴¹ SR 611.010

rats ergibt sich aufgrund der Revision der Verordnung über die Armeeorganisation kein Anlass, die im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 vorgenommene Kürzung von 165 Millionen im Jahr 2008 rückgängig zu machen.

In der Phase des Entwicklungsschrittes 2008/11 sind zum Erhalt der benötigten Kernfähigkeiten verschiedene, zentrale Investitionen geplant. Für den Ausbau der Kompetenzen zur Abwehr eines militärischen Angriffs von aussen und für die Raumsicherung soll in die Bereiche der Führungs- und Aufklärungsfähigkeit (C4ISTAR, EKF), der Mobilität (Luft und Boden) und in den Ersatz des heutigen Kampfflugzeuges F-5 investiert werden. Ein zu kleiner Anteil von Rüstungsausgaben im Budget führt damit auch zu einem Abbau von Kernfähigkeiten und verzögert die Weiterentwicklung der Aufwuchskerne.

Die Armee ist mittelfristig in der Lage, mit dem im EP 04 festgelegten Finanzrahmen von 3.85 Milliarden Franken auszukommen, ohne dass eine tief greifende Veränderung notwendig wird. Durch den Verzicht und die Erstreckung von Beschaffungen wird sich die Annäherung an den mittleren europäischen Technologiegrad verzögern. Grossinvestitionen wie der Ersatz des heutigen Kampfflugzeuges F-5 und die Beschaffung von FIS erfolgen gestaffelt. Zur Erhöhung ihrer Planungssicherheit wird der Armee – ausgehend von dieser finanziellen Basis und unter Einbezug der organisations- und NRM-bedingten Anpassungen – der Ausgabenplafond bis 2011 verlängert. Dieser gibt dem VBS insbesondere die Möglichkeit, Kreditreste auf das Folgejahr zu übertragen. Der Ausgabenplafond gilt unter Vorbehalt der Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung und /oder allfälliger aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse vorzunehmender Budget- und Finanzplanbereinigungen. Müsste gestützt darauf die Mittelzusprache weiter gesenkt werden, erforderte dies eine grundlegende Überarbeitung der Konzeption der Armee und damit eine Neuausrichtung ihres Auftrags.

3.1.2 Auswirkungen im personellen Bereich

Die Umsetzung der AO-Revision führt zu keinem personellen Mehrbedarf. Das Einsparpotenzial an Mitarbeitenden in der Ausbildung und Logistik fliesst in die Personalab- und -umbauplanung des Departementsbereichs Verteidigung ein.

Die im Bereich Friedensförderung aufzubauenden personellen Kapazitäten werden im Rahmen der beschlossenen Personalvorgaben realisiert.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Entwicklungsschritt 2008/11 hat, weil er am geltenden Stationierungskonzept der Armee festhält, auf die Kantone und Gemeinden keine direkten Auswirkungen. Der Auf- bzw. Abbau gewisser Bataillone wird mit den Kantonen bezüglich der regionalen Zusammensetzung abgesprochen werden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Entwicklungsschrittes 2008/11 sind insgesamt als minim einzustufen. Nach der früher dargelegten Einschätzung der Risikolage ermöglichen die Einsparungen eine volkswirtschaftlich produktivere Verwendung der Steuergelder.

Die Dienstpflicht bleibt unverändert. Die Militärdienstpflichtigen leisten nach wie vor ihren Dienst gemäss den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen. Der Entwicklungsschritt 2008/11 hat keinen Einfluss auf die Wirtschaftsverträglichkeit für die Miliz. Die Belastung für die Arbeitnehmer aus Wirtschaft, Industrie und Verwaltung bleibt gleich wie heute. Hingegen sind von diesen Massnahmen die Arbeitnehmer des VBS, insbesondere aus den Organisationsbereichen der Logistik und des Heeres, betroffen. Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 wird der Schweizerische Arbeitsmarkt nicht tangiert. Das Niveau und die regionale Verteilung der Beschäftigung, welches durch die Armee direkt (Arbeitsplätze der Armee) und indirekt (Gastgewerbe, Rüstungszulieferer) beeinflusst wird, werden nicht beeinträchtigt.

3.4 Materielle Auswirkungen

3.4.1 Auswirkungen auf die materielle Ausrüstung

Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 kann die heute teilweise unbefriedigende materielle Situation bei den Truppenkörpern optimiert oder zumindest verbessert werden. Die Redimensionierung der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffes ausgerichteten Mittel ermöglicht eine einheitliche und vollständige Ausrüstung dieser Verbände. Dem veränderten Einsatzprofil der Infanterie im Bereich der Raumsicherung ist bei der materiellen Ausstattung der Infanteriebataillone Rechnung zu tragen.

3.4.2 Auswirkungen auf Investitionen

Die Schwergewichtsverlagerung und die Redimensionierung der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffes ausgerichteten Mittel der Armee bedeuten nicht, dass die Investitionen (Rüstungsprogramme, materielle Sicherstellung der Armee) in Zukunft drastisch gekürzt werden können. Unabhängig von der Priorisierung der Aufgaben muss in eine Armee investiert werden, soll sie technologisch nicht zurückfallen. Die Reduktion auf Aufwuchskerne für die Abwehr eines militärischen Angriffes setzt voraus, dass diese komplett sind, das heisst qualitativ alle für eine militärische Verteidigungsoperation nötigen Mittel enthalten, wenn auch quantitativ stark redimensioniert. Nur so können diese Aufwuchskerne als Gesamtsystem glaubwürdig ausgebildet und im Verbund bis Brigadestufe geschult werden. Dies ist der Minimalbedarf zur Sicherstellung der Aufwuchsfähigkeit und die Grundlage für einen allfälligen Aufwuchs, der nicht von Null aus erfolgen kann. Im Weiteren müssen die Aufwuchskerne bezüglich Mittelausstattung auf dem gebotenen technischen Stand gehalten werden. Ein Verzicht auf die Werterhaltung und Modernisierung der für die Abwehr eines militärischen Angriffes erforderlichen Systeme wäre gleichbedeutend mit einer Preisgabe der Aufwuchskonzeption.

3.4.3

Liquidation von Material

Mit der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 wird mit der konsequenten Ausrichtung auf die wahrscheinlichen Einsätze zahlreiches Armeematerial (Kleinmaterial bis Hauptssysteme) überflüssig. Einige Hauptssysteme werden einer Umnutzung oder der Ausserdienststellung (nachfolgend ungefähre Zahlen) zugeführt:

- 120 Minenwerferpanzer 64/91
- 200 Kampfpanzer 87 Leopard
- 400 Schützenpanzer M-113
- 150 Raupentransportwagen 68
- 35 Helikopter ALOUETTE III⁴²
- 140 Panzerhaubitzen 79/95
- 20 Mittelkaliber Fliegerabwehrfeureinheiten
- 150 Flugabwehrenlenk Waffenfeureinheiten STINGER

Die moderneren Systeme wie Panzer 87 Leopard oder Panzerhaubitze 79/95 werden stillgelegt und mit möglichst minimalem Aufwand eingelagert oder aber einer teilweisen Umnutzung (Panzer 87 Leopard) zugeführt. Die Art und Weise der Umnutzung oder der Stilllegung wird in den noch auszuarbeitenden systemspezifischen Ausserdienststellungskonzepten definiert. Aufwand und Nutzen dieser Stilllegung werden periodisch überprüft.

Die Liquidation dieser Materialmengen ist mit einem beträchtlichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden, nicht zuletzt, weil die Entsorgung des Armeematerials umweltgerecht erfolgen muss. Zudem haben sich Kriegsmaterialexporte nach den Beschlüssen des Bundesrates vom 10.03.06 zu richten. Dies verhindert in der Praxis einen Verkauf von Kriegsmaterial an potenzielle Empfängerländer, die nicht im Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführt sind.

Erfahrungen aus den materiellen Überführungen Armee 95 und Armee XXI zeigen, dass sich nach der Genehmigung einer Armeearganisations-Revision der physische Abbau über mehrere Jahre erstreckt.

4

Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Botschaft ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 nicht angekündigt⁴³. Die Veränderung der Bedrohung durch den Terrorismus (vor allem die anhaltenden Folgen für den langfristigen Sicherheitsaufwand) bildet den Hintergrund dafür, die Fähigkeiten der Armee für subsidiäre Einsätze und die Raumsicherung zu verstärken. Zusammen mit den finanziellen Einschränkungen, die sich aus den beiden EP 03 und 04 ergaben, führte dies nach Verabschiedung des Berichts über die Legislaturplanung 2003–2007 zu einer Neubeurteilung und Redimensionierung der Mittel zur Abwehr eines Angriffes auf unser Land. Der Bundesrat fällt am

⁴² Totalliquidation nach der Einführung des Leichten Transport- und Schulungshelikopters (geplant ab 01.01.10)

⁴³ BBl 2004 1149

8. September 2004 die Grundsatzentscheide zum Entwicklungsschritt der Armee 2008/11 und am 11. Mai 2005, die Umsetzungsentscheide, die eine Anpassung der Armeearganisation notwendig machen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Militärgesetzgebung sowie die Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee sind Bundessache (Art. 60 Abs. 1 BV). Der Bund kann daher in diesem Bereich die gesetzliche Grundordnung erlassen. Er hat betreffend die Organisation der Armee in den Artikeln 93 und 149 des Militärgesetzes entsprechende Anordnungen getroffen. Danach werden die Grundsätze über die Organisation der Armee, die Gliederung der Armee sowie die Truppengattungen, Berufsformationen und Dienstzweige durch eine Verordnung der Bundesversammlung (Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee [AO]) erlassen.

Der Entwicklungsschritt 2008/11 betrifft die Gliederung der Armee (u.a. Verstärkung der Verbände, die für die Raumsicherung und für die subsidiären Einsätze vorgesehen sind). Er soll durch eine entsprechende Revision von Artikel 6 AO (Gliederung) umgesetzt werden. Anpassungen auf Stufe Gesetz oder Verfassung sind dazu nicht erforderlich. Im Weiteren wird auf Kapitel 1.1.3 verwiesen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende AO-Anpassung ändert nichts in diesem Bereich.

5.3 Erlassform

Die zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 erforderlichen Erlassesänderungen betreffen einerseits die Armeearganisation und andererseits das Bundesgesetz.

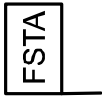
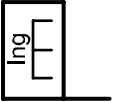
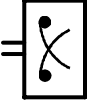
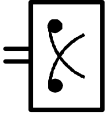
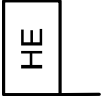
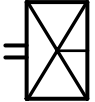
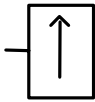
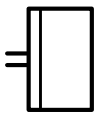
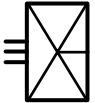
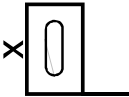
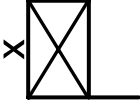
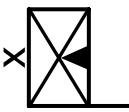
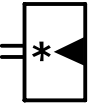
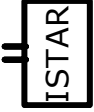
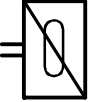

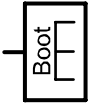
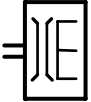
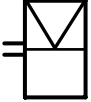

Der zu revidierende Erlass über die Organisation der Armee enthält Regelungen eher technischer Art und wurde daher nach den neuen Bestimmungen von Artikel 163 BV und 22 ParlG in die Form einer Verordnung der Bundesversammlung gekleidet (nicht referendumpflichtig).

Die Änderung des Bundesgesetzes stützt sich wie dieses auf Artikel 126 BV.

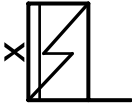
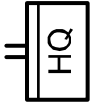
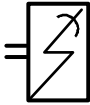
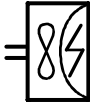
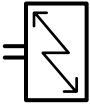
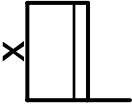
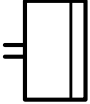
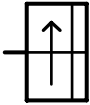
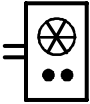
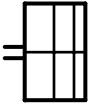
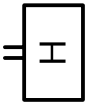
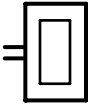
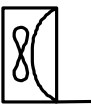
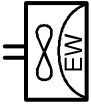
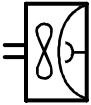
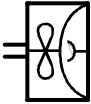
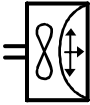
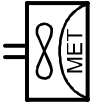
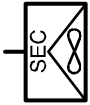
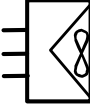
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende AO-Anpassung ändert nichts an den bestehenden Rechtsetzungsbefugnissen im Bereich der Organisation der Armee.

Legende zur Ordre de Bataille Entwicklungsschritt 2008/11

Führungsstab der Armee		Ingenieurstab		ABC Abwehr Labor		ABC Abwehr Bataillon	
Heeresstab		Grenadier Bataillon		Armee Aufklärungs- detachement		Stabsbataillon	
Grenadier Kommando		Stab Panzerbrigade		Stab Infanterie Brigade		Stab Gebirgsinfanterie Brigade	
Gebirgs Spezialisten Abteilung		ISTAR Bataillon (Intelligence/ Surveillance, Target, Acquisition, Reconnaissance)		Panzeraufklärungs- bataillon		Genie Bataillon	
Motorboot Kompanie		Pontonnier Bataillon		Katastrophenhilfe Bataillon		Katastrophenhilfe Bereitschafts Kompanie	

Infanterie Bereit- schaft Kompanie		Panzer Bataillon		Panzersappeur Bataillon		Infanterie Bataillon	
Aufklärungs- bataillon		Artillerie Abteilung		Festungsabteilung		FFZ Batterie (Feuerführungs- zentrum)	
Sanitäts Kompanie		Train Kolonne		Hundeführer Kompanie		Veterinär Kompanie	
Stab, Territorial Region	XX 	Militärische Sicherheit	X 	Militärpolizei Bataillon		Mobile Militärpolizei Kompanie	
Territoriale Militärpolizei Kompanie		Sicherheitsdienst Militärpolizei		Militärpolizei Abschirm- detachment		Militärpolizei Schutzdetache- ment	
Militärpolizei Sonderaufgaben Detachment		Schutzdetache- ment Bundesrat		Kompetenzentrum Kampfmittel- beseitigung und Minenräumung			

Stab Führungsunterstützungsbrigade		Hauptquartier Bataillon		Richtstrahl Bataillon		Luftwaffen Übermittlung Abteilung	
Elektronische Kriegsführungsabteilung							
Stab Logistikbrigade		Logistik Bataillon		Mobile Logistik Bereitschaftskompanie		Verkehrs und Transport Bataillon	
Sanitäts Logistik Bataillon		Spital Bataillon		Infrastruktur Bataillon			
Luftwaffenstab		Luftwaffen Elektronische Kriegsführungsabteilung		Luftwaffen Radarabteilung		Mobile Luftwaffen Radarabteilung	
Luftwaffen Nachrichtenabteilung		Wetterabteilung		Flugplatzsicherungs Kp		Flugplatz Kommando	

Fallschirm- aufklärungs- geschwader	Flieger Geschwader	Lufttransport Geschwader (Heli)	Lufttransport Geschwader (L.TDB)
Lufttransport Abteilung	Flugplatz Support Abteilung	Flugplatz Logistik Abteilung	Detachment Fachpersonal
Dronen- geschwader	Flab Kampf- gruppe	Mobile Flab Lenk Waffen Abteilung	Leichte Flab Lenk Waffen Abteilung
Mittlere Flab Abteilung			