

06.000

**Botschaft**  
**Erläuterung zur Revision der Verordnung**  
**der Bundesversammlung über die Organisation der Armee**

vom ...

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir .....

.....

.....

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

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

.....  
.....  
.....

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5</b>
1.1 Sicherheitspolitische und finanzielle Rahmenbedingungen	5
1.1.1 Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen	5
1.1.1.1 Veränderungen der Bedrohungen, Gefahren und Risiken	6
1.1.1.2 Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes	17
1.1.1.3 Sicherheitspolitische Interessen und Ziele	20
1.1.1.4 Grundstrategie	20
1.1.1.5 Armeeaufträge	21
1.1.2 Finanzielle Rahmenbedingungen	22
1.1.3 Geforderte Leistungen der Armee gemäss Art. 58 Bundesverfassung	23
1.2 Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011	24
1.2.1 Gründe	24
1.2.2 Inhalt Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011	25
1.2.2.1 Mittel für Sicherungseinsätze verstärken	25
1.2.2.2 Konzeption Raumsicherung	26
1.2.2.3 Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffes erhalten	26
1.2.2.4 Ausbau Friedensförderungskapazität	28
1.2.2.5 Weitere Massnahmen	29
1.2.3 Leistungsprofil der Armee nach Umsetzung des Entwicklungsschrittes der Armee 2008/2011	31
1.3 Ergebnisse der Anhörung	32
1.4 Änderungen gegenüber den in der Anhörung unterbreiteten Entwürfen	32
1.5 Parlamentarische Vorstösse (Abschreibung)	32
<b>2 Erläuterungen zu den Bestimmungen der einzelnen Artikel</b>	<b>32</b>
2.1 Art. 6 Abs. 1 Bst. a, c, d, und h, sowie Abs. 3 und 4, (Gliederung)	32
2.2 Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 5 (Truppeninformationsdienst)	33
2.3 Art. 13 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen	33
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>33</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	33
3.1.1 Aus den Massnahmen resultierendes Sparpotential	33
3.1.1.1 Finanzielle Auswirkungen des Entwicklungsschrittes der Armee 2008/2011	33
3.1.1.2 Antrag Ständerat Pfisterer	34
3.2 Auswirkungen im personellen Bereich	34
3.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	34
3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	35
3.5 Andere Auswirkungen	35
3.5.1 Materielle Auswirkungen	35
3.5.1.1 Auswirkungen auf die materielle Ausrüstung	35
3.5.1.2 Auswirkungen auf Investitionen	35
3.5.1.3 Liquidation von Material	36

<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>36</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>36</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	36
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	36
5.3 Erlassform	36
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36
<b>Verordnung der Bundesversammlung vom 4. Oktober 2002 über die Organisation der Armee (Entwurf)</b>	<b>37</b>

# 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.

Diese Revision der Verordnung über die Armeearganisation hat zwei Hauptanliegen: Zum einen gilt es, das Schwergewicht der Mittel auf Sicherheitseinsätze (präventive Raumsicherung) auszurichten und diese gleichzeitig für die Unterstützung der zivilen Behörden bereitzuhalten. Teile der Armee sollen für den heute wenig wahrscheinlichen, aber nicht auszuschliessenden Fall eines militärischen Angriffes auf unser Land die Fähigkeit für das Gefecht der verbundenen Waffen auf hohem Niveau sicherstellen.

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 Einsatzbrigaden wird von heute neun auf acht Brigade-Stäbe (wovon zwei Reserve-Stäbe) verringert. Zudem wird der Truppeninformationsdienst gestrichen.

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

### 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) die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, und insbesondere ihrer Veränderungen seit der Verabschiedung des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 (SIPOL B 2000; BBl 1999 7657) am 7. Juni 1999 und des Armeeleitbilds XXI (ALB XXI; BBl 2002 967) am 24. Oktober 2001 vertieft analysiert werden. Damit wird auch dem von mancher Seite vorgebrachten Argument Rechnung getragen, die Veränderungen vor allem in der 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
- Sicherheitspolitische Interessen und Ziele
- Sicherheitspolitische Grundstrategie
- Armeeaufträgen

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

### **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 Risiken, die für die Armee relevant sind, heute noch gültig sind. 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.

#### *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.

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 Verteidigung des Landes 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.

*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.

*Beurteilung aus heutiger Sicht:* Bezüglich den herkömmlichen militärischen Bedrohungsfaktoren (SIPOL B) 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.

#### *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.

#### SIPOL B 2000:

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.

#### 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. [...]

*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 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.

*Beurteilung aus heutiger Sicht:* Die Kriege in Afghanistan und Irak laufen dem beschriebenen Trend weg von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Kriege entgegen; es ist aber nicht zu erwarten, dass sie das dominante Muster für die kommenden Jahre bilden. Diese Kriege und Spannungen zwischen den USA und weiteren Staaten des Nahen und 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- bzw. 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 Krieg 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.

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.

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.

*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 etwas wahrscheinlicher geworden. Zwar geht von Irak kein solches Risiko mehr aus, dafür hat Nordkorea erklärt, über Nuklearwaffen zu verfügen, und es bestehen erhebliche Verdachtsmomente, dass das iranische Nuklearprogramm auch militärischen Zwecken dient. 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 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.

##### 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.

*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 Truppenpotentialen 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.

sen 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 eindringssicheren 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.

#### ALB XXI:

Die *Informationskriegsführung* 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 funktions-sicheren 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. Informationskriegsführung 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.

*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) in der Schweiz und ausserhalb des Landes haben aber das Bewusstsein für die Verwundbarkeit auch der 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 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 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.

#### 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 legitimierter politischer Führung subsidiär die Polizei bei gewissen Aufgaben (z.B. Bewachung gewisser Objekte) zu entlasten.

*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 nicht drastisch, weil die Schweiz nach wie vor nicht zu den primären Angriffszielen von Terroristen gehört.

Bei einer konkreten Konsequenz aus der Bedrohung durch den Terrorismus ist hingegen eine deutliche Revision anzubringen. In 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 Sicherungseinsätzen 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 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 Schadenpotential, 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.

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.

*Beurteilung aus heutiger Sicht:* Die Einschätzung, dass vor allem Naturkatastrophen (weniger technische Katastrophen) eine erhebliche Eintrittswahrscheinlichkeit 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 Bedrohungen, 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.

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

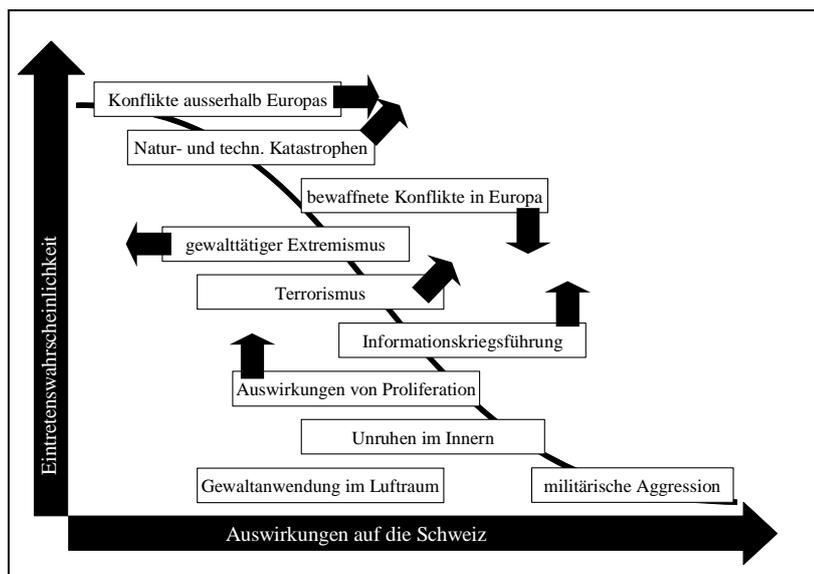
*Zusammenfassende Beurteilung*

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 wer-

den, wie sie in der folgenden Darstellung mit Pfeilen angezeigt werden (auf dem Hintergrund der Originaldarstellung im ALB XXI).

Abbildung 1

### Bedrohungen und Gefahren



Im Vordergrund der Bedrohungen und Gefahren stehen Terrorismus, Natur- und technische Katastrophen sowie Auswirkungen bewaffneter Konflikte innerhalb und ausserhalb Europas auf die Schweiz. (Diese Auswirkungen sind nicht militärischer Art; sie können es aber nötig machen, die Armee zu ihrer Bewältigung einzusetzen.)

An zweiter Stelle stehen (wenn man Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen berücksichtigt) zwei Risiken, die sich erhöht haben und dies voraussichtlich weiter tun, aber nicht materialisiert haben – gewissermassen latente Risiken: Informationskriegsführung und Auswirkungen der Proliferation. Beide Risiken könnten – sollten sie Realität werden – einen massiven Beitrag der Armee zu ihrer Bewältigung bzw. zum Schutz der Bevölkerung erfordern.

An dritter Stelle stehen die «klassischen» militärischen Risiken (militärische Aggression, Gewaltanwendung im Luftraum). Beide haben zur Zeit eine geringe Eintretenswahrscheinlichkeit. Die grossen Auswirkungen einer militärischen Aggression und die Notwendigkeit, die Imponderabilien einer längeren Zukunft zu bedenken (eine wirksame Armee kann nicht kurzfristig aus dem Nichts aufgebaut werden) sind der Grund dafür, weiterhin in Mittel zur militärischen Verteidigung im engeren Sinne zu investieren.

Eine letzte Gruppe bezieht sich auf Risiken innerhalb der Schweiz: gewalttätiger Extremismus und Unruhen im Innern. Unter Berücksichtigung von Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen sind diese Risiken derzeit und für die absehbare Zukunft als gering zu betrachten (gewalttätiger Extremismus: relativ geringe Aus-

wirkungen; innere Unruhen: geringe Eintretenswahrscheinlichkeit). Zudem betreffen sie die Armee erst in zweiter Linie; primär sind andere, zivile, Instanzen angesprochen.

Die Konsequenzen aus dieser Überprüfung früherer Einschätzungen von Bedrohungen, Gefahren und Risiken führen direkt zum Gegenstand dieser Botschaft, dem Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011:

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 Mittel der Armee für Sicherungseinsätze (ob subsidiär oder im Rahmen präventiver 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 Sicherungseinsätze benötigt würde.

Die Bekräftigung der tiefen Wahrscheinlichkeit für militärische Angriffe auf die Schweiz rechtfertigt einen anderen Aspekt des Entwicklungsschrittes 2008/2011: die Reduktion unserer Fähigkeit einem symmetrischen Angriff auf unser Land zu begegnen 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 zwei Tendenzen bestehen: der Übergang zu Berufsarmeen und eine Abwendung von der Territorialverteidigung zugunsten von Krisenreaktionseinsätzen ausserhalb des Landes bzw. der Allianz. 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*

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 Organisation 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 – Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*

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 kommt auch der Schweiz zugute.

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 25 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 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 noch 20 Staaten, die 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 hingegen die Partnerschaft primär

zum Ausbau ihrer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der NATO – selektiv, geleitet von nationalen Interessen –, wobei die Verbesserung der militärischen Zusammenarbeitsfähigkeit im Vordergrund steht.

#### *Streitkräftereformen in Westeuropa*

Die Streitkräfte in Westeuropa richten sich nicht mehr primär auf die Territorialverteidigung aus. Bei weitem 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 Armee 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.

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.

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.

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, Unruheeregionen zu stabilisieren und allgemein Sicherheitsvorkehrungen wechselseitig zu verstärken.

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 und die Notwendigkeit, gewisse Ausbildungssegmente im Ausland durchzuführen (die Ausgaben für Landesverteidigung liegen 2006 um mehr als 13 % tiefer als 1999).

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 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 (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 Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren. Alle drei Teilaufträge sind von zentraler Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz.

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.

Im Militärgesetz heisst es:

*Art. 1*

<sup>1</sup> Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.

<sup>2</sup> Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 Unterstützung durch die Armee zu verweigern; und es wäre aus- und sicherheitspolitisch kurzsichtig, sich von der militärischen Friedensförderung zu desengagieren.

Hingegen ist die Art, in der die Aufträge erfüllt werden, immer wieder zu prüfen, in Abhängigkeit von den 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, Sicherungseinsätze zu leisten; die Kapazitäten für die militärische Verteidigung im engeren Sinne 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. 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.

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.

	2006	2007	2008	2009
jährlich aktualisierter Finanzplan	4201 <sup>1</sup>	3986 <sup>2</sup>	3852 <sup>3</sup>	3871
EP 03	-253			
EP 04	-127	-175		
Gezielte Kürzungen	-7			
Korrekturfaktoren (neue Aufträge, Dezentralisierung, Personaltransfer)		-16	-4	
<b>aktueller Voranschlag und Finanzplan (ohne Arbeitgeberbeiträge)<sup>4</sup></b>	<b>3814</b>	<b>3795</b>	<b>3848</b>	<b>3871</b>

<sup>1</sup> Gemäss BRB vom 2.9.2002, nach neuen Strukturen «Verteidigung» umgeschlüsselt.

<sup>2</sup> Gemäss BRB vom 25.2.2004.

<sup>3</sup> Gemäss BRB vom 24.9.2004.

<sup>4</sup> Gemäss BB vom 5.12.2005 (Voranschlag 2006) bzw. BRB vom 24.8.2005 (Finanzplan 2007–2009).

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

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

Innerhalb dieser Vorgaben müssen ausreichende freie Mittel für Investitionen verfügbar sein, damit die Armee ein mittleres europäisches Technologieniveau aufweist. Bereits beschlossene Abbaumassnahmen beim Personal wirken erst mit Verzögerung Kosten sparend, wenn der Abbau – wie beabsichtigt – sozialverträglich erfolgen soll. Die Armee hat deshalb angesichts der Finanzvorgaben keine andere Wahl als derzeit und in den kommenden Jahren ihre Investitionen verglichen mit früheren Plänen kürzen, um die anderen Ausgabenposten alimentieren zu können und gleichzeitig die Vorgaben der Entlastungsprogramme zu erreichen.

### **1.1.3 Geforderte Leistungen der Armee gemäss Art. 58 Bundesverfassung**

Die Armee wird auch mit dem vorgesehenen Entwicklungsschritt 2008/11 nach dem Milizprinzip organisiert sein. Es ist somit nicht beabsichtigt, die Armee in Richtung einer Berufsarmee zu entwickeln. Der Bestand der Armee bleibt gleich.

Die *Friedensförderung* der internationalen Gemeinschaft dient sowohl unseren sicherheits- wie aussenpolitischen Interessen. Deshalb hat die Schweiz das Interesse und die Pflicht, einen Beitrag auch zur militärischen Friedensförderung zu leisten. Ihr heutiger 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 auf rund 500 Angehörige der Armee ist angemessen.

sen, ohne damit das quantitative Niveau der erwähnten Länder erreichen zu wollen. Die Armee sollte für Friedensfördernde Einsätze ein breites Fähigkeitsspektrum für Einsätze unterhalb der Schwelle eigentlicher Kampfeinsätze anbieten können.

*Verteidigung:* Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass die Armee bis Mitte des nächsten Jahrzehnts zur Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs auf die Schweiz eingesetzt werden muss, ist es sicherheitspolitisch vertretbar, auf die Erhaltung einer permanenten Fähigkeit und Bereitschaft (*pouvoir-faire*) einem militärischen Angriff auf die Schweiz zu begegnen, zugunsten einer Kompetenz (*savoir-faire*) zu verzichten. Dies würde es erlauben, bei Bedarf innerhalb einer nützlichen Frist durch einen der Bedrohung entsprechenden Aufwuchs die Verteidigungsfähigkeit wieder aufzubauen. Hingegen ist in diesem Zusammenhang unter Berücksichtigung der aktuellen Risiken die Bedeutung des Teilauftrages «Raumsicherung» gestiegen.

*Unterstützung der zivilen Behörden:* Die Armee ist zu befähigen, Sicherungseinsätze, sowie ereignisbezogene 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 subsidiäre Sicherungseinsätze, notfalls auch durch Raumsicherung. Dazu ist eine Verstärkung der Infanterie und ihre Konzentration auf Raumsicherung in Ausbildung und Ausrüstung nötig; das schliesst auch die Umbildung eines Teils der bisherigen Artillerie- und Panzerformationen zu Infanterieverbänden ein.

## **1.2 Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011**

### **1.2.1 Gründe**

Der Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 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, die in nützlicher Frist die Fähigkeiten aufzubauen, um auch heute weniger wahrscheinlich anmutenden Bedrohungen entgegen treten zu können. Schliesslich trägt der Entwicklungsschritt 2008/2011 dazu bei, die Sparvorgaben aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04 zu erfüllen.

Die Schweiz und ihre Einwohner sind derzeit, und wahrscheinlich auf längere Zeit hinaus, nicht von anderen Armeen bedroht, sondern von Bedrohungen «unterhalb der 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 Terrordrohung über Jahre hinweg auf einem permanent sehr hohen Niveau anhält – dass es also nicht bloss um die Bewältigung kurzfristiger und temporärer Spitzen geht, sondern um eine auf Dauer massiv erhöhte Bedrohung, die entsprechend auch einen permanent erhöhten Sicherheitsaufwand erfordert. Um die Armee optimal auf die gegenwärtigen und absehbaren Bedrohungen und Gefahren auszurichten, müssen deshalb ihre Mittel für Sicherungseinsätze – ob subsidiäre Sicherungseinsätze zugunsten der zivilen Behörden oder Raumsicherungseinsätze – verstärkt werden.

Gleichzeitig muss die Armee die Kenntnisse und Fertigkeiten – kurz: das «savoir-faire» – bewahren und weiter entwickeln, um auch in Zukunft den Kampf gegen einen militärischen Angreifer führen zu können. Die Truppen, die sich primär auf diesen Auftrag ausrichten, müssen einen regelmässigen, intensiven und möglichst selten von (Sicherungs-)Einsätzen unterbrochenen Ausbildungsrhythmus haben. Nur dann können sie den gebotenen Ausbildungsstand erreichen, halten und weiter ausbauen. Die primär auf diesen militärischen Verteidigungskampf ausgerichteten Truppen müssen redimensioniert werden, wenn sie innerhalb realistischer Finanzperspektiven vollständig und auf einem mittleren europäischen Technologieniveau ausgerüstet und bewaffnet werden soll. 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.

Der Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 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 Teil). Der Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 im engeren Sinne trägt rund 40 Millionen Franken pro Jahr an Einsparungen bei den Betriebskosten bei. Dazu kommt, dass infolge der Reduktion der Kapazität zur Abwehr eines militärischen Angriffes bei Beschaffungen für diese Verbände eine geringere Menge erforderlich ist, was das Bemühen unterstützt, ein modernes Technologieniveau zu erreichen und zu halten: mehr Qualität, weniger Quantität.

## **1.2.2 Inhalt Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011**

Der Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 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 Mittel für Sicherungseinsätze verstärken**

Die Armee muss heute und für die absehbare Zukunft in erster Linie fähig sein, Sicherungseinsätze zu leisten, d.h. schützen, bewachen und überwachen. Dafür braucht es keine erneute Armee reform, sondern eine Verstärkung der Infanterie und ihre Konzentration auf Sicherungseinsätze. Wenn ein grösserer Teil der Armee primär für Raumsicherung ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt wird, so heisst das, dass dieser Teil

- primär für die präventive 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 Sicherungseinsätzen ist;
- und, im Fall einer sich abzeichnenden militärischen Bedrohung, für die Demonstration unserer militärischen Verteidigungsfähigkeit (dynamische

Raumsicherung, z.B. durch Gegenkonzentrationen auf dem schweizerischen Territorium) und klassische militärische Verteidigung verwendbar bleibt.

Die künftig als Sicherungskräfte vorgesehenen Verbände sollen so rasch als möglich bezeichnet, bereits ab 2006 primär für die präventive Raumsicherung ausgebildet und im Bedarfsfall für Assistenzsätze der Armee verwendet werden.

Unter präventive Raumsicherungseinsätze fallen beispielsweise Bewachungsaufgaben, die Überwachung von Räumen und der Schutz von Verkehrsachsen oder kritischer Infrastruktur. Das hat nichts mit einer «Verpolizeilichung» der Armee zu tun, denn präventive Raumsicherung ist und bleibt eine äusserst anspruchsvolle militärische Aufgabe. Für weiträumige, durchhaltefähige und komplexe Schutz- und Sicherungsmassnahmen braucht es militärisch organisierte, ausgebildete und ausgerüstete Mittel, die in der Lage sind, im Bedarfsfall eine hohe Eskalationsstufe zu bewältigen. Zu Recht wird Raumsicherung daher im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 mit dem Begriff Verteidigung verknüpft. Denn der Übergang von der präventiven zur dynamischen Raumsicherung, schliesslich zur Verteidigung, kann fliessend sein.

### **1.2.2.2 Konzeption Raumsicherung**

(Wird in der Botschaft eingefügt)

### **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 im engeren Sinne ausgerichteten Elemente der Armee quantitativ zu verringern, das Streben nach gutem Ausbildungsstand verlangt es, und 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 Verteidigungskompetenz bleibt permanente Aufgabe der Armee.

Die für die Abwehr eines militärischen Angriffes als «Verteidigungswaffe» bezeichneten Verbände sollen grundsätzlich ohne Abstriche im klassischen militärischen Verteidigungskampf geschult werden können, selbst wenn ein anderer Teil der Armee – die Verbände der Sicherungskräfte – dauernd im Einsatz sein sollte.

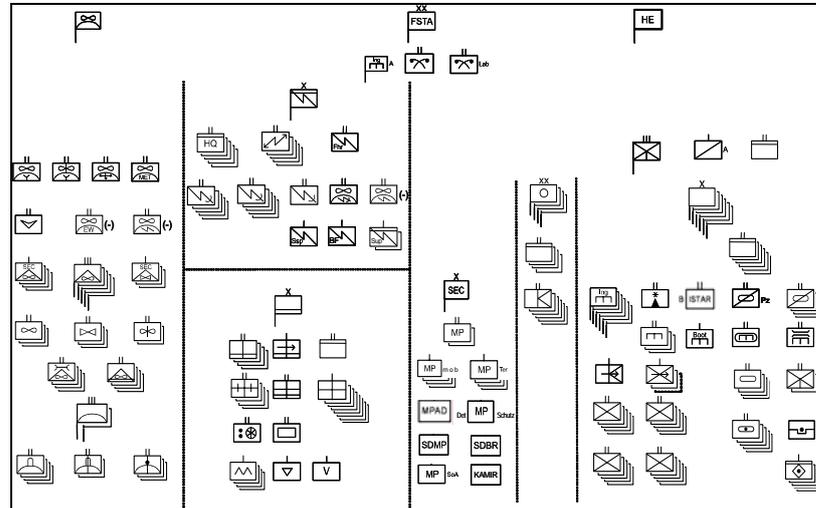
Die *Verteidigungskräfte* sollen eine gegenüber heute verringerte Anzahl von Führungs-, Kampf- und Unterstützungsformationen umfassen sowie über Verbände der Luftwaffe und deren entsprechende Führungsunterstützungs- und Aufklärungsformationen verfügen. Diese Verteidigungskräfte bilden den so genannten «Aufwuchskern Verteidigung», der sich ausschliesslich der Schulung des Gefechts der verbundenen Waffen widmen soll und nach einem entsprechenden Aufwuchs zur Kampfführung befähigt sein soll. 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, bei einer gesamten Reduktion, der Anteil von Lenk Waffenflab und allwettertauglichen Systemen erhöht werden.

Gesamtstruktur Entwicklungsschritt 2008/2011

Abbildung 2

**Ordre de bataille der Armee 2008/2011 (ohne Reserve)**



Das Gros der 63 Bataillone des *Heeres* wird in 6 grundgegliederte Brigaden organisiert. Diese sind für die Ausbildung, jedoch nicht für den Einsatz massgeschneidert. Durch die Redimensionierung der Verteidigungskräfte (Aufwuchskerne) kann die Anzahl Infanterie Bataillone von 16 auf 20 erhöht werden. Im gleichen Schritt wird die Anzahl der Katastrophenhilfe Bataillone von 4 auf 6 erhöht. 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. Damit wird der absehbare Bedarf der terrestrischen Einsatzbrigaden und des Objektschutzes bei Existenz- und Raumsicherungsoperationen sowie die Schulung der Verteidigungsfähigkeit mit Verbänden des Heeres berücksichtigt.

Bei der *Führungsunterstützung* ist eine Konzentration aller Truppenkörper in der Führungsunterstützungsbrigade geplant. Damit kann die Leistung massgeschneidert zugewiesen werden. Bei der *Logistikbasis* der Armee sind nur marginale Änderungen vorgesehen, um Kosten zu sparen, wird aber die Bevorratung verringert.

### *Aufwuchs*

Aufwuchs bedeutet eine Erhöhung des Leistungsprofils der bestehenden Armee, die im Falle einer sich abzeichnenden konkreten Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfeldes und aufgrund politischer Entscheide in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal erfolgt.

Die derzeitige Lage und Zukunftsperspektive erlauben uns, die auf Verteidigung im engeren Sinne ausgerichteten Elemente der Armee quantitativ zu verringern. Mit diesen «Aufwuchs»-Elementen soll die Kompetenz für die Verteidigung und zum Teil auch die dynamische Raumsicherung erhalten und weiterentwickelt werden. Es muss somit sichergestellt sein, dass sich die Truppen des Aufwuchskerns Verteidigung primär auf ihren Auftrag ausrichten können. Sie sollen damit einen regelmässigen, intensiven und darum möglichst selten von (Sicherungs-)Einsätzen unterbrochenen, Ausbildungsrhythmus erreichen und halten können. Zudem ist entscheidend, dass dieser Teil der Armee in Bezug auf Bewaffnung und Ausrüstung vollständig ausgerüstet ist, da es nicht möglich ist, die Verteidigungskompetenz zu erhalten und weiter zu entwickeln, wenn im System kritische Komponenten fehlen.

Der Aufwuchs ist für die Armee nicht ein völlig neues Konzept. Bereits in den neunziger Jahren wurde beschlossen, für die Luftwaffe auf die Fähigkeit zum Erdkampf zu verzichten, und mit der Ausserdienststellung der Mirage-III-RS wurde in den letzten Jahren eine Lücke auch in der Fähigkeit der Luftwaffe zur Aufklärung akzeptiert. Das Aufwuchsprinzip ist somit bei der Luftwaffe bereits eingeführt, ohne dass es in Frage gestellt würde. Dieser Ansatz soll analog auch im Heer angewendet werden. Das war damals militärisch vertretbar und finanziell geboten, und die gleichen Argumente gelten auch heute.

Das VBS hat eine Machbarkeitsstudie zum Aufwuchs erstellt. Die Studie zeigt auf, dass das Konzept des Aufwuchses tragfähig ist und was ein Aufwuchs 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. Da ein militärischer Angriff auf die Schweiz unwahrscheinlich und – wenn er doch erfolgen sollte – weit in der Zukunft liegt und unklar ist, wer ihn mit welchen Mitteln führen würde, wäre es nicht sinnvoll, bereits jetzt massiv in nur zur Abwehr eines solchen Angriffs im engeren Sinne verwendbares Material zu investieren, das dann technisch obsolet oder infolge der Form des Angriffs nicht wirksam wäre. Auch in dieser Hinsicht muss Flexibilität gewahrt werden. Rein militärische Überlegungen gebieten dies, und finanzieller Realitätssinn erzwingt es.

Gestützt auf diese Studie kann festgestellt werden, dass die Durchhaltefähigkeit für eine mittlere präventive Raumsicherungsoperation gegeben ist. Bei einer grossen Operation (dynamische Raumsicherung, Gegenkonzentration) ist aber ein qualitativer und quantitativer Aufwuchs nötig.

#### **1.2.2.4                   Ausbau Friedensförderungskapazität**

Friedensoperationen 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 Friedensoperationen ist deshalb heute für westliche Staaten zu eine wesentliche Aufgabe ihrer Armee und wird als Teil einer umfassend verstandenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachtet.

Das VBS wird in den nächsten Jahren die *Friedensförderungskapazitäten* auf die Grössenordnung von 500 Armeeingehörigen ausbauen, die je nach aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz sowie nach Bedarf der internationalen Gemeinschaft eingesetzt werden können. Die personelle Durchhaltefähigkeit soll schrittweise bis 2008 geschaffen werden. Der Ausbau der militärischen Friedensförderung hat, sofern Einsätze im angestrebten Umfang geleistet werden, Mehraufwendungen von jährlich rund 35 bis 45 Millionen Franken zur Folge. Die Verdoppelung der Kapazitäten für die Friedensförderung erfordert militärisches Personal und Zivilpersonal aus allen Organisationseinheiten (OE) der Direktunterstellten (DU) des Chefs der Armee (CdA). Geprüft wird auch, ob Durchdiener eingesetzt werden können.

### **1.2.2.5 Weitere Massnahmen**

#### *Reserve*

Neu werden keine gemischten Verbände auf Stufe Bataillon mehr gebildet. Die Organisation der Reserve besteht nur noch aus Formationen der Reserve. Aktive Verbände verfügen nur über aktive Formationen. Im Heer werden die Reserveverbände den beiden neu zu bildenden Reserve Brigadenstäben nach sprachlicher Zugehörigkeit unterstellt. Diese übernehmen auch die Ausbildungsverantwortung für die Kader der Reserve. Bei der LW, FUB und LBA werden 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. Die Reserveverbände werden nur mit persönlichem Material ausgerüstet. Die Ausbildung der Offiziere der Reserve bleibt analog zu heute bestehen. Die obligatorische Schiesspflicht gilt nach wie vor für die Reserve.

#### *Teilstreitkräfte*

Die Frage, ob die Kopfstrukturen der beiden *Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe* zusammengelegt werden können, wird bis zum Frühjahr 2006 im Detail noch geprüft. Das VBS wird in der Folge entsprechende Anträge stellen.

#### *Rekrutierungszentren*

Eine Reduktion der *Rekrutierungszentren* in der Deutschschweiz wird geprüft. Dazu werden 2006 Tests durchgeführt. Es soll insbesondere geprüft werden, ob eine grössere Anzahl Stellungspflichtiger pro Zeiteinheit und Rekrutierungszentrum rekrutiert werden kann. 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 per 1. Januar 2008 aufgegeben wird. Das Rekrutierungszentrum Monte Ceneri wird definitiv ausgebaut.

### *Stationierungskonzept*

Im *Stationierungskonzept* der Armee mit grundsätzlicher Ausrichtung auf den Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 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 genehmigt. 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 unberührt. Sollten sich aufgrund hängiger politischer Verfahren (Parlamentarische Initiative Binder, Standort Dübendorf und Volksinitiative Weber) Grundlagen ändern, müsste das Konzept jedoch überarbeitet werden.

### *Militärische Infrastruktur*

(Wird in der Botschaft eingefügt)

### *Diensttageüberhang*

Der Diensttageüberhang ist die Summe an Dienstagen aus der Armee 95, die aufgrund mangelnden Bedarfs nicht mehr geleistet werden. Die Eliminierung des *Diensttageüberhanges* wurde im Detail geprüft und wird bereits umgesetzt. Es geht darum, den Überbestand an Dienstagen unter Berücksichtigung der Wehrgerechtigkeit und des noch bestehenden Bedarfs der Armee zu reduzieren. Der Überhang ist seit März 2004 bereits von ungefähr 55 000 auf rund 24 000 Angehörige der Armee reduziert worden. Bis Ende 2006 soll der weitere Ab- bzw. Umbau abgeschlossen werden: ungefähr 12 000 werden altershalber entlassen, die restlichen 12 000 zur Sicherstellung ausreichender Bestände in den Einsatzverbänden in aktive Formationen umgeteilt.



einer ersten Phase werden auf den 01.01.2008 die Stäbe der Führungsorganisation und der Brigaden überführt. In einer zweiten Phase werden die Anpassungen auf Stufe Truppenkörper per 01.01.2009/10/11 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 verbindlich festgelegten 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**

(Wird in der Botschaft eingefügt)

### **1.4 Änderungen gegenüber den in der Anhörung unterbreiteten Entwürfen**

(Wird in der Botschaft eingefügt)

### **1.5 Parlamentarische Vorstösse (Abschreibung)**

Die Behandlung der beiliegenden Erlasse erlaubt es, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

Antrag Nr. 6 vom 31.1.05E, Spezialkommission Entlastungsprogramm 2004 des SR (KEP-S) (Ziffer 3<sup>bis</sup> in Art 4a des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005).

## **2 Erläuterungen zu den Bestimmungen der einzelnen Artikel**

### **2.1 Art. 6 Abs. 1 Bst. a, c, d, und h, sowie Abs. 3 und 4, (Gliederung)**

Die Reduktion der Kapazität zur Abwehr eines militärischen Angriffes betrifft vor allem die mechanisierten Verbände des Heeres. FUB- und LBA-Verbände sind im Verhältnis der entsprechenden Unterstützungsleistung tangiert. Bei der LW werden die Flab Verbände und die Zahl der Flugplätze reduziert. Die Flugplatzkommandi werden entsprechend dem Stationierungskonzept gebildet. Der Aufbau der Sicherungskräfte wird durch die Umgestaltung und Erhöhung der Anzahl der Infanterie Bataillone im Heer erreicht. Das Prinzip der artreinen Aktiven- und Reserveverbände bedingt Anpassungen in allen OE DU CdA.

Der Entwicklungsschritt 2008/2011 beinhaltet wesentliche Änderungen in den Bereichen der Brigadestäbe, Sicherungs- und Verteidigungskräfte, Fliegerabwehr, 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 Reserve;
  - mit dem Entwicklungsschritt wird auch die Organisation innerhalb der Brigadestäben angepasst, um deren Durchhaltefähigkeit sicherzustellen.

Die Unterstellung der Verbände sowie die Ausbildungsverantwortung der Brigaden bleiben unverändert.

## **2.2 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.

## **2.3 Art. 13 Abs. 2 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 Armeeorganisation (AO, Art. 6: Gliederung)» zu Händen des Parlamentes verabschiedet. In der Frühjahrssession 2006 wird der Bericht in der SIK des Ständerates beraten und befindet sich damit im parlamentarischen Prozess. Damit kann der Absatz 2 aufgehoben werden.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **3.1.1 Aus den Massnahmen resultierendes Sparpotential**

##### **3.1.1.1 Finanzielle Auswirkungen des Entwicklungsschrittes der Armee 2008/2011**

Die vom Bundesrat am 11. Mai 2005 gefassten Beschlüsse sind die Bestätigung der in der Folge des EP 03 vom Departementsbereich Verteidigung eingeschlagenen Marschrichtung der Schwergewichtsverlagerung auf wahrscheinliche Einsätze. Zielsetzung war die Einsparung von Betriebskosten zu Gunsten der Investitionen.

Schwergewichtig erfolgen die Einsparungen durch einen markanten Abbau im Logistikbereich, der mit einem entsprechenden Personalabbau einhergeht. In diesem Zusammenhang ist auch das Stationierungskonzept der Armee zu sehen, dessen bereinigte Resultate 2006 in den Sachplan Militär einfließen.

Die in dieser Botschaft beantragten Massnahmen ermöglichen Einsparungen in den Bereichen der Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Instandhaltungskosten in der Gröszenordnung von jährlich rund 40 Millionen Franken. Zusätzlich kann die Logistikbasis der Armee die Vorräte weiter reduzieren und den damit verbundenen geringeren Aufwendungen in den Bereichen Materialbewirtschaftung, Logistikinfrastruktur und Personal jährlich 130 Millionen Franken einsparen. Diese Massnahmen sind aber im neuen Stationierungskonzept der Armee bereits berücksichtigt und setzen dessen vollständige Umsetzung voraus.

Durch die Reduktion der materiellen Ausstattung von Reserveverbänden weisen die flankierenden Massnahmen jährliche Einsparungen im einstelligen Millionenbereich sowie beim Abbau des Dienstageüberhangs gesamthaft einmalige Einsparungen unter 20 Millionen Franken auf.

Dazu kommt, dass infolge der Reduktion der mechanisierten Formationen bei Beschaffungen eine geringere Menge erforderlich ist, was das Bemühen unterstützt, ein modernes Technologieniveau zu erreichen und zu halten: mehr Qualität, weniger Quantität.

### **3.1.1.2 Antrag Ständerat Pfisterer**

Im Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005 wurde auf Antrag von Ständerat Pfisterer der Vorschlag des Bundesrates zum Haushaltverbesserungsgesetz um die Ziffer 3<sup>bis</sup> in Artikel 4a ergänzt:

Die Kürzung nach Absatz 1<sup>bis</sup> Ziffer 2 im Jahr 2008 steht unter dem Vorbehalt, dass die Bundesversammlung bis spätestens 2006 über allfällige Änderungen der Rechtsgrundlagen zu Organisation, Einsatz und Ausbildung der Armee entscheiden kann.

### **3.2 Auswirkungen im personellen Bereich**

Aus der Umsetzung der AO-Revision entsteht kein personeller 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 Personalvorgaben realisiert.

### **3.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Der Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 hat, weil er am Stationierungskonzept festhält auf die Kantone und Gemeinden keine direkten Auswirkungen. Der Auf- bzw. Abbau gewisser Bataillone wird mit den Kantonen wegen der regionalen Zusammensetzung abgesprochen werden.

### **3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Eine erste Analyse der im Entwicklungsschritt 2008/2011 vorgesehenen Massnahmen hat ergeben, dass keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind. Eine vertiefte Überprüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Regulierungsfolgeabschätzungen) ist in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft zur Zeit in Arbeit.

### **3.5 Andere Auswirkungen**

#### **3.5.1 Materielle Auswirkungen**

##### **3.5.1.1 Auswirkungen auf die materielle Ausrüstung**

Mit dem Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 kann die heute teilweise unbefriedigende materielle Situation bei den Truppenkörpern in Ordnung gebracht oder zumindest verbessert werden. Die Reduktion der Kampfverbände ermöglicht eine einheitliche und vollständige Ausrüstung der aktiven Verbände der Verteidigungskräfte. Dem veränderten Einsatzprofil der Infanterie bei den Sicherungskräften ist bei der materiellen Ausstattung der Infanteriebataillone Rechnung zu tragen. Die mit dem Entwicklungsschritt teilweise überzählig werdenden, moderneren Systeme (wie Panzer 87 Leopard 2, Panzerhaubitze 79/95) werden stillgelegt und mit möglichst minimalem Aufwand eingelagert. Aufwand und Nutzen dieser Stilllegung werden periodisch überprüft.

##### **3.5.1.2 Auswirkungen auf Investitionen**

Die Rollenspezialisierung und die Reduktion der Kapazitäten zur Abwehr eines militärischen Angriffes 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 einen Aufwuchskern Verteidigung setzt voraus, dass dieser Aufwuchskern komplett ist, das heisst qualitativ alle für eine militärische Verteidigungsoperation nötigen Mittel enthält, wenn auch quantitativ stark redimensioniert. Nur so kann der Aufwuchskern Verteidigung als gesamtes System glaubwürdig ausgebildet und im Verbund bis Brigadestufe geschult werden. Dies sind der Minimalbedarf zur Sicherstellung der Aufwuchsfähigkeit und die Grundlage für einen allfälligen Aufwuchs, der nicht von «Null» aus erfolgen kann. Im Weiteren muss der Aufwuchskern 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.

Zur Kompletierung des Aufwuchskerns sind deshalb auch in Zukunft Investitionen notwendig. Gleichzeitig geht es aber auch um eine Schwergewichtsverlagerung von den herkömmlichen Investitionsbereichen Mobilität, Waffenwirkung und Schutz hin zur Führungs- und Aufklärungsfähigkeit in allen Lagen.

### **3.5.1.3 Liquidation von Material**

(Wird in der Botschaft eingefügt)

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

(Wird in die Botschaft eingefügt)

## **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 erlassen.

Die geltende Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO), bzw. die vorgeschlagene Anpassung, entsprechen diesen Vorgaben und sind somit verfassungs- und gesetzeskonform.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die vorliegende AO-Anpassung ändert nichts in diesem Bereich.

### **5.3 Erlassform**

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 referendumspflichtig).

### **5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

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