



**SOG**  
SCHWEIZERISCHE OFFIZIERSGESELLSCHAFT

**SSO**  
SOCIETE SUISSE DES OFFICIERS

**SSU**  
SOCIETA SVIZZERA DEGLI UFFICIALI

Schaffhauserstrasse 43  
Postfach  
8042 Zürich

Tel 01/350 49 94  
Fax 01/350 44 32  
eMail office@sog.ch

# **Unsere Armee braucht ein klares Profil**

*Stellungnahme und Thesen des Zentralvorstandes der SOG  
zur Umsetzung des Leitbildes A XXI*

**Eingabe an den Bundesrat**

**5. September 2004**

## Einleitung

Wir sind über den derzeitigen Stand der Diskussion um die Armee und in der Armee besorgt. Die Unsicherheiten nehmen zu. Die Erwartungen der Politik an die Armee sind unklar. Ständig werden neue Vorschläge oder Versuchsballone in die Diskussion gebracht. Die fehlende Kohärenz der Information und unterschiedlich verwendete Begriffe schaffen zusätzliche Verunsicherung. Die Planungen der Armee kommen ins stocken, weil Unklarheit über die politischen Vorgaben besteht.

Die leitenden Organe der SOG haben sich seit der Abstimmung über Armee XXI kontinuierlich mit der Entwicklung der Probleme befasst. Mit verschiedenen Eingaben haben wir unsere Kritik oder unsere Sorge zum Ausdruck gebracht. Doch wir kommen dabei immer wieder zum Schluss, dass das Leitbild Armee XXI eine gute Ausgangslage darstellt. Die derzeitigen Probleme liegen nicht am Leitbild, sondern teilweise am mangelnden Willen, das Leitbild konsequent genug umzusetzen, und teilweise an der unklaren Ausrichtung der Sicherheitspolitik, welche Vorgabe für die Armee sein sollte.

Wir wollen mithelfen, wieder Ruhe in die Situation zu bringen. Das erreichen wir jedoch nicht mit zögern, sondern nur mit klaren Zielen und mit Sicht in die Zukunft. Damit eine Armeepanung über eine längere Periode möglich ist, muss Klarheit über die Sicht der politischen Führung bestehen und wo sie fehlt wieder hergestellt werden. Die Armee muss wissen, was die Politik von ihr erwartet. Und diese muss die Erwartungen bei der Armee durchsetzen.

Das neue Armeeleitbild bewährt sich. Es erweist sich als richtig in den Grundpfeilern und als flexibel genug in den Anpassungsprozessen. Aber weil es bewusst inhaltlich offen gehalten wurde, kann der Umsetzungsprozess nicht ohne politische Führung erfolgen. Es gibt Spielräume, die zu füllen sind.

Wir appellieren an den Bundesrat, die sicherheitspolitischen Aspekte lagegerecht und realistisch zu gewichten. Nur so kann auch die Finanzpolitik mit ihren notwendigen Sparbemühungen dort anfassen, wo es auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten richtig oder wenigstens verantwortbar erscheint.

Die nachfolgende Auslegeordnung ist nicht vollständig, soll aber diesen Prozess unterstützen.

## Uebersicht

1. Armee XXI; Politik und Militär
2. Rolle der SOG
3. Stand der Umsetzung A XXI
4. Aufgaben der Armee, Gewichtung, Erwartungen
5. Risikobeurteilung
6. Thesen zu den einzelnen Aufgaben der Armee
7. Profil der Armee
8. Finanzielle Rahmenbedingungen
9. Milizarmee und allgemeine Wehrpflicht

## 1. Armee XXI; Politik und Militär

Die Revision der Militärgesetzgebung ist vom Volk im Mai 2004 mit grosser Mehrheit gutgeheissen worden. Es legt die wesentlichen Eckpunkte fest.

Das Armeeleitbild bildet zum Gesetzes die konzeptionelle Grundlage und gleichzeitig ein Teil der inhaltliche Ausführung. Es ist weder eine ausführliche Detailkonzeption noch eine statische Beschreibung der Armee, sondern erst die wegleitende Stossrichtung. Für die Umsetzung wurde ein breiter Rahmen offen gelassen. Wesentliche Teile der inhaltlichen Bestimmung wurden den nachfolgenden Ebenen, insbesondere dem Bundesrat und der Armeeführung überlassen. Diese sorgen auch für die nötigen Anpassungen der Armee an die laufend neuen Entwicklungen der Lage.

Dieses Verständnis des Leitbildes bringt es mit sich, dass der Umsetzungsprozess nicht eine reine Vollzugsaufgabe darstellt, sondern auf weite Strecken politischer Natur ist. Dasselbe gilt erst recht für den Prozess der Weiterentwicklung.

Dies hat direkte Auswirkungen:

1.1.

Die Armeeführung braucht für die Umsetzung politische Vorgaben des Bundesrates; das Leitbild genügt hierfür allein noch nicht.

1.2.

Politische und militärische Ebene müssen eng koordiniert arbeiten; die beiden Bereiche sind zwar mit der neuen Organisationsstruktur entflochten, sind aber aufeinander angewiesen.

1.3.

Militärpolitik (Art. 58 der BV) ist ein Teil der Sicherheitspolitik (Art. 57 BV) und diese ihrerseits ein Teil der Staatsleitung im gesamten. Die Armee wird also von den Entwicklungen in den übrigen Bereichen betroffen. Diskussion um Einzelpunkte wie diejenige um ein „Sicherheitsdepartement“ stellen nur organisatorische Teilaspekte dar und geben keine Antwort auf die Grundsatzfragen.

1.4.

Grundlegende Parameter für die Armee bleiben im Wandel. Die weitere Entwicklung verläuft sehr stark prozessorientiert. Diese Prozesse sind teils politisch-strategisch (Bundesrat und Parlament), teils militärisch-operative (Armeeführung und Departementsleitung).

Dabei ist zu unterscheiden:

Die *Umsetzungsphase* zum Armeeleitbild wird etwa 2 Legislatur- und Finanzplanperioden umfassen. Die derzeit in Entwicklung befindliche *integrierte Armee- und Finanzplanung* bildet hier ein geeignetes Instrument.

Für die anschliessende Phase, die in der Realität bereits die vorhergehende Phase überlagern dürfte, braucht es hingegen eine *eigentliche Armeeeentwicklungsplanung*. Diese ist zum Teil militärisch und zum Teil politisch.

## **2. Unsere Rolle als SOG**

Wir sind gewillt, diese Prozesse ähnlich zu beeinflussen, zu begleiten, zu kritisieren oder zu unterstützen, wie wir dies bereits in den Vorarbeiten zum Armeeleitbild praktiziert haben.

Wir wollen dabei unsere Erfahrungen sowie die Rückmeldungen der Milizoffiziere aus dem praktischen Dienst in Ausbildung und Einsatz laufend auswerten und ebenso prospektive neue Gedanken mitgestalten.

Die Aussagen in diesem „Thesenpapier“ entsprechen dem derzeitigen Stand der Diskussion, erarbeitet in Klausurtagungen, Arbeitsgruppen, und im Zentralvorstand.

Vorausgegangen sind bereits diverse Grundsatz- und Positionspapiere, vor allem

- zur Ausbildung
- zum Rhythmus von Einsatz und Ausbildung
- zu den subsidiären Sicherheitseinsätzen
- zum Kadernachwuchs.

Bei diesem Papier handelt es sich nicht um eine umfassende Stellungnahme, sondern um gezielte Meinungsäusserungen zum derzeitigen Stand der Diskussion und zu Punkten mit aktuellem Entscheidungsbedarf.

## **3. Stand der Umsetzung A XXI**

Das Armeeleitbild hat seine ersten Bewährungsproben gut bestanden.

Der Start erfolgte unter denkbar schwierigen Rahmenbedingungen, bei lediglich kurzer Vorbereitungszeit nach der Volksabstimmung, bei gleichzeitiger Verknappung der Mittel zufolge des Entlastungsprogramms 03 der Bundesfinanzen, unter dem Eindruck der zu wenig vorbereiteten USIS- Entscheide, bei gleichzeitigem Einsatz grosser Teile der Armee an verschiedenen Orten.

Dennoch konnte mit der Grundausbildung planmässig begonnen werden. Lücken beim Berufs- und Zeitpersonal konnten wenigstens für eine Übergangszeit mit einigermaßen tauglichen Ersatzlösungen abgedeckt werden. Die Kaderausbildung läuft nach Programm, die jungen Leute sind vergleichsweise gut motiviert, die Meldungen zur Weiterausbildung sind steigend.

Parallel konnten alle Einsätze auftragstreu und ohne Zwischenfälle abgewickelt werden.

Die Situation kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass grobe Fehler passiert sind (Informatik, Personalinformationssystem, Einsatzgrundsätze bei den Objektbewachungen) und dass noch enorme Pendenzenlisten zu bewältigen sind. Doch die neuen Stabsorganisationen, die Controlling-Methoden und der Wille zur lernenden Organisation zeigen erste positive Wirkungen.

### 3.1.

Bis heute ist kein Bedarf an grundlegenden Änderungen gegenüber den *Beschlüssen zum Armeeleitbild* sichtbar, weder im inhaltlichen noch im organisatorischen. Wo Schwierigkeiten bestehen, liegen sie oft darin begründet, dass die Prinzipien der Leitbildes noch nicht überall mit der nötigen Konsequenz umgesetzt wurden. Gerade die Flexibilität, die das neue Leitbild

bietet, erweist sich heute als Vorteil. Der angefangene Reformprozess ist konsequent weiterzuführen.

3.2.

Ein besonderes Problem bildet unsere anhaltende Sorge um quantitativ und qualitativ genügendes *Berufs- und Zeitpersonal* für die Ausbildung. Die Milizarmee ist zentral darauf angewiesen.

3.3.

Als ungenügend erachten wir den politischen Willen, die *Kooperation*, und zwar sowohl

- die Kooperation im Innern (Bund und Kantone, Militär und Polizei) wie
- die internationale Kooperation (Ausbildungszusammenarbeit, Auswertung von Einsatzerfahrungen, friedenserhaltende Operationen)

ernsthaft genug voranzutreiben. Sicherheit erfolgt heute wesentlich durch Kooperation, und zwar in praktisch allen Einsatzbereichen.

Bei beiden Mankos handelt es sich um zentrale Bausteine des schweizerischen Sicherheitssystems, ohne welche diverse Aufgaben nur beschränkt erfüllt werden können.

3.4.

Wenig Fortschritte wurden bisher im Bereich der *Kommunikation* erzielt. Häufig wird die (ebenfalls notwendige) Information mit Kommunikation verwechselt, ebenso angebotsorientierte Information mit nachfrageorientierter Kommunikation, gelegentlich Menge mit Inhalt.

#### **4. Aufgaben der Armee, Gewichtung, Erwartungen**

Die Bundesverfassung legt die *Aufgaben* im Groben fest (Art. 58). Das Militärgesetz wiederholt und ergänzt sie (Art. 1). Umschrieben werden in diesen Bestimmungen der Zweck der Armee und die Bereiche, in denen Leistungen erwartet werden.

Häufig wird in diesem Zusammenhang von „den Armeeaufträgen“ oder „vom Armeeauftrag“ gesprochen, entgegen dem Text von Verfassung und Gesetz. Es handelt es sich hier erst um den groben Umriss der Aufgabenfelder (vgl. dazu die zurückhaltenden Ausführungen im Armeeleitbild selber). Auch in andern Politikbereichen werden ja die eigentlichen Leistungsaufträge auf nachfolgenden Stufen formuliert.

Die *Aufträge* erhält die Armee – im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben – jeweils situations- und risikobezogen in einer bestimmten Lage, in der Regel vom Bundesrat, teilweise mit Zustimmung der Bundesversammlung.

Ein Teil der gegenwärtigen Unsicherheit in Armee und Öffentlichkeit ist darauf zurückzuführen, dass zur Zeit das Zwischenglied zwischen der groben Aufgabenumschreibung in Gesetz und Verfassung und den konkreten Aufträgen noch fehlt, zum Teil auch durch unklare Terminologie überdeckt wird.

Das Armeeleitbild konnte und wollte diese Vergliederung nicht abschliessend herstellen, nahm aber immerhin eine konkretisierende Umschreibung der Verfassungsvorgaben vor, legt aber die Leistungserwartungen nicht exakt fest.

## 4.1.

Damit eine Armee im gegebenen Zeitpunkt an sie ergehende Aufträge erfüllen kann, muss rechtzeitig eine Leistungserwartung definiert werden. Die Armee benötigt Vorgaben bezüglich Leistungsstand, Bereitschaft, Befähigung und Kompetenz.

## 4.2.

Dies wiederum hat direkte Auswirkungen für Ausrüstungs- und Ausbildungsprogramme. Es ist festzulegen, in welchen Bereichen volle Grundbereitschaft und wo lediglich Kompetenz erwartet wird, wo man grosse Zahlen und wo lediglich kleine Kerne erwartet.

## 4.3.

Werden diese „Leistungserwartungen“ nicht unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten diskutiert und entschieden, so besteht Gefahr, dass sie unter rein finanzpolitischen Gesichtspunkten diskutiert werden. Die Armee braucht jedoch von der Politik nicht nur finanzpolitische, sondern auch militärpolitische Vorgaben (Leistungserwartungen), im Sinne der integrierten Armee- und Finanzplanung.

## **5. Risikobeurteilung**

Diese Leistungserwartungen sollen risikobasiert sein. Sie sollen mit der Veränderung der Gefahrenlage jeweils modifiziert werden. Je nach Wahrscheinlichkeiten sind auch die Anforderungen an die personelle und materielle Bereitschaft modifiziert anzusetzen.

Wir stellen fest, dass die Risikoanalysen, welche im Anschluss an den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 erstellt wurden und ins Armeeleitbild flossen, heute sehr aktuell sind. Internationale Vergleiche, soweit die SOG sich den Überblick verschaffen kann, bestätigen, dass andere Länder heute in ihren Risikoanalysen zu ähnlichen Ergebnissen kommen.

Einige prägende Ereignisse und Entwicklungen der letzten 3 Jahre haben dabei besondere Akzente gesetzt, teilweise in Bestätigung, in Verstärkung oder in Weiterentwicklung der Annahmen im Armeeleitbild. Sie sind als allgemeiner Trend im Auge zu behalten:

- Auf die Weltlage bezogen nehmen internationale militärische Interventionen zu, ohne dass jedoch deswegen die militärischen Einsätze zur Stabilisierung und Friedensunterstützung oder die kombinierten Einsätze zum Nation-Building abnehmen .
- Friedensfördernde Einsätze erweisen sich zunehmend als lang dauernd und erfordern grosses Durchhaltevermögen mit entsprechenden Beständen. Die grossen Nationen haben Bestandesprobleme.
- Das Spektrum möglicher Gewaltformen nimmt weiterhin zu. Neue Gewaltformen sind jederzeit und überall möglich, staatlich oder nichtstaatlich, grenzübergreifend.
- Die Wahrscheinlichkeit der klassischen Gewaltformen (Krieg) nimmt in Europa weiter ab. Die Armeen reduzieren ihre Kapazität vorab im Bereich der klassischen Territorialverteidigung.

- Im Vordergrund des Interesses steht zur Zeit die Gefahr vor Terrorismus und vor Massenvernichtungsmitteln. Auch andere Formen sind möglich. Die Gefahren für die Transport- und Verbindungsnetze sowie für die Informationssysteme dürften zunehmen. Massnahmen der elektronischen Kriegführung gewinnen an Gewicht.
- In ganz Europa nimmt deshalb der Aufwand für die „Homeland Security“ zu: Schutz von Räumen, Objekten, Personen und Infrastrukturen.
- Die Abgrenzungen zwischen innerer und äusserer Sicherheit werden fließend. Probleme können entweder vor Ort durch die Staatengemeinschaft oder durch Staatengruppen gelöst oder mindestens stabilisiert werden, oder sie schlagen sich in diffusen Formen irgendwo auf der Welt nieder. Die Vernetzungen nehmen zu. Die Notwendigkeit internationaler Sicherheitskooperation nimmt weiter zu, zivil und militärisch.
- Zwischen traditionellen Polizeiaufgaben und traditionellen Militäraufgaben wird der Zwischenbereich immer grösser, wo für beide Seiten neue Aufgaben in neuen Dimensionen anfallen. Die gefährlichsten und wahrscheinlichsten Risiken betreffen in der Regel beide Bereiche.

Für die Schweiz bedeutet dies unter anderem:

- Koordinierte Aktionen werden häufiger, Kooperation zwischen Polizei und Militär sowie zwischen Bund und Kantonen sind zentral.
- Die Sicherungsaufgaben nehmen tendenziell stärker die Bedeutung von Raumsicherung an, sind lang dauernder, personalintensiver und militärischer.
- Militärische Aufgaben der (subsidiären) Existenzsicherung und der (operativen) Raumsicherung nehmen zu. Zum Teil sind es Aufgaben, die von der Polizei nicht erfüllt werden können (Räume, Achsen, Luftraum), zum Teil Verbundaufgaben von Polizei und Militär, zum Teil reine Polizeiaufgaben.
- Die Forderung nach höheren Polizeibeständen und die zusätzlichen Aufgebote für die Armee widersprechen einander nicht, sondern ergänzen einander; beide folgen der Gefahrenentwicklung.

Aus der Sicherheitsanalyse ergeben sich für uns folgende Folgerungen:

#### 5.1.

Der Umbau von der klassischen Verteidigungsarmee hin zur multifunktionalen Armee für Prävention, Schutz und Sicherheit gegenüber einem anders strukturierten Gefahrenspektrum ist notwendig.

#### 5.2.

Der mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 und mit dem Armeeleitbild XXI eingeschlagene Weg wird durch die seitherigen Entwicklungen bestätigt und akzentuiert.

#### 5.3.

Die Anstrengungen der strategischen (und teilweise auch der operativen) Nachrichtenbeschaffung sowie die weiteren Informationskanäle sind so zu koordinieren, dass der politischen Führung die notwendigen Grundlagen nicht nur für kurzfristiges Reagieren, sondern

für eine mittel- und langfristige Entwicklung der Sicherheitspolitik und der Armeepolanung zur Verfügung stehen. Die Lagebeurteilung muss ein permanenter Prozess sein.

## **6. Thesen zu den einzelnen Aufgaben der Armee**

### **6.1. Zur Friedensförderung**

#### 6.1.1.

Diese Armeeaufgabe und die dazu notwendige Ausrüstung und Ausbildung sind eine zentrale Säule. Gemäss Bundesverfassung dient die Armee der Kriegsverhinderung und der Erhaltung des Friedens (Art. 58 Absatz 2 Satz 1 BV). Dies kann heute in der Regel nur durch präventive Massnahmen der Staatengemeinschaft, aber kaum noch durch Dissuasion oder gar durch territoriale bzw. autonome Verteidigung von Seiten einzelner Staaten erreicht werden.

#### 6.1.2.

Es handelt sich hier um eines der effizientesten Mittel, Sicherheit zu erhalten. Für einen neutralen Staat ohne Bündnis handelt es sich zudem in seinem eigenen militärischen Interesse um eine der Möglichkeiten zur direkten Kooperation mit Rückfluss von Erfahrung.

#### 6.1.3.

Wir befürworten eine Stärkung des vielfältigen Engagements. Das heutige Engagement ist den Möglichkeiten der Schweiz weder in militärischer noch in wirtschaftlicher Hinsicht adäquat. Zu unserem eigenen Nutzen sind diese Einsätze zu steigern und zielbewusster zu gestalten. Wir werden uns dazu später separat äussern.

#### 6.1.4.

Notwendig für die vielfältigen Aufgaben sind massgeschneiderte Module. Diese sind der internationalen Situation, der Erfahrung und dem Bedürfnis anzupassen.

#### 6.1.5.

Die Grundstruktur des Gros der Armee wird dadurch also nicht entscheidend beeinflusst. Das heisst die Auslandseinsätze sind für die Armee eine schwergewichtige, aber nicht eine auch für die andern Aufgabenbereiche Struktur bestimmende Aufgabe.

### **6.2. Zur operativen Raumsicherung**

Die Armee verteidigt das Land und seine Bevölkerung (Art. 58 Absatz 2 Satz 2 BV). Der Begriff der Verteidigung wird von der Verfassung auf Land und Bevölkerung gerichtet und wird vielschichtig verstanden. Zur militärischen Verteidigung gehören eine ganze Reihe von Massnahmen, nicht nur solche der Verteidigung im operativen Sinne.



Der Begriff der Verteidigung im Sinne der Verfassungsbestimmung, derjenige im Sinne der Tradition des Landes, und derjenige im militärisch-operativen Sinne („Kampf der verbundenen Waffen“) sind deutlich auseinanderzuhalten. Sie werden unterschiedlich verwendet, oft aber verwechselt.

Das Leitbild sieht deshalb verschiedene Einsatzfelder vor, die sich alle auf die Verfassungsbestimmung „Verteidigung von Land und Bevölkerung“ abstützen können:

- Existenzsicherung
- Präventive Raumsicherung
- Dynamische Raumsicherung
- Verteidigung im engeren militärischen Sinne

Im Gesamtspektrum machen sie zusammen das aus, was die Verfassung mit Landesverteidigung zum Ausdruck bringt.

#### 6.2.1.

Die hauptsächliche Fähigkeit und Bereitschaft der Armee muss angesichts der heutigen Bedrohungslage die Raumsicherung sein.

Die Armee muss in der Lage sein, bei einer Veränderung der internationalen Lage nach relativ kurzer Vorbereitungszeit mit kurzer einsatzbezogener Ausbildung derartige Operationen durchzuführen,

- mit kleinen (mehrere Bataillone) oder mit grossen Teilen (mehrere Task Forces in Brigadestärke),
- präventiv (stabilisierend und infanteriestark),

oder dynamisch (mit einem beweglich kämpfenden Teil, im Verbund der Waffen),

in allen Fällen mit einem starken Anteil der Luftwaffe (Raumschutz bzw. Schutz der Lufthoheit).

#### 6.2.3.

Für die Raumsicherung ist eine gründliche Ausbildung nötig, mit Verbandsschulung, bis Stufe Bataillon in Form von Volltruppenübungen. Die Grundausbildung muss ein breites Spektrum abdecken: Kampf-, Schutz- und Sicherungsaufgaben.

#### 6.2.4.

Erstes Rückgrat bildet eine multifunktionale Infanterie, welche sowohl Aufgaben der mechanisierten, der motorisierten und der Fussinfanterie abdeckt, und welche bis Stufe Bataillon sowohl statisch wie beweglich eingesetzt werden kann.

Zweites Rückgrat einer Raumsicherung bildet eine moderne Luftwaffe für Überwachung und Schutz der Lufthoheit.

In der grossräumigen dynamischen Raumsicherung kommt dazu als drittes Element ein dynamisch kämpfender Kern (vgl. hinten).

## 6.2.5.

Diese Hauptausrichtung wird in Zukunft die Mengengerüste der Armee bestimmen:

Diese muss in der Lage sein, notfalls gleichzeitig mit dem Gros der Luftwaffe und bis 40 000 Mann des Heeres einen Grosseinsatz zu bestreiten.

Sie muss in der Lage sein, das Durchhaltevermögen über längere Zeit sicherzustellen, also die Ablösung mit einem (aktiven) zweiten Teil in etwa gleicher Grösse.

Mit den Armeebeständen gemäss Leitbild kann diese Forderung erfüllt werden.

## 6.2.6.

Bezüglich Material und Ausrüstung ist damit ebenfalls eine wichtige Vorgabe für das Mengengerüst gegeben: Korpswaffen, Radschützenpanzer und andere Korpsausrüstungen müssen nicht mehr flächendeckend für die ganze Armee, sondern bezogen auf diesen Bestand beschafft werden.

## 6.2.7.

Ist ein Übergang von der statischen und präventiven hin zur dynamischen Raumsicherung nötig, so muss dieses Gros verstärkt werden mit einem panzer- feuer- und mobilitätsstarken Teil, welcher für offensive Operationen ausgebildet und ausgerüstet ist.

Dieses dynamische Element beherrscht den Kampf der verbundenen Waffen, verfügt also auch über die angestrebte Verteidigungskompetenz und kann damit gleichzeitig als Aufwuchskern für einen Verteidigungsfall bei einer allenfalls völlig veränderten internationalen Lage dienen.

### 6.3. Zur subsidiären Existenzsicherung

Gemäss Leitbild und bereits auf Grund von Gesetz und Verfassung gehört dies zum Aufgabenspektrum der Armee.

Ausgangspunkt war die traditionelle Erwartung, dass in ausserordentliche Lagen die Mittel der Polizei gelegentlich nicht ausreichen. Dazu kommen Kapazitätsengpässe in zwar voraussehbaren und planbaren, aber doch besonderen Lagen.

Mit den USIS-Entscheiden hat der Bundesrat ein Engagement des Bundes zur Verstärkung der Polizeibestände abgelehnt. Die rechtlichen Grenzen zwischen „ordentlich/dauernd“ und „ausserordentlich/besonders“ wurden damit ohne weitere Grundsatzdiskussion verschoben.

Der Kern des Problems liegt jedoch tiefer: Auch ohne USIS-Entscheide und auch bei massiver Aufstockung der Polizeibestände müsste die Armee heute und wohl auch in Zukunft wesentlich mehr derartige Aufträge übernehmen als bisher. Hier findet ein Ausbau statt, beim Gefecht der verbundenen Waffen ein Abbau. Dies ist die Folge der Verschiebungen im Gefahrenspektrum (vgl. Ziff. 5).

### 6.3.1.

Wie die Stichworte zur obigen Risikoanalyse zeigen, fordern die modernen Gewaltformen sowohl die polizeilichen wie die militärischen Kräfte heraus.

Die Abwehrmassnahmen gegen Terror z.B. sind komplex und zum grössten Teil nur im internationalen Verbund oder in internationaler Zusammenarbeit (Friedensförderung, usw.) zu bewerkstelligen. Sie sind teils reaktiv, wenn möglich jedoch präventiv. Diese Abwehrmassnahmen sollen verhindern, dass die Gewalt überhaupt zu uns kommt.

Kommt sie dennoch, so sind Schutzmassnahmen unumgänglich. Mit dem klassischen Begriffsinstrumentarium der „inneren Sicherheit“ lässt sich dem Phänomen nicht beikommen. Viele Gefahren sind äussere und international ausgerichtete Herausforderungen; die Gewalt ist auch nicht unbedingt gegen unser Land als solches gerichtet. Dennoch ist unser Land bzw. sind seine Infrastrukturen davon ebenso betroffen wie andere Länder des Kontinents.

### 6.3.2.

Die Schutzmassnahmen beziehen sich auf (1) Personen, (2) Objekte, (3) Infrastrukturen, (4) Mobilitäts- und Informationssysteme, (5) Achsen, (6) Räume.

Je mehr sich die Bedrohungen bzw. die Schutzmassnahmen von (1) bis (6) verschieben, desto mehr verschiebt sich die Aufgabe von einer polizeilichen zu einer militärischen. Während bei (1) noch die Polizei unzweifellos überlegen ist, so ist es bei (6) ebenso zweifelsfrei die Armee.

Polizei und Armee können einander gegenseitig nicht ersetzen, sondern müssen einander ergänzen.

Für beide werden die Einsätze zunehmen.

### 6.3.3

Die Rekrutierung und Ausbildung von zusätzlichen 1000 Polizisten dauert mehrere Jahre (inklusive politische Entscheide, unter Berücksichtigung des ohnehin schon bestehenden normalen Ausbaubedarfs bei den Polizeikorps). Unter Berücksichtigung des Durchhaltevermögens über längere sind 1000 Polizisten das Äquivalent zu einem effektiven Einsatzbestand von 200 bis 250.

Schon von diesen Zahlen her wird klar, dass die Armee sicher mittelfristig, vermutlich aber auch langfristig von derartigen Aufgaben nicht völlig entlastet werden kann.

Im Bereich des Schutzes von Infrastrukturen, Achsen und Räumen und in sämtlichen Fällen in der Luft wird die Armee ohnehin überlegen sein, wenn nicht gar ausschliesslich kompetent.

### 6.3.4.

Der vorne beschriebene Grundtypus der Raumsicherungsarmee (Gros) bildet optimale Voraussetzungen auch für diese Aufgaben.

Voraussetzung bildet neben einer modernen, hohen Ansprüchen entsprechenden Luftwaffe, die bereits beschriebene multifunktional ausgerichtete Infanterie.

Eine Spezialtruppe von reiner Schutzinfanterie (oder „Territorialinfanterie“) würde hingegen dem Gefahrenspektrum nicht gerecht und wäre deutlich zu klein für eine Durchhaltefähigkeit

über das ganze Jahr. Die Erfahrungen im Einsatz wirken zudem für alle Infanterieverbände und ihre Führung in der Regel befruchtend.

#### 6.3.4.

Damit der Ausbildungsstand der Raumsicherungsarmee für das ganze Gefahrenspektrum hoch bleibt (inklusive Verbandsübungen), müssen neben 2 Einsatz-WK 4 Ausbildungs-WK zur Verfügung stehen.

#### 6.3.5.

Heute stehen die für den Einsatz vorgesehenen Verbände nur 14 von 21 WK-Tagen im Einsatz; die übrige Zeit dient der notwendigen einsatzorientierten Ausbildung. Dies ergibt eine schlechte Effizienz.

Auf die einsatzorientierte Ausbildung kann eine Armee allerdings bei keinem Einsatz ganz verzichten. Die dafür notwendige Zeit kann aber massiv verkürzt werden, wenn die Verbände bereits mit einem entsprechend hohen Grad von Grundbereitschaft einrücken.

Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn die Einsatzform der subsidiären Sicherung zu einem festen und normalen Bestandteil der Grundausbildung in der RS gemacht wird. Diese Multifunktionalität der Ausbildung kann mit der inzwischen verlängerten RS realisiert werden.

#### 6.3.6.

Dennoch kann der angestrebte WK-Rhythmus von 2:4 nur erreicht werden, wenn neben den WK-Verbänden die gesetzliche Quote von 15 % bei den Durchdienern baldmöglichst erreicht wird. Später ist eventuell eine Erhöhung der Quote ins Auge zu fassen. Mit allen Massnahmen zusammen – Effizienzsteigerung, Ausbildung der ganzen Infanterie bereits in der RS, Ausschöpfung der Durchdienerquote – kann die angestrebte Verhältniszahl etwa erreicht werden. Die Vorgaben des Armeeleitbildes sind auch hier zweckmässig.

Dazu ist dringend ein Massnahmenplan zur Steigerung der Attraktivität des Durchdiener-Status mit Verbreiterung der Ausbildungs- und Einsatzpalette zu erarbeiten, damit deutlich höhere Bestände als heute erreicht werden. Dies erhöht auch die Effizienz des Ganzen.

Die Durchdiener sind nicht – wie in der Reformdebatte immer wieder behauptet wurde – ein Gegensatz zum Milizsystem, sondern ein notwendiger (ergänzender und massvoll ange-setzter) Pfeiler zur Stützung des Gesamtsystems der Milizarmee.

#### 6.3.7.

Zu besonderer Sorge Anlass geben allerdings die Botschaftsbewachungen. Nicht das Prinzip als solches wird hier in Frage gestellt – es handelt sich um eine mögliche subsidiäre Aufgabe des Militärs – sondern die Art und Formen.

Auch für Ausbildung und Führung kann ein Effekt mit diesen Einsätzen verbunden sein, wenn auch stets ein beschränkter und einseitiger. Ein positiver Effekt für die Truppe kann nur erzielt werden, wenn Aufträge und Randbedingungen der Einsätze glaubwürdig bleiben.

Immerhin ist ein restriktiver Einsatz der Armee anzustreben.

Dringend zu überprüfen bzw. zu verbessern sind insbesondere:

- Die Einsatzregeln, die Beobachtung-, Melde-, Kontroll- und Reaktionsketten mit den entsprechenden Kompetenzbereichen,
- die laufende und gezielte, objekt- und lagebezogene Anpassung der Massnahmen,
- Massnahmen der baulichen und technischen „Härtung“ und die Schutzvorkehrungen für die eingesetzte Truppe (Radschützenpanzer, etc.)
- der Einsatz der vorhandenen materiellen Möglichkeiten der Armee (wie Überwachungsgeräte, Nachsichtgeräte, etc.),
- der Einsatzrhythmus der Einheiten (zwei oder vereinzelt sogar drei Jahre in Folge sind nicht akzeptabel).
- Die Handhabung der Führungskompetenz durch das militärische Kader (Aufteilung Einsatzkompetenz zivil-militärisch sowie zwischen Kantonspolizei und Bundessicherheitsdienst).

Viele dieser Verbesserungen wurden schon mehrmals gefordert, auch in Berichten von Kommandanten mit Einsatzerfahrung. Aber der Kontroll- und Korrekturprozess verläuft zu stockend. Hier ist eine Beschleunigung des Prozesses notwendig; Erfahrungsberichte müssen rascher in die Ausbildung und die Einsatzregeln einfließen.

#### 6.3.8.

An der *Subsidiarität* solcher Einsätze darf nicht gerüttelt werden. Die Verantwortung muss bei den zivilen Behörden bleiben. Werden diese Bedingungen wie bisher eingehalten, ist auch der Begriff einer „Militarisierung der inneren Sicherheit“ nicht angebracht.

Abzugrenzen ist der Assistenzdienst zudem vom umstrittenen Ordnungsdienst.

Klar zu machen ist ferner, dass Polizei und Armee unterschiedlich ausgebildet sind. Die einen können nicht ohne weiteres die andern ersetzen. Jeder soll so eingesetzt werden, wie es seinen Möglichkeiten entspricht. Die Armee nimmt polizeidienstliche Aufgaben wahr, ist aber nicht eine Polizei.

### 6.4. Zur Verteidigungsfähigkeit

Mit dem Entscheid zum Armeeleitbild wurde die Abkehr von der Verteidigungsarmee bereits vollzogen, insbesondere die Abkehr von der Verteidigungsbereitschaft der Armee. Vorgesehen wurde hingegen noch die Verteidigungsfähigkeit (Kompetenz).

#### 6.4.1.

Verteidigung bedeutet in diesem Zusammenhang im wesentlichen den Kampf der verbundenen Waffen, der kombinierte Einsatz von Heer und Luftwaffe, die Befähigung zu Kooperation.

Erreicht werden kann dieses hohe Anforderungsprofil nur mit entsprechender Ausrüstung auf mittlerem europäischen Technologieniveau, durch intensive Schulung aller Elemente und der Stäbe, sowie durch regelmässige Volltruppenübungen (In- oder Ausland) mit internationalem Benchmark.

Ausrüstung und Schulung sind teuer. Eine kleine, aber hoch trainierte Truppe wird dem Ziel der Kompetenzerhaltung besser gerecht als eine grosse, aber nur mittelmässig trainierte und ausgebildete Truppe.

#### 6.4.2.

Um den nötigen Ausbildungsstand zu erreichen, muss diese Truppe sämtliche WK auf die Ausbildung im dynamischen Gefecht verwenden können, also ohne Zusatzaufgaben (Einsätze) in der Raumsicherung oder Existenzsicherung.

Anders als das infanteriestarke Gros der Raumverteidigung soll diese Truppe panzermobilitäts- und feuerstark sein.

Bezüglich Grösse dieser Truppe sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

Sie muss gross genug sein, damit sie gleichzeitig auch das dynamische Element in der operativen Raumsicherung bilden kann.

Sie muss gross genug sein, damit vollwertige Übungen unter Beizug sämtlicher Unterstützungs- und Führungsmittel möglich ist, und damit dabei 1 bis 2 volle Task forces (Brigaden) zusammengestellt werden können.

Artilleriefeuer ist nicht nur für die Unterstützung im dynamischen Gefecht, sondern allenfalls auch für die Infanterie in stabilen Einsätzen notwendig.

Sie muss aber klein genug sein, damit nicht zu viele Kräfte von dem für Raumsicherung und Existenzsicherung vorgesehenen Gros (für eher wahrscheinliche Risiken) abgezogen werden, weil sonst auch das oben skizzierte System (2:4) wankt.

Sie muss zudem bezahlbar sein. Denn der Aufwand für Ausbildung und Ausrüstung soll hoch sein, um glaubwürdig zu bleiben. Also darf im Zweifel nicht das technische Niveau tief gehalten, sondern müssen im Zweifel die Stückzahlen tief gehalten werden. Dies ermöglicht auch eher eine genügende Erneuerungsrate.

#### 6.4.3.

Der Aufbau der Verteidigungskompetenz braucht – ausgehend vom Niveau der Armee 95 – mehrere Jahre. Es ist damit rasch zu beginnen.

Besser mit wenig Teilen rasch beginnen, als mit vielen Teilen noch lange warten!

#### 6.4.4.

Je nach Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage kann später in die eine oder andere Richtung weitergebaut und umgebaut werden.

Vorgeschlagen werden nicht starr fixierte Rollenstrukturen, sondern lediglich Schwergewichtsbildungen für Ausbildung und Ausrüstung, entwicklungsfähig und angepasst auf die jeweilige Lage.

#### 6.4.5.

Der dynamische Kern muss materiell so ausgerüstet werden, dass er über Technologie des europäischen Niveaus verfügt, dass er gegebenenfalls im Rahmen der dynamischen Raumsicherung wirken kann, und dass insbesondere seine Ausbildung gewährleistet ist; der letzte Gesichtspunkt ist entscheidend.

## 7. Profil der Armee: Umsetzung A XXI

Mit der oben dargestellten Skizze würde die Armee wieder ein klares Profil erhalten.

Das skizzierte Profil entspricht nicht überall den traditionellen Vorstellungen. Aber es entspricht der sicherheitspolitischen Anforderungen und bewegt sich in den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen.

Das Modell entspricht dem Armeeleitbild und dem Militärgesetz; Änderungen der Gesetzgebung drängen sich nicht auf.

## 8. Finanzielle Rahmenbedingungen für die Armee

Der Erarbeitung des Leitbildes lag eine Vorstellung von 4,3 Mrd. Fr. zugrunde.

Bereits vor der Volksabstimmung im Mai 2003 wurden die Ziele des Entlastungsprogramms 03 bekannt. Dieses EP 03 ist inzwischen umgesetzt mit 4 Mrd. Fr. Das vorgeschlagene Modell geht von dieser Basis aus.

Nun ist die Armee erneut gefordert, im Rahmen des EP 04 weitere Abstriche von ca. 160 Mio. Fr. zu machen.

### 8.1.

Wir wissen dabei, dass schon die Folgen der bisherigen Sparmassnahmen sehr einschneidend sind, zumal sie erst spät eingeleitet wurden. Mit zusätzlichem Abbau oder mit Beschleunigung des Abbau von Personal und von Infrastrukturen ist deshalb wenig zusätzliches Potenzial zu finden, kurzfristig schon gar nicht.

### 8.2.

Letztlich wird das vorgegebene Ziel des EP 04 nur zu erreichen sein, wenn am skizzierten Leistungsprofil überall auf die Minimalansätze gegangen wird, und wenn insbesondere der skizzierte Verteidigungskern soweit reduziert wird, dass nur noch eine einzige Task Force gebildet und beübt werden kann.

Dieser Eingriff ist nicht unproblematisch. Er lässt sich aber bei der derzeitigen Sicherheitslage und unter Berücksichtigung aller Aspekte und im Hinblick auf die verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes als äusserstes Minimum gerade noch verantworten.

### 8.3.

Unsere vertieften Zahlenanalysen führen gleichzeitig zum Ergebnis, dass im Anschluss an das EP 2004 keine weiteren Sparmöglichkeiten mehr sichtbar sind, es sei denn man ändere die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Parameter der Armee.

Einer derartige Armeentwicklung müsste breit und langfristig angelegt sein. Es wären lange politische Prozesse und Volksabstimmungen notwendig. Das braucht Zeit. Falls dadurch wesentliche Einsparungen überhaupt erzielt werden könnten, dann also nicht in demjenigen kurz- und mittelfristigen Horizont, auf welche die Entlastungsprogramme jeweils abzielen.

Auf der Basis der heute bestehenden Gesetzgebung dürften also mit dem EP 04 die letzten noch verantwortbaren Sparmöglichkeiten erreicht sein.

8.4.

In diesem Zusammenhang erinnern wir nochmals an die Notwendigkeit einer integrierten Streitkräfte-Entwicklungsplanung.

## 6. Milizarmee und Allgemeine Wehrpflicht

Das Armeeleitbild beruht auf den beiden Prinzipien der allgemeinen obligatorischen Wehrpflicht und des Milizsystems. Beide sind in der Verfassung verankert. Wir halten daran fest.

6.1.

Gegenüber dem Milizsystem als Grundgerüst und Rückgrat der Armee sehen wir keine besser Alternative. In verschiedenen umliegenden Armeen nehmen Gedanken in diese Richtung seit der Veränderung der Risikolage stark zu (meist unter dem Titel „qualitative Aufwertung des Reservistenstatus“ abgehandelt), weil bei den neuen Einsatzformen der zivil erarbeitete und mitgebrachte Know how wichtig ist, und weil mit dem höheren Technologieniveau zwangsläufig auf das Können und Wissen zurückgegriffen werden muss.

Ausbaufähig ist das Milizsystem durchaus: Elemente einer freiwilligen Miliztruppe (Leute ab 32, Spezialisten aller Art); weiterer Ausbau des Durchdienerelementes, usw. Die Kraft, die aus der Freiwilligkeit geschöpft werden kann, wird in der Armee noch zu wenig fruchtbar gemacht.

Eine Abschaffung steht für uns hingegen nicht zur Diskussion.

6.2.

Von der obligatorischen Wehrpflicht kann aus heutiger Sicht nicht abgewichen werden. Das Leitbild und die ganze Armeestruktur sind darauf aufgebaut. Dies gibt der Armee den Zugschnitt und den richtigen Bestand. Die heutigen Bestandeszahlen (20 000 bis 21 000 pro Jahrgang) könnten wohl noch etwas unterschritten werden, vertragen aber nicht eine fundamentale Abweichung.

Europaweit zeichnen sich bei Armeen mit viel Einsätzen, welche auf die Wehrpflicht verzichten haben, fast überall Bestandesprobleme ab. Man erkennt seit vier Jahren klarer, dass friedenserhaltende Operationen personalintensiv sind und ein grosses Durchhaltevermögen verlangen. Und man erkennt vermehrt die Notwendigkeit, die Armeen in der „Home Security“ (vgl. Raumsicherung und Existenzsicherung) einzusetzen. Der internationale Trend läuft, anders als noch vor vier Jahren, nicht auf Verkleinerung.

6.3.

Ob langfristig (Zeithorizont ab etwa 2015) am Obligatorium festzuhalten ist, kann geprüft werden. Die SOG ist ihrerseits willens, an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen mitzuwirken.

Zu berücksichtigen sind dabei die Bedürfnisse der ganzen Sicherheitspolitik, die Bedürfnisse der Armee bzw. ihrer mutmasslichen künftigen Einsatzformen, die Entwicklung und das Potential einer freiwilligen Miliztruppe, die Entwicklung der Durchdienertruppe, die künftige Be-



deutung der Zeitsoldaten. Zu berücksichtigen ist dabei namentlich auch das Verhältnis zwischen dem Gesichtspunkt der Bereitschaft aus dem Stand und demjenigen der zahlenmäßigen Stärke; die beiden Gesichtspunkte können sich polarisieren. Schliesslich wird die Einstellung von Gesellschaft und Wirtschaft ein wesentlicher Entscheidungsfaktor sein.

Wir erachten die Diskussion über solche Perspektiven im langfristigen Horizont als richtig, im kurzfristigen Horizont und im Rahmen der Umsetzung des Armeeleitbildes XXI als falsch.

#### 6.4.

Die Ablösung durch eine allgemeine Dienstpflicht des ganzen Volkes beantwortet keines der hier aufgeworfenen Punkte, würde hingegen eine ganze Reihe neuer Probleme schaffen. Viele Vorschläge in diese Richtung sind entweder gut gemeint oder entspringen dem kurzfristigen Bedürfnis einzelner Branchen. Sie sind jedoch kaum zu Ende gedacht. Dieser Weg ist auch aus gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gründen abzulehnen.

#### 6.5.

Die SOG bekennt sich zur allgemeinen Wehrpflicht und zum Milizprinzip als Grundlage der Armee XXI.

---