

August 2008

Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung: Plädoyer für neue Wege in der politischen Streitkräfteplanung

Von Daniel Heller, Erlinsbach



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3	Schlusswort: Plädoyer für neue Wege	16
Zunehmender Dissens über strategische Grundlagen	4	Anhang	18
• Bisheriger Planungsprozess genügte für Kalten Krieg	4	• Mögliche Struktur und Inhalt des Sicherheitspolitischen Berichtes	18
• Reform- und Beschaffungsdiskussion verläuft zunehmend unbefriedigend	5	• Mögliche Struktur und Aufbau der FOSKP	18
• Inadäquate Planungsgrundlagen und -prozesse	6	• Literatur und Quellen	19
Glaubwürdige Sicherheitspolitik benötigt von beiden Gewalten akzeptierte Grundlagen	7		
• Ungenügende Abstützung der Streitkräfteplanung in der Politik	7		
• Bedeutungszuwachs der politischen Planung in der Staatspraxis	7		
• Verbesserungspotenzial: Andere Planungsinhalte und adaptierter Planungsprozess	8		
• Neue Rolle des Parlamentes in der Planung	9		
Eine angepasste Streitkräfteplanung bringt Mehrwert	10		
• Eckwerte des neuen Rollenverständnisses	10		
• Neuer Planungsprozess und neu gestaltete Grundlagendokumente	10		
• Grundlagen: Ausgestaltung neuer Sicherheitspolitischer Bericht	11		
• Umsetzung: Neue rollende Planung «Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung» FOSKP	12		
• Kantone: New Public Management beweist Funktionstüchtigkeit des neuen Modells	15		

Vorwort

Es ist und bleibt die Aufgabe der Politik, den Leistungsauftrag der Streitkräfte zu bestimmen und konsequenterweise die Mittel dafür bereitzustellen. Nur mit klaren Aussagen zu den sicherheitspolitischen Zielen kann die Glaubwürdigkeit unserer Milizarmee und deren Verankerung in der Bevölkerung gewährleistet werden.

Während in Phasen klarer Bedrohungslagen – Erster und Zweiter Weltkrieg, Kalter Krieg – zwischen Armeeführung, Bundesrat und Parlament eine hohe Übereinstimmung darüber herrschte, in welche Richtung sich Sicherheitspolitik und Streitkräfte zu entwickeln haben, herrscht diesbezüglich heute keine Einigkeit mehr. Die Transformation der Streitkräfte wird vom Parlament zunehmend kritisch begleitet. Der Entwicklungsschritt wurde vom Parlament zunächst blockiert, wichtige Beschaffungsvorhaben scheiterten und zentrale Fähigkeitslücken konnten (noch) nicht geschlossen werden.

Der Bundesrat hat diesen Sommer darum entschieden, den Sicherheitspolitischen Bericht neu aufzulegen. Dieser ist Grundlage unserer Strategie und damit auch eine wichtige Grundlage für die Planung der Streitkräfte. Ob die Massnahme ausreicht, muss angesichts der zunehmenden Dissonanzen allerdings bezweifelt werden.

Unser Geschäftsführer Daniel Heller legt hier einen neuen Ansatz vor: Es braucht im Zeitalter der Transformation von Streitkräften in der politischen Streitkräfteplanung neue Verfahren und eine neue Rollenteilung Bundesrat – Parlament. Der Vorschlag für eine Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung mit rollendem Planungsverfahren ist ein interessanter und politisch gangbarer Weg. In einigen Kantonen sind die entsprechenden Instrumente und Verfahren im Rahmen der New-Public-Management-Reformen (NPM) längst eingeführt und erprobt. Der Bund hingegen muss sich den Vorwurf gefallen lassen, bezüglich Staatsleitung weitgehend noch in veralteten Kategorien zu denken und zu handeln.



Dr. Günter Heuberger, Präsident

Zunehmender Dissens über strategische Grundlagen

Bisheriger Planungsprozess genügte für Kalten Krieg

Bis anhin wurden neue Entwicklungen im Bereich der Technologie, der Einsatzkonzeption und der Organisation von den Armeepianern vorbereitet und dem Bundesrat und dem Parlament vorgelegt. In den eidgenössischen Räten fanden sie bis vor einigen Jahren auch stets die notwendigen Mehrheiten. Neuere Debatten der Jahre 2005 bis 2008 zeigen, dass die parlamentarische Akzeptanz von Armeevorlagen zunehmend schwindet. Dies hat verschiedene Ursachen. Zum einen kann die schwieriger gewordene innenpolitische Konstellation dafür verantwortlich gemacht werden; zum anderen ist die Armee aufgrund ihrer sinkenden Bestände längst nicht mehr derart im Volk verwurzelt, wie sie das während des Kalten Krieges war. Darüber hinaus haben sich aber vor allem die Anforderungen an moderne Streitkräfte aufgrund der Bedrohungslage verändert.

«**Transformation von Streitkräften**» meint die Überführung und letztlich permanente Weiterentwicklung herkömmlicher Verbände in doktrineller, technologischer und organisatorischer Hinsicht in moderne Streitkräfte des 21. Jahrhunderts. Neu daran ist, dass wir viel weniger klar erkennen können, welche militärischen Anforderungen die Zukunft an uns stellen wird. Moderne Streitkräfte müssen darum sowohl auf neue Bedrohungsformen reagieren als auch bewährte Grundkompetenzen im Bereiche klassischer Verteidigung wahren und ausbauen können. **Die akzelerierte Transformation führt in der Konkordanzdemokratie mit ihrem Initiativ- und Referendumsrecht zu grösserem politischem Dissens als in parlamentarischen Demokratien, wo die regierende Mehrheit ihre Konzepte einfach durchsetzen kann.** Die Frage der Milizverträglichkeit dieser Entwicklung – weg von sequenziellen Reformschritten hin zur permanenten Transformation – stellt

sich drastisch, denn jede Anpassung braucht viel Zeit, bis sie im System der nur periodisch Dienst leistenden Milizarmee alle Ecken und Winkel der Armee durchdrungen hat.

Deutlich wird das Dilemma, wenn man die Diskussionen zum kurz nach der Armeereform XXI lancierten Entwicklungsschritt 08/11 analysiert. Sowohl der Entwicklungsschritt selber als auch mehrere umstrittene Beschaffungen **scheiterten zunächst im Parlament**. Diese neue Tatsache widerspiegelt nicht nur die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Auffassungen der Parteien, es widerspiegelt auch **Uneinigkeit über nicht mehr aktuelle Planungsgrundlagen sowie Wissensdefizite**.

«Der Nationalrat gegen Panzer- und Flugzeugbeschaffung»

Neue Zürcher Zeitung, 17. November 2004

Die Sicherheit ist ein zu wichtiges Gut, um nicht alle Möglichkeiten zu prüfen, um wieder zu einer politisch besser akzeptierten Streitkräfteplanung zu gelangen. Gefragt ist ein neuer politischer Prozess zur verbesserten politischen Streitkräfteplanung. Dieser muss das Kunststück vollbringen, sowohl auf die globalen Erfordernisse als auch auf unsere besonderen innenpolitischen Rahmenbedingungen einzugehen.

Der Dissens im Bereiche der durch unsere Streitkräfte abzudeckenden Fähigkeiten kommt nirgendwo akzentuierter zum **Ausdruck als bei Disputen über die Doktrin und über die Ausrüstung der Armee**. Der Beschaffungsprozess der Schweizer Armee mündet politisch seit Jahrzehnten in die jährlichen Rüstungsprogramme. Von Armee und Verwaltung erarbeitet, übermittelte sie der Bundesrat jährlich



Gescheitert: Transportflugzeug Casa 295. Im zweiten Anlauf knapp geschafft: Genie- und Minenräumpanzer.

als «Wunsch-Einkaufsliste» dem Parlament, welches die Beschaffungen absegnet. Während des Kalten Krieges vermochte dieser Prozess den Anforderungen weitgehend gerecht zu werden. Heute genügt er offensichtlich nicht mehr. Mit verschiedenen Vorstössen aus der Mitte des Parlamentes wurden Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet.

Reform- und Beschaffungsdiskussion verläuft zunehmend unbefriedigend

Von bürgerlicher Seite kommt seit der bahnbrechenden Studie des VSWW («Welche Armee zu welchem Preis? Varianten einer künftigen Armee»)¹, welche 1998 erstmals eine **konsequente Verknüpfung von Aufgaben, Leistungsbündeln und Mitteln bei der Armee** verlangte, immer wieder zu Recht die Forderung nach **mehrjährigen Globalbudgets oder Rahmenkrediten für VBS und Armee**.

Der Wechsel vom kurzfristigen Jahresrhythmus der eher technisch orientierten Beschaffungsprogramme hin zu einem längerfristigen Planungs- und Budgetierungssystem würde dem Parlament ermöglichen, sich

nicht mehr auf einzelne Positionen der Rüstungsbotschaft, sondern auf **strategische Fragen** betreffend die Schliessung von Fähigkeitslücken im Rahmen der Ausrichtung unserer Sicherheitspolitik konzentrieren zu können.²

Zwar wurde 2003 mit der Armee XXI über das Militärgesetz ein politisches Controlling eingeführt. In der praktischen Anwendung hatte sich dieses Instrument als relativ schwierig erwiesen. Zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung blieben zu viele Fragen der Verantwortlichkeit und des Inhalts offen. Dem Sinn nach hätte der Bericht ein Absprachepapier zwischen Exekutive und Legislative werden und damit zusätzliche politische Akzeptanz schaffen sollen. Der Bericht ist heute weit davon entfernt, wie auch der zunehmende politische Dissens in der Sicherheitspolitik aufzeigt.

¹ www.vsww.ch/publika/Sipol_August98.pdf

² Vgl. hierzu die Motion 05.3318 «Mehr finanzielle Planungssicherheit für die Armee» von SVP-NR Rudolf Joder von 2005 sowie die parlamentarische Initiative 05.436 «Neues Verfahren für die Rüstungsprogramme» von FDP-NR Didier Burkhalter (seit 2007 SR).

Die Realität bestätigt dieses Anliegen. In den letzten Jahren wurden **Rüstungsprogramme wiederholt zum Opfer fehlenden Konsenses**: 2004 wurde die Notwendigkeit von Transportflugzeugen sowie von Genie- und Minenräumpanzern bestritten und die Beschaffungen wurden gekippt. Zwar wurden letztere später dennoch angeschafft und inzwischen meldet selbst das Departement des Äusseren (EDA) einen dringenden Bedarf nach strategischer Lufttransportkapazität. 2005 gerieten die leichten Transport- und Schulungshelikopter ins Visier der Uneinigen und 2007 entsetzte die erstinstanzliche Ablehnung des Entwicklungsschritts 08/11 durch eine unheilige Allianz im Nationalrat.

«**Stabile Allianz gegen Schmid: Nach dem Armee-Umbau bekämpfen SVP und SP nun auch das Rüstungsprogramm**»

SonntagsZeitung, 8. Oktober 2006

«**Erst Klarheit, dann Geld: Rüstung – Finanzkommission will Kredite vorläufig sperren**»

Aargauer Zeitung, 10. Oktober 2006

«**Rüstungsprogramm: Nicht mehr nur durchgewinkt**»

Zürichsee-Zeitung, 25. Oktober 2006

Inadäquate Planungsgrundlagen und -prozesse

Diese Ereignisse deuten darauf hin, dass die bisherigen Planungsgrundlagen und -prozesse nicht mehr ausreichen, um dem modernen sicherheitspolitischen Umfeld sowie den parlamentarischen Realitäten gerecht zu werden.

Oberste Planungsgrundlage ist heute der Sicherheitspolitische Bericht (SIPOL B, bisher dreimal erschienen: 1973, 1990, 1999). Der gültige Bericht trägt das Datum des 7. Juli 1999. Der SIPOL B ist das übergeordnete Dach für alle weiteren Planungen und Umsetzungen im Bereich der Sicherheitspolitik. Ihm nachgelagert sind sektorielle Berichte wie

Armeeleitbild und später Beschaffungsprogramme sowie Gesetze und Verordnungen. Der SIPOL B ist ein strategischer Leitfaden, der die Ausrichtung unserer sicherheitspolitischen Strategeme definiert und damit **die Aufgaben und Leistungsbündel der im Rahmen der Sicherheitspolitik zum Einsatz kommenden Mittel und Instrumente vorzeichnet**. Zu diesem Zweck muss er beispielsweise von einer aktuellen Bedrohungsanalyse ausgehen. Letztere Voraussetzung erfüllt der Bericht von 1999 nicht mehr. In der aktuellen Version fehlen wichtige Ereignisse mit globalen Auswirkungen der letzten sieben Jahre:

- Terroranschläge (11. September 2001: New York und Washington DC; 11. März 2004: Madrid; 7. Juli 2005: London),
- Ost-Erweiterung der NATO und EU,
- Entwicklung ESVP,
- neue NATO-Initiativen (Prag 2002, Istanbul 2004),
- Kriege in Afghanistan und Irak

Ein langfristiger Ausblick auf sich aus diesen Ereignissen abzeichnende geopolitische Veränderungen wie der Aufstieg neuer Machtzentren, der Zerfall der politischen Ordnung ganzer Regionen und die daraus resultierenden zwingenden Folgen für die innere und äussere Sicherheit, somit auch für die Transformation der Streitkräfte, fehlt im aktuellen SIPOL B ebenfalls. Es wurde deshalb in den letzten Jahren von vielen Seiten darauf hingewiesen, dass das Mutterdokument, auf dem unsere ganze Sicherheitspolitik beruht, nicht mehr ausreichend aktuell ist und gleichzeitig von der Formulierung her **eine Vielzahl an Interpretationsmöglichkeiten zulässt**.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass auch für viele Parlamentarier heute nur noch schwer nachvollziehbar ist, auf welcher Stufe und auf welcher Basis in Verwaltung und Armee welche strategischen Weichenstellungen wann vorgenommen werden. Der Entscheid des Bundesrates, den Bericht neu aufzulegen, ist deshalb richtig. Auf was kommt es aber dabei an?

Glaubwürdige Sicherheitspolitik benötigt von beiden Gewalten akzeptierte Grundlagen

Ungenügende Abstützung der Streitkräfteplanung in der Politik

Während der Sicherheitsbericht eher ein allgemein gehaltenes Strategiedokument ist, erfolgt heute die parlamentarische Begleitung der Streitkräfteentwicklung immer noch als **Detailsteuerung über Organisation, Beschaffung und Bewilligung der Betriebsmittel**. Dieser gängigen politischen Detailsteuerung fehlt der Überblick, sie führt tendenziell eher zu Dissens als Konsens und blockiert Armee und Verwaltung bei der Umsetzung von Anpassungen mehr, als dass sie zu zeitgerechten Resultaten führt.

Wegen zu langen Entscheidungsabläufen können heute mit den bisher gängigen Prozessen Anpassungen an neue Bedürfnisse im Rahmen der Transformation kaum mehr zeitgerecht vorgenommen werden. Weiter ist festzustellen, dass der politische Dialog zwischen Armeeplanung/Bundesrat sowie den beiden Parlamentskammern National- und Ständerat ungenügend ist und damit zu Problemen bei der politischen Abstützung führt.

Wenn wir für die Herausforderungen der nahen und fernen Zukunft gewappnet sein wollen, empfiehlt sich

dringend eine **Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Konsensfindung zwischen Exekutive und Legislative und damit der politischen Streitkräfteplanung**. Der politische Prozess muss so angepasst werden, dass das Gleichgewicht zwischen zeitgerecht notwendiger Weiterentwicklung und politischer Akzeptanz wieder gefunden wird.

Bedeutungszuwachs der politischen Planung in der Staatspraxis

Der Bedarf an Anpassungen beim Planungsdialog zwischen den staatsleitenden politischen Gewalten betrifft heute längst nicht nur den Bereich der Sicherheitspolitik. Im Zeichen angepasster Kompetenzordnungen nach der New-Public-Management-Diskussion (NPM) kam es vielerorts zur Überarbeitung der Planungsprozesse. Dabei ging es insbesondere um die Kernfrage, wie im modernen Staatswesen Planungsarbeit politisch optimal abgestützt werden kann.

Beide staatsleitenden Gewalten (Exekutive und Legislative) ringen grundsätzlich um Einfluss in der Planung. Dazu stellen sich folgende wichtigen Kompetenz-Fragen (s. nächste Seite):

Tabelle: Klassische Reformschrittkaskade während des Kalten Krieges

Grundlagen der Planung

Sicherheitsbericht und Armeeleitbild
(Erarbeitung: Bundesrat; Kenntnisnahme: Parlament)

Armeeplanung/Masterplan
(Verwaltungsinterne Dokumente)

Laufende politische Umsetzung

Jährlich detaillierte Beschaffungsvorhaben und Militärbudget für Betrieb der Armee
(Beantragung: Bundesrat; Genehmigung: Parlament)

Anpassung von Militärgesetz, Verordnungen resp. Truppenordnung
(Beantragung: Bundesrat; Beschlussfassung: Parlament)

- Wer erstellt die Planung unter welchen Vorgaben?
- Wer genehmigt sie? Wer ist in welchem Ausmass an die Planung gebunden?
- Wer hat die Kompetenz, Planungen wann und wie abzuändern oder neuen Gegebenheiten anzupassen?
- Welche Dokumente und Prozesse sind notwendig, damit Exekutive und Legislative ihre unterschiedlichen Rollen optimal wahrnehmen können?

Konkretisiert auf den Bereich der Sicherheitspolitik bedeutet dies:

- In welchem Rhythmus und mit welchen Dokumenten erfolgt die Armeeplanung auf Stufe Bundesrat und Parlament zweckmässigerweise?
- Wie kann die Legislative angemessen auf strategischer Ebene involviert werden?
- Wie kann man die politischen Verantwortungsträger früher, verbindlicher und besser einbinden? Wie soll dabei eine Strategieüberprüfung stattfinden und wie sollen die Ergebnisse einfließen?
- Welche Dokumente braucht es, damit von der langfristigen Ausrichtung der Armee auch auf die mittelfristige geschlossen werden kann?
- Welchen Einfluss hat die direkte Demokratie (Volksabstimmungen) auf die politische Planung im sensiblen Bereich der Sicherheit?

Verbesserungspotenzial: Andere Planungsinhalte und adaptierter Planungsprozess

Weitgehend unbestritten ist: Die heutigen Erfordernisse der Transformation von Streitkräften verlangen in der Schweiz intensivere, transparentere und kontinuierlich mit den Kammern der Räte bereinigte Planungsgrundlagen. Zunächst braucht es dazu ein klares Rollenverständnis, das vermehrt **zwischen strategischer Verantwortung und operativer Umsetzung unterscheidet**:

- Exekutive und Legislative definieren die Strategie gemeinsam: **WAS** wird im Bereich der Sicherheitspolitik gemacht?
- Departement und Armee sind vermehrt für die operative Umsetzung zuständig: **WIE** wird es gemacht?

Sollen beide Anliegen an die Parlamentskammern – mehr strategische Mitsprache, weniger Detailsteuerung – unter einen Hut gebracht werden, bedingt das einen **früheren und verbindlicheren Einbezug des Parlaments bei wichtigen Weichenstellungen** im Planungsprozess. Bis anhin war das Parlament ungenügend in die mittelfristige Planung der Streitkräfteentwicklung und in die langfristige Rüstungsbeschaffung involviert. Der beiden Planungen zugrunde liegende «Masterplan» des Planungsstabes der Armee wird weder in den zuständigen Kommissionen noch in den Räten selber diskutiert oder beraten. Die Sicherheitspolitischen Kommissionen informieren sich höchstens periodisch über den Inhalt dieser mittelfristigen Planung. Einfluss darauf haben sie nicht.

Umso schwieriger wird in diesem System – wie eingangs geschildert – die Erlangung von zustimmenden Beschlüssen für im Gesamtzusammenhang unzureichend einzuordnende Einzelbeschaffungen oder für organisatorische Anpassungen. Es muss darum gelingen, die Bundesversammlung in die Lage zu versetzen, die Risikogewichtung nachzuvollziehen und so die beantragte risikobasierte Zielsetzung zu bewerten. Dies kann erreicht werden, indem die **Legislative Inhalte/Strategien und Entwicklungsschwergewichte mitbestimmen kann und im Gegenzug die Exekutive Grundsatzentscheide im Parlament früher als heute auf Stufe Planung herbeiführt**.

Das führt uns zu zwei Folgerungen, welche die Inhalte und den Prozess betreffen:

1. Die Inhalte der Planung auf Stufe Exekutive/Legislative haben vor allem das **WAS** klar zu definieren: **Die Frage: «Welche Aufgaben müssen von den Streitkräften mit welchen Zielsetzungen erfüllt werden können und welche Mittel und Ressourcen respektive Fähigkeiten sind dazu notwendig?», muss klar beantwortbar sein.**

2. Für Exekutive und Legislative steht dabei weniger das **WIE** der Aufgabenerfüllung im Vordergrund: **Mit welcher Organisation, mit welchen Einsatzdoktrinen, mit welchen Ausrüstungen im Detail**

die Aufgabenerfüllung geschieht, haben primär die ausführenden Verantwortungsträger in Armee und Verwaltung zu bestimmen.

Weitere wichtige Folgerungen zu einem adaptierten Planungsprozess lauten wie folgt: Dieser soll gegenüber der geltenden Planungskaskade

- flexibler und kürzer werden (weniger Stufen im Prozess),
- den Übergang von der akzidentiellen zur rollenden Planung bewerkstelligen,
- erlauben, zu einer politisch akzeptierten Definition der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz zu kommen (anstatt der eher abstrakten Zielsetzungen von heute),
- dank Betrachtung in Szenarien und Risiken erlauben, den Wechsel von bedrohungs- zu fähigkeitsorientierter Betrachtung zu vollziehen.

Um das zu erreichen,

- sollten Parlamentarier mehr und früher Einsicht in die beantragten Vorlagen (das sind Berichte/Botschaften, Gesetze, Finanzbeschlüsse, Rüstungsprogramme etc.) zugrunde liegenden Planungsgrundlagen und Gesamtzusammenhänge haben,
- sollten zu wichtigen Weichenstellungen schon auf Stufe Planung vom Parlament Grundsatzentscheide gefällt werden können,
- sollte der neue Planungs- und Entscheidungsprozess konsequent fähigkeitsorientiert ausgestaltet werden und eine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen vornehmen,
- sollte damit der in vielen Kantonsparlamenten längst vollzogene Schritt von der input- zur output-orientierten Steuerung auch in Bundes-Bern vollzogen werden,
- sollte im neuen Planungs- und Entscheidungsprozess ein Controlling darüber, ob die Planung konsequent umgesetzt wird, institutionalisiert werden.

Neue Rolle des Parlamentes in der Planung

Im modernen Staat – so jedenfalls in vielen Kantonen – hat sich mit Blick auf obige Folgerungen die

politische Planung zur gemeinsamen Aufgabe von Exekutive und Legislative weiterentwickelt. Die politischen Institutionen sollen der Verwaltung die Wirkung ihres Handelns vorgeben und einen entsprechenden Rahmenkredit sprechen. Diese staatlichen Aufgaben müssen dann von den Behörden mit möglichst wirksamen und kostengünstigen Leistungen erfüllt werden.

In diesem Modell erarbeitet die Regierung eine strategische Langfristplanung sowie mehrjährige Aufgaben- und Finanzpläne. **Das Parlament befindet über diese Planungen und definiert Kernaussagen**, die zugleich die strategische Ausrichtung vorgeben. Der Mehrheitsbeschluss des Parlamentes gewährleistet, dass die Planungen und ihre Umsetzung für mindestens die Dauer einer Legislatur vom Parlament besser und verlässlicher mitgetragen werden und nicht im Nachhinein über Finanzbeschlüsse übersteuert werden. Die Planungsbeschlüsse entfalten zudem eine Vorsteuerwirkung auf die nachfolgenden Rechtserlasse oder Rahmenkredite und erleichtern deren politische Beschlussfassung. **Durch den Einbezug und das Mitgestaltungsrecht des Parlamentes in der Planung entsteht damit eine Bindungswirkung: Je stärker die Mitwirkungskompetenz, desto stärker die Bindungswirkung.**

Wir halten darum fest:

- Planungen sind dann sinnvoll, wenn neue Aufgaben anstehen oder eine Veränderung von staatlichen Aufgaben ansteht. Im Falle der Sicherheitspolitik ist dies deutlich der Fall.
- Politische Planung ist eine gemeinsame Aufgabe von Exekutive und Legislative.
- Die Vorbereitung und Erstellung der Planungen bleibt Domäne der Exekutive.
- Soll Planungssicherheit entstehen, müssen dem Parlament adäquate Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Diese Mitwirkungsrechte der Legislative müssen klar geregelt sein.
- Die Planungsberichte müssen ausreichend konkret genug sein und zudem die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen konsequent vornehmen.

Eine angepasste Streitkräfteplanung bringt Mehrwert

Eckwerte des neuen Rollenverständnisses

Seit 1973 legt der Bundesrat seine sicherheitspolitische Lagebeurteilung und Planungen periodisch dem Parlament vor, allerdings lediglich zur Kenntnisnahme. Dies hat vor allem in Zeiten rascher Veränderungen dazu geführt, dass sich die beiden Kammern der eidgenössischen Räte **kaum an diese Planung gebunden fühlen**. Die jüngsten Mittelkürzungen und das erstinstanzliche Scheitern des Entwicklungsschrittes sind Zeugnis dieser fehlenden Bindungswirkung.

Es braucht daher in kürzeren Abständen neue Planungsgrundlagen. Und die beiden Kammern sollen bei der Behandlung der Planungen im Bereich der Sicherheitspolitik und Armee neu als **echte Partner auf strategischer Ebene** eingesetzt werden. Dies ist aber nur auf Basis einer adäquaten Mitwirkungskompetenz machbar. Der Bundesrat erhält im Gegenzug bereits im Planungsprozess wichtige Hinweise, ob die von ihm formulierten Ziele eine mehrheitsfähige Unterstützung finden.

Zumeist wird heute in der modernen Staatspraxis in Bezug auf die Legislative darum **auch bei Planungsakten von einer Genehmigungs- oder gar Beschlusskompetenz ausgegangen**:

- «Genehmigung» heisst akzeptieren oder verwerfen; Genehmigung wird dabei als das Institut eingestuft, womit die Kooperation der Gewalten erzwungen wird – Planungen müssen quasi insgesamt «parlamentsgenehm» sein, sonst droht ihnen Rückweisung oder Verweigerung der Zustimmung in der Schlussabstimmung.
- «Befindet» ein Parlament über eine Planung, so wird zumeist davon ausgegangen, dass es Änderungen der genehmigungspflichtigen Teile verlangen kann oder zumindest abweichende Vorstellungen äussern darf.

- «Beschliesst» ein Parlament eine Planung, wird davon ausgegangen, dass das Parlament diese resp. deren beschlussfähigen Teile in der Beratung vor dem Beschluss mehr oder weniger beliebig abändern kann.

Entsprechend diesen graduierten Mitwirkungskompetenzen ist demzufolge die Bindungswirkung der Gewalten zu definieren: Die Exekutive ist als ausführende Behörde in jedem Fall an die Planung gebunden, bis diese durch eine Änderung oder Nachfolgeplanung abgelöst wird. Das reicht aber nicht aus: Je stärker die Mitwirkungskompetenzen des Parlamentes ausgebildet sind, desto stärker muss auch die dadurch ausgelöste Bindungswirkung des Parlamentes selber sein. **Darum soll das Parlament über die mittelfristigen Planungsberichte zumindest «befinden» können. Somit würden National- und Ständerat als politische Instanz in die Transformation der Streitkräfte besser eingebunden.**

Neuer Planungsprozess und neu gestaltete Grundlegendokumente

Insgesamt geht es um einen intensiven, kontinuierlichen und transparenten Prozess. Dieser bedingt jedoch ein klares Rollenverständnis zwischen strategischer Verantwortung (Bundesrat und Bundesversammlung) und operativer Umsetzung (Behörden).

Im neuen Planungsprozess bleibt das **Grundlegendokument der Sicherheitspolitische Bericht**. Einige der heutigen Dokumente würden nicht mehr gebraucht: Armeeleitbild, Immobilienbotschaft und Rüstungsprogramm. Diese würden durch eine **rol-lende fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung (FOSKP)** ersetzt: Auf jeweils vier Jahre angelegt, wird sie dem Parlament jährlich unterbreitet und diskutiert.

Grundlagen: Ausgestaltung neuer Sicherheitspolitischer Bericht

Charakterisierung: Die oberste strategische Klammer sollte in Form eines übergeordneten «Berichts zur Sicherheitspolitik der Schweiz» bestehen bleiben; er ist wie folgt charakterisiert:

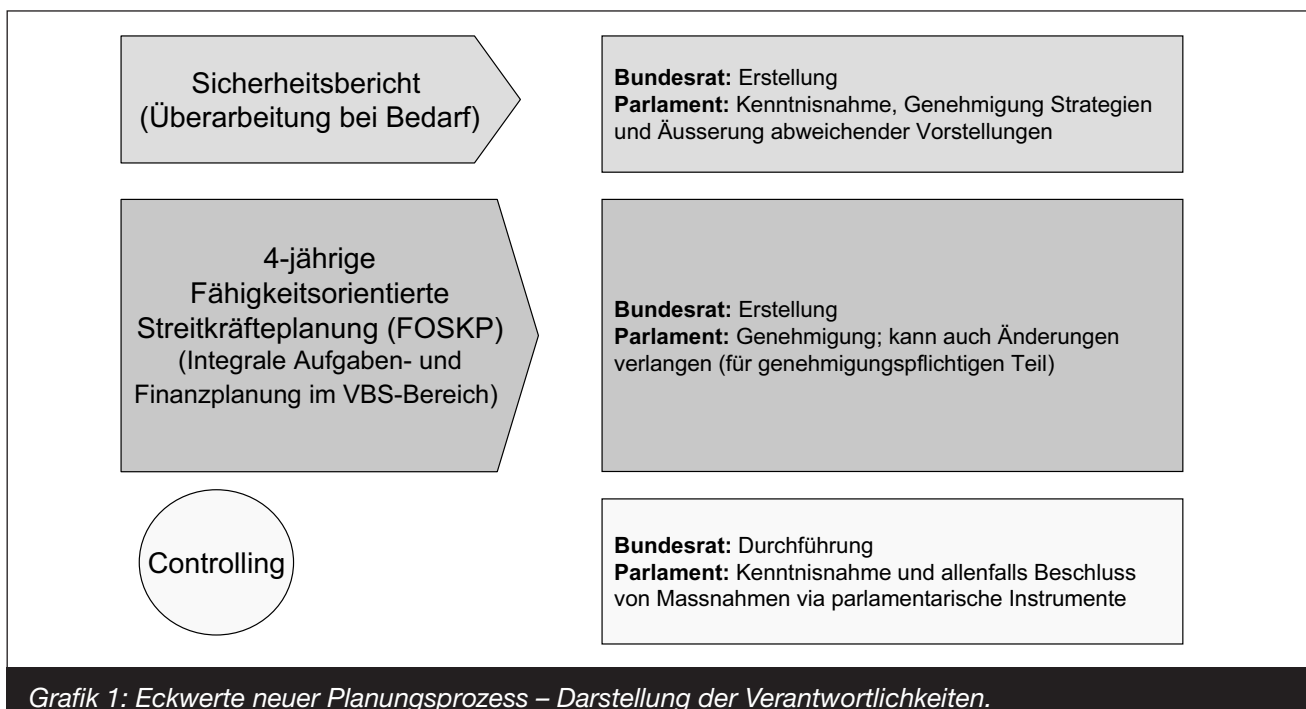
- Dieser Bericht des Bundesrates an die beiden Kammern umfasst alle relevanten Stakeholder der Sicherheitspolitik (nicht nur VBS).
- Er muss periodisch oder wenn nötig im Bedarfsfall aktualisiert werden.
- Das Parlament nimmt den Bericht zur Kenntnis und kann idealerweise im Bereich der Definition, der Ziele sowie der nationalen Interessen Leitsätze oder Strategien genehmigen bzw. abändern oder abweichende Meinungen äussern.

Zielsetzungen: Mittels eines neuen Sicherheitspolitischen Berichts möchte der Bundesrat aufzeigen,

- mit welchen sicherheitspolitischen Risiken er in absehbarer Zeit für die Schweiz rechnet (Erstellung von Szenarien; Beurteilung von Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass),
- welchen Interessenwahrnehmungen die Sicherheitspolitik zu dienen hat (inhaltliche und geografische Abgrenzung),
- mit welchen Strategien, Vorkehrungen und Massnahmen er diesen in Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrages begegnen will und
- welche Bereiche staatlichen Handelns Bestandteile der Sicherheitspolitik sind.

Der Bericht

- dient der Aktualisierung und Bereinigung der Grundlagen unserer Sicherheitspolitik,
- strebt durch eine politische Diskussion einen Mehrheitskonsens bezüglich der zu wählenden nationalen Interessen, der zu ergreifenden Strategien und Massnahmen an und



Grafik 1: Eckwerte neuer Planungsprozess – Darstellung der Verantwortlichkeiten.

- stellt die Weichen für die künftige Ausgestaltung der Instrumente der Sicherheitspolitik, insbesondere der rollenden 4-jährigen fähigkeitsorientierten Streitkräfteplanung.

Planungshorizont: Denkbar ist eine Aktualisierung bei Grossereignissen mit strategischen Auswirkungen oder die Wahl einer (eher willkürlichen) Periodizität, beispielsweise alle 12 Jahre. Die 2007 neu gewählte Bundesversammlung sollte in der Legislatur 2007/2011 unbedingt über einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht befinden können, da der Bericht 2000 unter mehreren Aspekten nicht mehr aktuell genug ist.

Kompetenzen: Ganz im Sinne der Gewaltenteilung bleibt der Ersteller des Berichtes der Gesamtbundesrat unter Federführung des hauptsächlich zuständigen Departementes VBS. Das Parlament nimmt die ihm vorgelegte Lagebeurteilung insgesamt zur Kenntnis. Die Mitbestimmung des Parlamentes dient der Steigerung der Akzeptanz. Wenn im Beschlussteil – etwa in Form von strategischen Leitsätzen – die wichtigsten Grundsatzentscheide derart ausformuliert werden, dass die Räte diese unverändert belassen, ergänzen, abändern und somit letztlich beschliessen können, bewirkt das einen politischen Einigungsprozess, der eine mehrheitsfähige Stossrichtung parlamentarisch absegnet. Optimal wäre darum auch im Falle des Sicherheitsberichtes, wenn die Kammern im Teil Strategien/Leitsätze Änderungen verlangen oder abweichende Vorstellungen formulieren könnten. Die Chance der Bindungswirkung würde damit deutlich erhöht.

Inhalt und Gliederung: Ein neuer Sicherheitspolitischer Bericht ist notwendig, um einerseits die aktuelle Lagebeurteilung abbilden und auf die veränderten politischen Anforderungen eingehen zu können. Der neue SIPOL B besteht aus einem informativen Teil und einem Beschlussteil. Zu Letzterem fassen National- und Ständerat Beschlüsse, das heisst sie beschliessen Grundsätzliches in Form von Kernaussagen (oder Leitsätzen) zur Strategie.³

Umsetzung: Neue rollende Planung «Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung» FOSKP

Charakterisierung: Die konkrete Planung und Umsetzung (Mittel, Instrumente, Ressourcen und Massnahmen) erfolgen im Rahmen einer rollenden, jeweils auf vier Jahre angelegten und jährlich überarbeiteten Fähigkeitsorientierten Aufgaben- und Finanzplanung (resp. Streitkräfteplanung) für den Bereich Sicherheit, abgekürzt FOSKP.

Diese umfasst einen Planungshorizont von vier Jahren und enthält Informationen und Aussagen zur Streitkräfte- und Rüstungsplanung (mehrjähriger Finanzplan inkl. Investitionsvolumen). Sie stellt den Bezug zum übergeordneten Sicherheitsbericht her, indem sie die seit dem letzten Sicherheitsbericht eingetretenen Entwicklungen im Bereich der sicherheitspolitischen Chancen und Risiken jährlich aufzeigt, bewertet und den sich ergebenden Handlungsbedarf ableitet. Damit macht sie auch den Bericht MG 149b obsolet.

Zielsetzungen: Die FOSKP soll

- aufzeigen, mit welchen Fähigkeiten und Mitteln die im Sicherheitsbericht dargelegten Ziele erreicht und den aufgezeigten Risiken begegnet werden soll,
- Ziele, Mittel und Leistungen in Einklang bringen,
- die Priorisierung des Mitteleinsatzes beantragen, indem aufgezeigt wird, welche Risiken mit den verfügbaren Mitteln gedeckt werden können, gedeckt werden sollen oder nicht abgedeckt sind,
- Zusatzanträge für nicht abgedeckte Risikobereiche zur Diskussion stellen (z.B. Vorschläge zu Kooperationen etc.).

Es macht keinen Sinn, die ganze FOSKP einer materiellen Diskussion mit Abänderungskompetenz des Parlamentes zu unterlegen. Es ist deshalb zu unterscheiden zwischen dem nicht genehmigungspflichtigen informativen Teil und dem Rest; der erste Teil begründet und erklärt aus Sicht Bundesrat den zweiten, genehmigungspflichtigen Teil. Dieser wird zweck-

³ Vgl. Aufbau und Struktur im Detail unter: 5.1

mässig in Form von Wirkungszielen, Leitsätzen oder Kernaussagen formuliert. Diese sind vom Parlament abänderbar.

Natürlich kann und muss das Parlament auch den ersten, nicht der Genehmigung unterliegenden Teil diskutieren und kommentieren – dies findet Niederschlag im Ratsprotokoll und natürlich in der Öffentlichkeit: Es kann aber nicht darüber befinden.

Inhalt informativer Teil: Dieser beschreibt

- **Rahmenbedingungen:** Diese umfassen die jährlich aktualisierte sicherheits- und militärpolitische Lage; dieser Teil ist ausreichend konkretisiert gemäss den tatsächlichen Entwicklungen und nicht allgemeiner Natur. Angesprochen werden sodann Probleme allgemeiner Art wie Wehrpflicht, Umsetzungsprobleme, Ausbildungsprobleme, Entwicklung der Ressourcen und Finanzentwicklung; sodann moderne Ansätze der Streitkräfteentwicklung (Benchmarks).
- **Strategische Leitsätze:** Die von der Bundesversammlung im Rahmen der gültigen Sicherheitspolitik genehmigten Leitsätze zur Strategie werden aus dem gültigen SIPOL B wiedergegeben und kommentiert.
- **Fähigkeiten und Fähigkeitslücken:** Das Ganze mündet schliesslich in einer Übersicht und Beurteilung der benötigten Fähigkeiten und allfälliger Fähigkeitslücken.

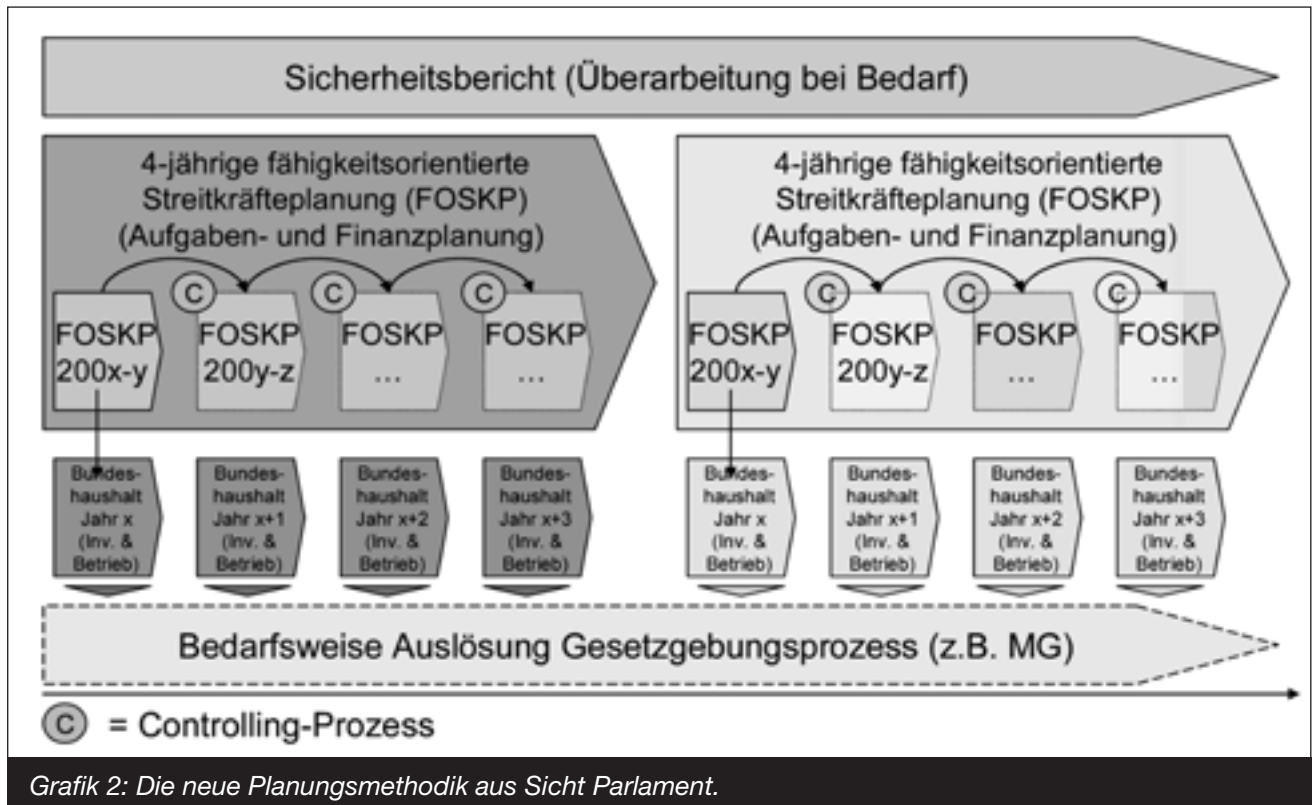
Inhalt genehmigungspflichtiger Teil: Der daran anschliessende, genehmigungspflichtige Teil wird nicht nur kommentiert, sondern materiell diskutiert und kann vom Parlament mit Mehrheitsbeschluss geändert werden. Dazu sind die wichtigsten Konklusionen des Bundesrates in Form von Kernaussagen/Leitsätzen zu formulieren, die der Rat auf Antrag aus seiner Mitte materiell abändern kann. Ebenso sind die dazu zu bewilligenden Finanzen als Planungs- oder Verpflichtungskredite zu genehmigen.

In Form von strategischen Aussagen oder Leitsätzen, die abgeändert werden können, sowie in Form von Planzahlen sollten insbesondere folgende Bereiche abgedeckt werden:

- **Doktrin:** Aussagen zur doktrinellen und organisatorischen Weiterentwicklung der Armee.
- **Weitere Entwicklungsschwerpunkte:** Aussagen zum Risikoprofil, zu den Wirkungs- und Leistungszielen (= Fähigkeiten) der Streitkräfte.
- **Massnahmen zur Schliessung von Fähigkeitslücken:** Als Ersatz der jährlichen Rüstungsbotchaften werden die Beschaffungen hier im Gesamtkontext begründet und dargelegt.
- **Finanzen und Ressourcen:** Dieser Teil enthält Aussagen zu den kurz-, mittel- und langfristigen Rüstungs- resp. Investitionsplanungen und zu den Beschaffungsvorhaben und zu Veränderungen im Immobilienportfolio; sodann Aussagen zur absehbaren Entwicklung der Betriebsaufwendungen. Die Finanzen werden über insgesamt vier Jahre (das Folgejahr sowie drei weitere Jahre) ausgewiesen; sie sind im Bereich der Betriebskosten Planzahlen, im Bereich Beschaffungen Rahmen- oder Verpflichtungskredite. Zu bewilligen sind Rahmenkredite für Beschaffungen (Investition Rüstung und Immobilien). Die Zahlen des kommenden Jahres entsprechen den im Budget für das gleiche Jahr eingestellten Zahlungskrediten; bewilligt werden sie aber im Rahmen des normalen Haushaltsprozesses. Beschlüsse zu Planzahlen der Folgejahre sind Vorgaben, welche der Bundesrat bei der Neuauflage der FOSKP im Folgejahr verbindlich zu berücksichtigen hat.

Im Ressourcen- und Finanzteil besteht die Möglichkeit, die Entwicklung im Verlaufe der Legislatur im Kontext zu den anderen Ausgabenbereichen des Bundes auszuweisen sowie die mittelfristige Budgetentwicklung und deren mögliche Konsequenzen auf die Leistungserbringung durch die Armee aufzuzeigen.

Vierjähriger Planungshorizont: Um den Gesamtzusammenhang herzustellen, ist eine Periode über vier Jahre darzustellen. Dabei entsprechen die Zahlen für das Folgejahr jeweils den im Haushalt eingestellten entsprechenden Budgetzahlen. Die jährlichen Zahlungstranchen bleiben wie bis anhin Sache der jährlichen Budgetdebatte.



Zum über drei Jahre aufgezeigten Planungshorizont kann das Parlament seine abweichenden Vorstellungen im Rahmen von Beschlüssen kundtun. Sie sind im Folgejahr als verbindliche Vorgabe von der Exekutive zu berücksichtigen. Treten auf Grund unvorhergesehener Ereignisse Änderungen auf, sind diese in der Folgeplanung transparent aufzuzeigen und zu begründen. Die Beschlüsse zu den Rahmenkrediten schliesslich lösen verbindliche Verpflichtungskredite aus.

Die «Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung FOSKP 2009–2012» wird im Jahr 2008 erarbeitet und im Herbst 2008 der Bundesversammlung zugestellt. Sie enthält die für die Streitkräfte relevanten Budgetzahlen 2009 (identisch mit den Zahlungskrediten im Bundesbudget 2009) sowie die Planzahlen (Verpflichtungs- und Rahmenkredite) für Beschaffungen und Investitionen der Jahre 2010, 2011 und 2012. Ebenso werden Planzahlen zum Betrieb über die Jahre 2010, 2011 und 2012 wiedergegeben. Die «Fähigkeitsorien-

tierte Streitkräfteplanung FOSKP 2010–2013» wird im Folgejahr erarbeitet, kommt im Herbst 2009 vor die Räte und enthält die entsprechenden Zahlen für die Jahre 2010 bis 2013 etc.

Auswirkungen auf die Beschaffungen: Damit erhält die Bundesversammlung über vier Jahre rollend eine aussagekräftige und verbindliche Planungsgrundlage; nach Wahlen respektive zu Beginn einer Legislatur erfolgt zweckmässigerweise eine Grundsatzüberarbeitung. Bezogen auf die Rüstung sieht die ganze Abfolge der Behandlung der FOSKP mit ihren Vorteilen zusammenfassend wie folgt aus:

- Die Rahmenkredite für Beschaffungen sind in die fähigkeitsorientierte übergeordnete Planung eingebettet und so einleuchtend begründet.
- Die Bundesversammlung genehmigt mit der FOSKP die Schliessung der erkannten Lücken und die dafür zu bewilligenden Rahmenkredite.
- Die Zahlungskredite werden weiterhin im Rahmen der Budgets jährlich genehmigt.

- Idealerweise fällt das VBS die Typenentscheide im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite; falls für diese Kompetenzdelegation keine Mehrheiten zu erlangen sind, kann der Typenentscheid auch im Rahmen der FOSKP herbeigeführt werden.

Mit der FOSKP kann somit auch das verschiedentlich geforderte Anliegen befriedigt werden, dass die jährlichen Rüstungsprogramme mit ihren Verpflichtungskrediten durch eine Mehrjahresplanung in Form von Rahmenkrediten abgelöst werden. Die heutigen verkaufsorientierten («Materialbeschriebe») Rüstungsbeschaffungsbotschaften würden durch ein Dokument abgelöst, welches **Beschaffungen im Zusammenhang der Gesamtentwicklung der Streitkräfte (verlangte Leistung bedingt Fähigkeiten)** aufzuzeigen vermag. Der angepasste Planungsprozess sollte gegenüber der aktuellen Planungskaskade wesentlich flexibler werden, d. h. im Prozess sollten einige Stufen verschwinden. Der Übergang zur rollenden Planung würde den Prozess ebenso zeitlich straffen.

Kantone: New Public Management beweist Funktionstüchtigkeit des neuen Modells

Versachlichung und Längerfristigkeit sind neben der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen die Hauptanliegen der Verbesserung des Zusammenwirkens der Gewalten im Bereich der politischen Planung. Viele Kantone haben im Verlaufe der Diskussionen und der Reformen rund um das New Public Management (NPM) konsequent auf eine Risiko- und Outputorientierung umgestellt. Zwischen dem NPM und der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung bestehen vor allem hinsichtlich der Leistungs- und Wirkungsorientierung Parallelen. Die mit NPM-Reformen gemachten Erfahrungen zur politischen Steuerung können im Sinne der Best Practice bei der Implementierung der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung berücksichtigt werden.

Im Kanton Aargau wurde der 1996 ausgelöste NPM-Prozess, der auch eine Parlamentsreform umfasste, exakt unter diesen Paradigmen angepackt: **Im Zentrum stand zum einen die bessere Verknüpfung**

von Aufgaben und Finanzen durch Einführung von Steuerungsbereichen mit Produktgruppen, Zielsetzungen und Indikatoren; zum andern ging es zusätzlich um eine Neugestaltung der Planungsinstrumente von Exekutive und Legislativen durch:

- Ablösung der regierungsrätlichen Regierungsprogramme und der einjährigen Finanzhaushalte durch rollende und auf vier Jahre angelegte Aufgaben- und Finanzplanung (Mittelfristplanung) sowie ein auf zehn Jahre ausgelegtes Entwicklungsleitbild (Langfristplanung).
- Ablösung der unverbindlichen Mitsprache des Parlamentes in der Planung durch Anpassung der Kompetenzordnung und durch Einführung des Instrumentes des Planungsberichtes.

Der NPM-Prozess wurde im Aargau 1995/96 durch eine Motion des Autors ausgelöst⁴. Diese wurde vom Grossen Rat überwiesen und den NPM-Prozess wickelte der Kanton Aargau in der Folge unter dem Titel Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) ab. Ab 1998 wurden sieben Pilot-Abteilungen geführt, im Jahre 2001 erfolgte der Start der Umsetzung. 2005 erfolgten unter dem Titel «Staatsleitungsreform» (WOV/Parlamentsreform) die Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates und des Aargauer Soveräns im Rahmen einer Volksabstimmung. Die Umstellung und Einführung erfolgte per Januar 2006⁵.

Die seither gemachten Erfahrungen zeigen, dass die neuen Modelle praxistauglich sind und dass Reformprozesse – sei es in der Gesundheits-, Bildungs- oder in der generellen Staatsleitungsproblematik – von den beiden Gewalten Exekutive und Legislative wesentlich besser steuerbar geworden sind.

⁴ GR.98.4355 (7006) Motion Dr. Daniel Heller, Aarau, vom 27. Juni 1995 betreffend Einleitung einer umfassenden Verwaltungsreform im Sinne des «New Public Managements». www.ag.ch/grossrat/abf_search.php?AbfPagelId=GRW_GES&AbfListSessionId=

⁵ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 29. November 2000 (00.407) betr. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV): Flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik; Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003 (03.150) betr. Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung; I. Teil: Allgemeiner Bericht (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Parlamentsreform, Finanzkontrolle) mit mehreren Beilagen.

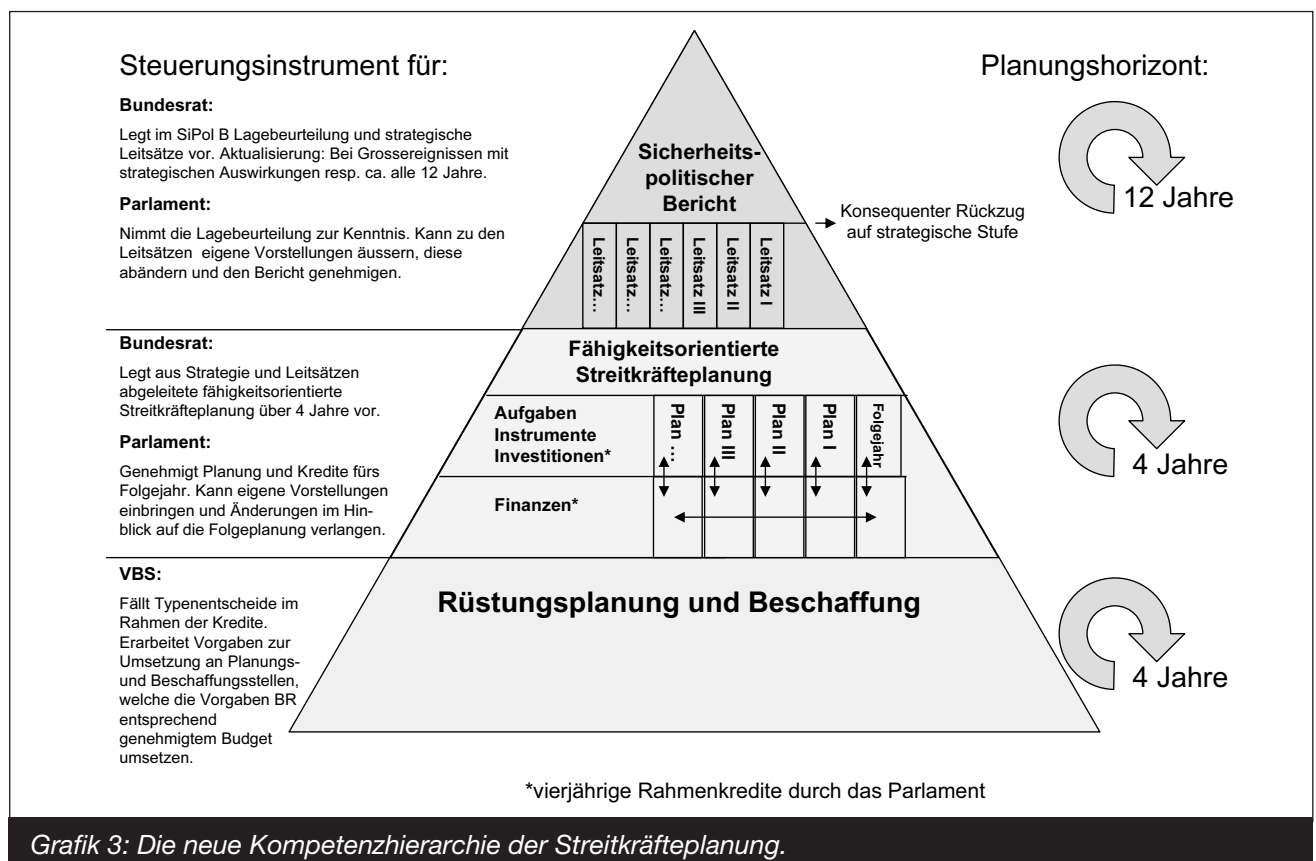
Schlusswort: Plädoyer für neue Wege

Die Probleme, die sich aus den zunehmend geringer werdenden Interessen und Kenntnissen der Parlamentarier im Bereich Sicherheitspolitik sowie aus dem dadurch fehlenden Verständnis für die Transformation der Streitkräfte ergeben, lassen es an der Zeit erscheinen, **zur Steigerung der politischen Akzeptanz im Bereich der Streitkräfteplanung neue Wege zu gehen.**

Die Planungspyramide Sicherheitspolitik und Streitkräfteentwicklung visualisiert den gesamten hier entwickelten Prozess von der Erstellung des Sicherheitspolitischen Berichts über die fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung bis hin zur eigentlichen Rüstungsplanung und -beschaffung. Gleichzeitig wird dargestellt, wie Bundesrat, Parlament und Verwaltung in den entsprechenden Planungsstadien eingebunden sind.

Könnten sich die beiden Kammern auf strategischer Ebene an der Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik beteiligen, könnten Nullentscheide wie das Debakel von Flims 2006 eher vermieden werden. Die konsequente Fähigkeitsorientierung in Verbindung mit einer konsequenten Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen könnte gegenüber heute besser bewirken, dass Mittel und Ressourcen konsequenter bewilligt würden und notwendige Beschaffungen auch tatsächlich erfolgen.

Der daran anschließende Gesetzgebungsprozess sowie die Beschaffungen würden einfacher vonstatten gehen, da bereits in der Planung ein Konsens gebildet worden wäre. Die derart ausgestaltete politisch abgestützte Streitkräfteentwicklung wird der heute geforderten Transformation der Streitkräfte besser gerecht



Grafik 3: Die neue Kompetenzhierarchie der Streitkräfteplanung.

als der bisherige Prozess und zu mehr politischer Akzeptanz führen als das bisherige Modell.

Die vor allem im Rahmen der NPM-Reformen in vielen Kantonen entwickelten neuen Prozesse und Instrumente zur politischen Planung haben sich recht gut bewährt. Es gibt keinen Grund, wieso gerade die politische Streitkräfteentwicklung im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungsplanung nicht wie andere Politikbereiche nach den im NPM-Modell entwickelten Grundsätzen erfolgen könnte.

Der hier beschriebene Vorschlag lautet: Die Basis für alle Planungen im Bereich Sicherheitsbericht muss ein nachgeführter oder aktualisierter neuer Sicherheitspolitischer Bericht sein. Dieser soll von der Bundesversammlung nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern in klar definierten Bereichen materiell behandelt, allenfalls abgeändert und genehmigt oder beschlossen werden. Mit dem hier vorgeschlagenen neuen parlamentstauglichen Instrument einer rollenden «Fähigkeitsorientierten Streitkräfteplanung» FOSKP wird daran anschliessend die konkretisierte Planung auf Stufe der Streitkräfteentwicklung der Bundesversammlung jährlich vorgelegt und auf vier Jahre dargestellt.

Erkannte Fähigkeitslücken können überzeugend und im Gesamtzusammenhang begründet und durch Beschaffungsanträge laufend geschlossen werden. Die jährlichen rein materialorientierten Rüstungsbot-schaften können entfallen; die massiv verbesserte Abstimmung und Verknüpfung von Aufgaben, Fähigkeiten und Ressourcen verhindern die aufgrund nicht bewilligter Finanzen häufig nicht umgesetzten und zu Papiertigern verkommenden Konzepte. Damit kann die Streitkräftetransformation vom Parlament laufend begleitet, mitbestimmt und politisch sanktioniert werden. Mit diesem kooperativen Vorgehen könnten viele der sich in den letzten Jahren manifestierenden

Akzeptanzprobleme zwischen Armeeplanung, Exekutiven und Legislativen besser gelöst werden.

Um diese Vorschläge umsetzen zu können, sind zwei Dinge zentral: Die Exekutive muss die Grösse haben, ihre Prärogative im Bereiche der Planung mit der Legislativen ein Stück weit zu teilen, um dafür mehr Handlungsspielraum in der Detailsteuerung zu erhalten. Die Legislative muss im Gegenzug dazu bereit sein, ihre Ungebundenheit an die Planung der Exekutiven ein Stück weit zu relativieren und sich aus der Detailsteuerung zurückzuziehen.

Dabei ist zentral die hier vom Autor vertretene Überzeugung, dass die Legislative durch derartige neue Formen des Zusammenwirkens gegenüber Exekutive und Verwaltung nicht geschwächt, sondern eben gerade gestärkt wird: Sie wird mitverantwortlich und ist in Teilen damit auch an die von ihr mitbestimmte Planung gebunden, kann aber dafür wesentlich früher Einfluss nehmen und auf strategischer Stufe kontinuierlich mithelfen, Weichen zu stellen. Armee und Verwaltung schliesslich gewinnen durch die politisch abgesicherte FOSKP Handlungssicherheit: Was von der Exekutive vorgelegt und von den Räten – allenfalls nach Änderungen – beschlossen worden ist, hat bedeutend höhere Chancen, nachher im Bereich der Finanzbeschlüsse und der Gesetzgebung auch tragfähig umgesetzt zu werden.

Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine allfällige Umsetzung dieser Vorschläge eine Systemänderung darstellt. Obwohl notwendig, muss bei der Ablösung des bisherigen Prozesses mit Widerstand gerechnet werden. Strukturen, die sich jahrzehntelang kaum verändert haben, sind schwierig aufzubrechen. Ein solcher Schritt bedarf also der Bereitschaft und Flexibilität der Exekutive, der Legislative und der Verwaltung. Entsprechend muss auf allen drei Ebenen frühzeitig Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Anhang

Mögliche Struktur und Inhalt des Sicherheitspolitischen Berichtes

Der **informative Teil** umfasst:

Einleitung und Grundlagen: Aufgabenstellung, Mandat, Ziel und Zweck des Berichtes; Verfassungsaussagen zur Sicherheit; Stellenwert des Berichtes.

Lagebeurteilung, Risiken und Gefahren: «Neue» Risiken und Bedrohungen, bisherige Risiken und Bedrohungen, Klärung und Aufzeigen von Eintretenswahrscheinlichkeiten (gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität, Terrorismus, Informationskriegsführung, Proliferation, Unruhen im Innern, gescheiterte Staaten [Bürgerkriege], bewaffnete Konflikte in Europa, human- und naturbedingte Katastrophen, Wirtschaftskriege, Energieversorgungssicherheit, Weltraumsicherheit u.a.) anhand der konkreten Geschehnisse (Ort und Zeit).

Die nationalen Interessen und sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz: Definition der Zielsetzungen gegen aussen, der Zielsetzungen gegen innen, Stellenwert des Berichtes.

Die Strategie der Schweiz sowie Eckwerte resp. Probleme im Bereich der Umsetzung dieser Strategie: Grundlagen, Inhalte, Führung und Umsetzung; Wehrpflicht und Miliz, nationale Sicherheitskooperation (Militär und Polizei), Abkehr von der Regionalförderung und Strukturpolitik, Zukunft einer (staatlichen/nicht staatlichen) Rüstungsindustrie mit Standort Schweiz, Behandlung der Prinzipien des staatlichen Risikomanagements, nationale Perzeption der Bedrohungen; Klärung wesentlicher Grundsatzfragen (bspw. inwieweit ist Anti-Terrorbekämpfung Polizeiarbeit?), Erwartungen an die Handlungsfähigkeit der Regierung.

Mitüber berücksichtigende staats- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Schweiz: Die sicherheitspolitischen Verpflichtungen, die Aussenbeziehungen (CH-EU, CH-UNO, CH-NATO), die Neutralität und deren Stellenwert resp. Ausgestaltung in der Staatspraxis.

Beschreibung der Instrumente und Mittel der Sicherheitspolitik und deren Aufgaben:

- Streitkräfte (Armee)
- Aussenpolitik
- Wirtschaftspolitik
- Entwicklungspolitik
- Neutralität

Der **Beschlussteil** sucht die Einbindung des National- und Ständerates durch den Konsens in den Kernaussagen:

Schlussfolgerungen in Form von Kernaussagen (Leitsätzen) zur Schweizer Sicherheitspolitik:

- Leitsatz 1
- Leitsatz 2
- Leitsatz 3 ...

Mögliche Struktur und Aufbau der FOSKP

Auch dieses Dokument wäre wiederum in einen informativen und einen Beschlussteil gegliedert:

Informativer Teil (nicht genehmigungspflichtig)

Einleitung und Grundlagen: Aufgabenstellung, Ziel und Zweck des vorliegenden Berichts; Verfassungsaussagen und Leitsätze aus dem gültigen Bericht zur Sicherheitspolitik; Stellenwert des Berichts, Bindungswirkung.

Lagebeurteilung: Hier werden die seit Vorlage der letzten FOSKP eingetretenen relevanten sicherheitspolitischen Entwicklungen dargestellt und bewertet:

- Risiken und Chancen (als jährliches Update zur sicherheitspolitischen Lagebeurteilung): Beurteilung, Bewertung und Schlussfolgerungen der bisherigen Risiken und Bedrohungen sowie neuer Risiken und Bedrohungen; Beurteilung, Bewertung und Schlussfolgerungen der Chancen
- Definition nationaler Interessen und sicherheitspolitischer Ziele: Zielsetzung gegen aussen; allfällige notwendige Schwergewichtsverlagerungen; Zielsetzung gegen innen; allfällige notwendige Schwergewichtsverlagerungen
- Grundlagen der gültigen Strategie und allfällige notwendige Anpassungen: Inhalte, Führung und Umsetzung
- Bewertung staats- und völkerrechtlicher Rahmenbedingungen: Aussagen zur Entwicklung von sicherheitspolitischen Verpflichtungen, zu den Aussenbeziehungen, zur Neutralität
- Internationale Trends im Rahmen der Sicherheitspolitik und Streitkräfteentwicklung: Aufarbeitung der für die Schweiz relevanten Benchmarks

Informativer Teil: Stand, Trends und Weiterentwicklung bei den anderen für die Streitkräfte relevanten Instrumenten und Mitteln der schweizerischen Sicherheitspolitik:

- Aussenpolitik
- Wirtschaftspolitik
- Entwicklungspolitik
- Neutralität
- ...

Stand, Probleme und Weiterentwicklung der Schweizer Streitkräfte:

- Fähigkeiten und Fähigkeitslücken
- Übersicht und Beurteilung zu Fähigkeiten und Fä-

higkeitslücken; geplante Beschaffungen zur Schliessung der Lücken

- Notwendige Entwicklungsschwerpunkte, abgeleitet aus Risikoprofil, Wirkungs- und Leistungszielen (= Fähigkeiten)
- Doktrin: Doktrinelle und organisatorische Weiterentwicklung der Armee

Beschlussteil (genehmigungspflichtig)

Leitsätze zur weiteren Streitkräfteentwicklung:

Die Eckwerte der einzelnen Vorhaben sind in Leitsätzen formuliert. Diese sind für die Realisierung der Streitkräftetransformation massgebend. Sie dienen als Umsetzungsrichtlinien für die rechtliche und inhaltliche Ausgestaltung der von den Kammern der Räte bevorzugten Varianten, Modelle und zu tätigenden Beschaffungen.

- Leitsatz I
- Leitsatz II
- Leitsatz III
- Leitsatz ...

Finanzen und Ressourcen für Betrieb, Beschaffungen und Investitionen: Hier sind zunächst die zur Aufgabenerfüllung und für die Investitionen benötigten

finanziellen Aufwände über vier Jahre darzustellen:

- Einmalige Einführungs-, Investitions- und Beschaffungsaufwände in Form von Verpflichtungs- oder Rahmenkrediten
- Wiederkehrender Aufwand für Betrieb und Unterhalt über vier Jahre
- Zusammenfassung aller Aufwandarten, Grundlagen zur Finanzplanung

Literatur und Quellen

Ein Literaturverzeichnis kann beim Verfasser bezogen werden.



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK UND WEHRWISSENSCHAFT

Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz als Staatswesen, als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen und Publikationen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

Sie erreichen uns unter:

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft,
Postfach 65, 8024 Zürich

Internet: www.vsww.ch

Telefon: 044 266 67 67 oder Fax: 044 266 67 00

Postkonto 80-500-4, Credit Suisse Zürich,
IBAN: CH 36 0483 5046 8809 0100 0

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!