

Vom SIPOL B über den Armeebericht 2010 zum Zusatzbericht

Am 1. Oktober 2010 hat der Bundesrat den Armeebericht 2010 verabschiedet. Im Folgenden wird darüber berichtet, welches die Veranlassung für diesen Bericht war. Im Weiteren wird kurz auf dessen Aufbau und einige wesentliche Aussagen eingegangen. Im Zusatzbericht zum Armeebericht wurden Varianten mit Sollbeständen von 60 000 bis 120 000 Angehörigen der Armee in ihren wesentlichen Parametern – inkl. zu erwartende Ausgaben – untersucht. Das weitere Vorgehen nach dem Armeebericht wird aufgezeigt.

Jacques Lörtscher

Dipl. Masch.-Ing. ETHZ. Major a.D. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Armeestab. Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern.
E-Mail: jacques.loertscher@vtg.admin.ch

Veranlassung für Armeebericht

Der sicherheitspolitische Bericht 2010 (SIPOL B 2010) und seine Entstehung

Der letzte sicherheitspolitische Bericht (SIPOL B 2000) stammte vom 7. Juni 1999^[1]. Eine Überprüfung bzw. Aktualisierung war vorzunehmen, weil sich in den letzten rund zehn Jahren sicherheitspolitische Akzentverschiebungen ergeben hatten wie die Verschiebung globaler Machtverhältnisse, die sich beschleunigende Globalisierung und Vernetzung^[2].

Nachdem der Entwicklungsschritt 2008/11 am 2. Oktober 2006 im Parlament durchgefallen war, wurden Stimmen laut, die dem Bundesrat vorwarfen, es sei ihm nur ungenügend gelungen, «diesen Schritt als notwendige und bedrohungs-gerechte Anpassung an sich verändernde Herausforderungen zu erklären.» In der Antwort zur Interpellation «Sicherheitspolitik. Entwicklungsschritt 2008–2011»^[3] vom 29.11.2006 erklärte sich der Bundesrat bereit, «dem Parlament regelmässig einmal pro Legislatur Bericht über die sicherheitspolitische Strategie zu erstatten. Er beabsichtigt aber nicht, jedes Mal einen neuen sicherheitspolitischen Bericht zu verfassen, sondern den Umfang der Berichterstattung dem Ausmass der Veränderung der Strategie anzupassen.» In die gleiche Richtung stiessen zwei parlamentarische Initiativen, die aber einen anderen Ausgangspunkt hatten.^[4]

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 2. Juli 2008 be-

schlossen, den Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz zu überarbeiten. Der Bundesrat ging damals davon aus, dass der Bericht zwischen August und Oktober 2009 verabschiedet werden könnte.

Die Erwartungen an den neuen sicherheitspolitischen Bericht waren hoch. Die Bedrohungen und Gefahren sowie die Mittel und Massnahmen zu deren Bewältigung sollten ins Zentrum gestellt werden. Der Bundesrat ging auch davon aus, dass die im sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL B 2000) beschriebene Strategie «Sicherheit durch Kooperation» beizubehalten wäre.

Anpassungen sollten vorgenommen werden, «in der Beschreibung und Gewichtung von Bedrohungen und Gefahren, in der Beschreibung der internationalen sicherheitspolitischen Strukturen, und in der Darlegung, wie die einzelnen Instrumente der Sicherheitspolitik (Aussenpolitik, Armee, Bevölkerungsschutz, Wirtschaftspolitik, wirtschaftliche Landes-

[1] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBL Nr. 38 vom 28. September 1999, S. 7657–7734.

[2] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBL Nr. 30 vom 3. August 2010, S. 5134.

[3] vgl. 06.3471 Interpellation Fraktion FDP Nationalrat «Sicherheitspolitik. Entwicklungsschritt 2008–2011» vom 03.10.2006 und gleichlautend 06.3472 Interpellation Ständerätin Leumann Helen vom 03.10.2006.

[4] Parlamentarische Initiative 05.436 «Neues Verfahren für die Rüstungsprogramme» vom 05.10.2005 und Parlamentarische Initiative 06.447 «Strategiebericht als Grundlage der Sicherheitspolitik der Schweiz» vom 23.06.2006.

versorgung, Staatsschutz und Polizei) auszugestalten und einzusetzen seien. Schliesslich sollte der Bericht auch einen weiteren Impuls zur Ausgestaltung der Nationalen Sicherheitskooperation und zur Koordination der Sicherheitspolitik zwischen den betroffenen Bundesstellen und den Kantonen geben.»^[5]

Durch Anhörungen (Hearings) sollte eine breite Abstützung des SIPOL B erreicht werden. 45 Organisationen oder Einzelpersonen, darunter 11 Experten der Sicherheitspolitik aus anderen Staaten und internationalen Organisationen nahmen zwischen Ende Februar und Ende April 2009 daran teil. An die Anhörungen war die Hoffnung des Bundesrates geknüpft, auf diese Weise «zu einem erneuerten, verbreiterten und vertieften sicherheitspolitischen Konsens zu gelangen.»^[6] Das VBS wurde am 17. Juni 2009 vom Bundesrat beauftragt, den Bericht in Zusammenarbeit mit den Kantonen auszuarbeiten. Ein erster Entwurf vermochte aber nicht zu genügen, und der Bundesrat beschloss am 21. Oktober 2009, «dass die Eckwerte für die künftige Stossrichtung und die grundsätzliche Ausgestaltung von drei Elementen des Berichts – Sicherheitsverbund Schweiz, Auslandengagement der Armee und Weiterentwicklung der Armee – unter Einbezug aller betroffenen Departemente im Bericht ausführlicher dargelegt werden sollen.»^[7] Am 23. Juni 2010 wurde der sicherheitspolitische Bericht 2010 vom Bundesrat verabschiedet.

Erkenntnisse aus dem SIPOL B

In den vergangenen zehn Jahren haben sicherheitspolitische Akzentverschiebungen stattgefunden. Diese haben aber die Bedrohungslage für die Schweiz nicht fundamental verändert, so dass sich grundsätzliche Änderungen an der bisherigen sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz nicht aufdrängen. Hingegen wird als wichtig erachtet, dass die vorhandenen sicherheitspolitischen Instrumente bezüglich ihres Zusammenspiels optimiert werden, um die Effektivität und die Effizienz zu steigern. Stichwort dazu ist der Sicherheitsverbund Schweiz, in welchem es darum geht, die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu verbessern, zu intensivieren und zu institutionalisieren.

Was die künftige Ausrichtung der Armee anbelangt, werden im sicherheitspolitischen Bericht als Fazit für die Weiterentwicklung der Armee zehn Eckwerte sowie die für die Aufgaben der Armee identifizierten Konsequenzen aufgeführt.^[8]

Hingegen wird als wichtig erachtet, dass die vorhandenen sicherheitspolitischen Instrumente bezüglich ihres Zusammenspiels optimiert werden ...

Wie eingangs erwähnt, waren die Erwartungen an den neuen sicherheitspolitischen Bericht hoch, wurde doch angenommen, dass mit dem Bericht die künftige Marschrichtung der Armee geklärt würde. Vergleicht man dazu die zwei Vorgängerberichte^[9] des SIPOL B 2010, so stellt man fest, dass diese in ihren Aussagen zur Armee nicht entscheidend mehr hergaben. In einer sicherheitspolitischen Auslegeordnung ist die Armee nur Teil der sicherheitspolitischen Instrumente – wenn auch der gewichtigste. In diesem Sinne wurde im SI-

POL B 2010 die Körnigkeit der Aussagen durchgehend gewahrt. Das reklamierte Defizit im SIPOL B 2010 bezüglich Klärung der Aufgaben der Armee sollte mit einem Armeebereich ergänzt werden und bis zur politischen Behandlung des SIPOL B 2010 zur Verfügung stehen.

Der Armeebereich 2010

Der Auftrag an den Chef der Armee zur Erstellung des Armeebereiches wurde vom Chef VBS am 15. Februar 2010 erteilt. Der Bericht sollte Ende August zur Verabschiedung im Bundesrat bereit sein. Zielsetzung des Berichts war, die Politik über die Art und Weise zu informieren, wie die Armee die gefragten Leistungen – ausgehend von den aktuellen und vorhersehbaren Bedrohungsformen – künftig erbringen kann. Im Weiteren sollte vertieft auf die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung eingegangen werden. Oder anders ausgedrückt ging es darum, die Eckwerte (Fazit) aus dem SIPOL B zu konkretisieren und eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Armee zu schaffen.

Der Chef VBS umriss die Zielsetzung für den Armeebereich wie folgt:

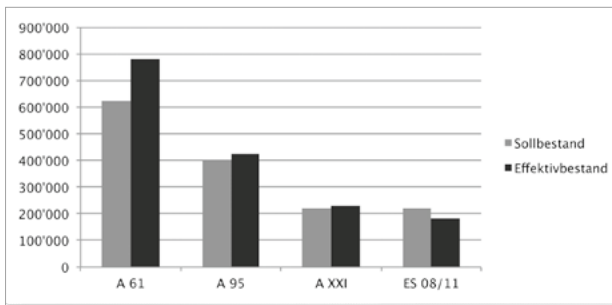
- Über die von der Armee erbrachten Leistungen zu orientieren;
- das Leistungsprofil bzw. den Auftrag an die Armee zu definieren;
- den Stand der Mängelbehebung darzustellen und Massnahmen aufzuzeigen;
- die Leitlinien und Eckwerte zur Weiterentwicklung der Armee aus dem sicherheitspolitischen Bericht zu konkretisieren und auf einer möglichen Zeitachse darzustellen;
- Sofortmassnahmen und eine Verzichtplanung darzustellen;
- die finanziellen Konsequenzen aufzeigen.

Aufbau / Inhalt des Armeebereiches

Aus den Zielsetzungen des Chefs VBS für den Armeebereich wurde eine Disposition erstellt, die – nebst Übersicht (Zusammenfassung des Berichtes) und der Veranlassung – folgende Themenbereiche und Inhalte umfasste:

- **Entwicklung der Armee.** «Damit man weiss, wohin man soll, muss man wissen woher man kommt.» Es galt, die Reformen der Armee von der Armee 61 über die Armee 95, die Armee XXI bis zum Entwicklungsschritt 2008/11 (ES 08/11) mit ihren Eckwerten – auch den finanziellen – kurz in Erinnerung zu rufen. Der Aderlass von der Armee 61 (Stand 1.1.1990) bis zum umgesetzten Entwicklungsschritt 2008/11 (per 1.1.2011) liest sich bezüglich Personal, Material und Finanzen «dramatisch». Es muss aber berücksichtigt werden, dass der Wegfall der direkten militärischen Bedrohung von Westeuropa durch den Warschauer Pakt und der Zerfall desselben als ebenso dramatisch einzustufen sind. Die Abbildungen 1 bis 4 mögen dies auszugsweise aufzeigen.^[10]

- **Standbericht.** Was leistet die Armee heute und wo sind ihre wesentlichen Defizite? Diese Fragestellungen waren in einem Standbericht zu beantworten. Die Erkenntnisse mündeten in den einzelnen Bereichen^[11] in Listen von Massnahmen, die bis 2013 zu ergreifen sind. Diese umfassen auch Sofortmassnahmen (SOMA) und Verzichte. Verzichte z. B. auf überzählige oder obsolete Systeme, die zwecks Einsparung von Betriebsausgaben



[1]

ausser Dienst zu stellen sind – zum Teil auch vorzeitig. In den wesentlichen Bereichen decken sich diese Massnahmen mit solchen, die schon im Frühjahr 2009 im Bericht der «Herausforderungen der Armee»^[12] – auch «Mängelliste» genannt – aufgezeigt wurden. Dieser Standbericht ist auch im Zusammenhang mit den Motionen 09.4332 SR Gutzwiller und 09.4333 SR Schwaller vom 11.12.2009: «Handeln statt klagen: die Mängel der Armee endlich beheben» zu sehen; er sollte eine Antwort darauf sein.

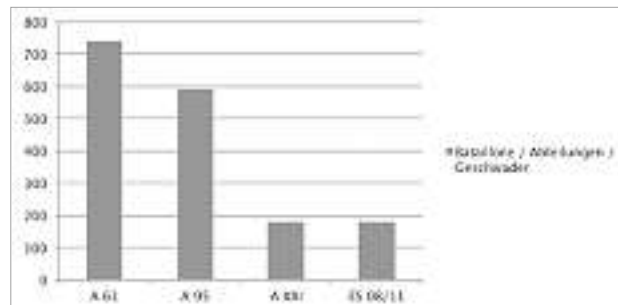
- **Bedrohungen, Gefahren und Konsequenzen für die Armee.** Die Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz und damit deren Verwundbarkeiten waren aufzuzeigen und daraus die möglichen Leistungen der Armee abzuleiten und die Konsequenzen für die Armee in Eckwerten zu formulieren. Die Ausführungen im Armeebereich nehmen den Faden aus dem sicherheitspolitischen Bericht auf und konkretisieren die Bedrohungen und Gefahren, im Rahmen derer die Armee fähig sein muss, Leistungen zu erbringen. Diese Bereiche sind:
 - Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen;
 - Ereignisse im Ausland mit Auswirkungen auf die Schweiz;
 - Nötigung oder Erpressung;
 - Abwehr eines militärischen Angriffs.

Die möglichen Leistungen der Armee werden im Armeebereich mit den Stichworten schützen, helfen und kämpfen umschrieben.

- **Leistungsprofil der Armee.** Die aus den Bedrohungen und Gefahren abgeleiteten Aufträge an die Armee waren zu konkretisieren und ins künftige Leistungsprofil umzusetzen. Dieses gibt Auskunft über die für einzelne Aufträge einsetzbaren Mittel sowie die zeitlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten für entsprechende Einsätze (vgl. dazu Abb. 5 Leistungsprofil).

Neu ist auch, dass die Armee fähig sein muss, den zivilen Behörden bei ausserordentlichen Ereignissen bis zu 35 000 AdA «aus dem Stand» zur Verfügung zu stellen.

Die Armee XXI kannte kein Leistungsprofil dieser Art. Das im Rahmen des Entwicklungsschrittes 2008/11 entwickelte Leistungsprofil gab keine Auskunft über den für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz vorgesehenen Bestand. Neu ist auch, dass die



[2]

Armee fähig sein muss, den zivilen Behörden bei ausserordentlichen Ereignissen bis zu 35 000 AdA «aus dem Stand» zur Verfügung zu stellen.

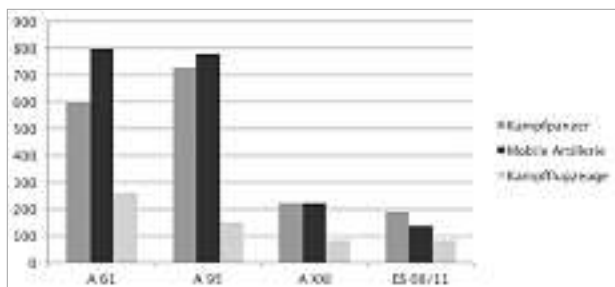
Das Leistungsprofil bezieht sich grundsätzlich auf die normale Lage. Das heisst, dass die Armee die verschiedenen Leistungen gleichzeitig und parallel – und im Rahmen des ordentlichen Dienstleistungsplanes – zu erbringen im Stande sein muss. Einschränkend ist zu vermerken, dass die Unterstützung der zivilen Behörden beim Konferenz- und Objektschutz mit bis zu 8000 AdA nur dann in den Dienstleistungsplan integriert werden kann, wenn der zu leistende Einsatz früh genug bekannt ist. Die Unterstützung der zivilen Behörden mit bis zu 35 000 AdA bei ausserordentlichen Ereignissen macht allerdings ein Truppenangebot erforderlich.

- **Grundmodell der Armee.** Ausgehend von den Rahmenbedingungen wie Neutralität, Milizsystem, Militärdienstpflicht, gesellschaftliche Entwicklung und Ressourcen, werden die zu erbringenden Leistungen beschrieben. Diese umfassen weiterhin die Erhaltung und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden sowie die Friedensförderung. Die grundsätzlichen Überlegungen zur

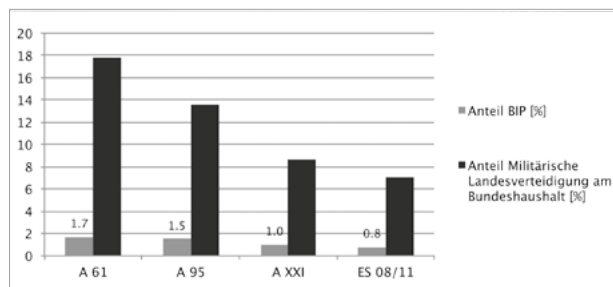
- [5] Medieninformation des VBS vom 02.07.2008 «Bundesrat lanciert Überarbeitung des Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz». http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news_detail.19928.nsb.html
- [6] Medieninformation des VBS vom 18.02.2009: «Sicherheitspolitischer Bericht 2009 – Anhörungen beginnen Ende Februar». http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news_detail.25404.nsb.html
- [7] Medieninformation des VBS vom 15.04.2010: «Der Bundesrat verabschiedet den Entwurf des neuen sicherheitspolitischen Berichts». http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news_detail.32629.nsb.html
- [8] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBL Nr. 30 vom 3. August 2010, S. 5189 ff.
- [9] Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz und Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000).
- [10] Die Abbildungen basieren auf der tabellarischen Zusammenstellung der Parameter der vier Armeeeorganisationen im Armeebereich (vgl. Kapitel 2 Entwicklung der Armee).
- [11] Doktrin, Armeeeorganisation und Milizpersonal der Armee, Ausbildung, Ausrüstung und Material, Logistik, Personal, Finanzen, Infrastruktur, Führungsunterstützung, Ökologische Rahmenbedingungen.
- [12] Dieser Bericht hat seinen eigentlichen Ursprung im Bericht «Überprüfung der Zielsetzungen der Armee. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes» vom 13. Februar 2008.

[1] Abnahme der Bestände an AdA

[2] Abnahme der Zahl der Truppenkörper



[3]



[4]

Umsetzung der vorgenannten Leistungen am Boden, in der Luft, bezüglich Führungsunterstützung und Logistik sowie der Friedensförderung und des Assistenzdienstes im Ausland werden ausführlich dargelegt.

Viel Raum nehmen auch Überlegungen dazu ein, wie finanzielle Einsparungen erzielt werden können, um mittelfristig in der Lage zu sein, die nötigen Investitionen sicherzustellen.

Thematik Durchdiener. Ein höherer Anteil an Durchdienern als die heutigen 15 % eines Rekrutenjahrgangs hätte für die Armee gewichtige Vorteile, insbesondere bezüglich Bereitschaft, aber auch grosse Nachteile, was z. B. die Fragen der Milizkader in den Durchdienerverbänden sowie die «Beschäftigung» der Durchdiener in Zeiten ohne Einsätze anbelangt. Die Verfassungsmässigkeit einer Erhöhung des Durchdieneranteils wurde durch ein Rechtsgutachten^[13] von Prof. Rainer Schweizer untersucht.

- **Weiterentwicklung der Armee (WEA):** Im letzten Kapitel des Armeebereiches geht es um die Weiterentwicklung der Armee. Grundtenor ist, das zu behalten, was sich bewährt hat. Die im Standbericht aufgezeigten Mängel und die zu treffenden Massnahmen zu deren Behebung waren Basis für die Formulierung der Eckwerte für die WEA.

**Der Armeebereich aus militärischer Sicht
Zielerreichung**

Armeebereich versus Armeeleitbild. Der Armeebereich wurde – wie schon erwähnt – auf Basis des Fazits für die Weiterentwicklung der Armee erstellt und kann aufgrund der speziellen Zielsetzung nicht den Anforderungen genügen, die an ein Armeeleitbild im Sinne desjenigen der Armee XXI gestellt werden. Die im SIPOL B 2010 gemachten Aussagen zur Armee sollten konkretisiert werden, bevor der Bericht als solcher nur schon vom Bundesrat verabschiedet war. Dazu kam, dass der SIPOL B 2010 auf Wunsch des Bundesrates mehrmals in Teilen angepasst bzw. erweitert werden musste.

Die im SIPOL B 2010 gemachten Aussagen zur Armee sollten konkretisiert werden, bevor der Bericht als solcher nur schon vom Bundesrat verabschiedet war.

Von politischer Seite wurde u. a. gefordert, im Armeebereich seien Varianten für eine weiterentwickelte Armee aufzuzeigen.

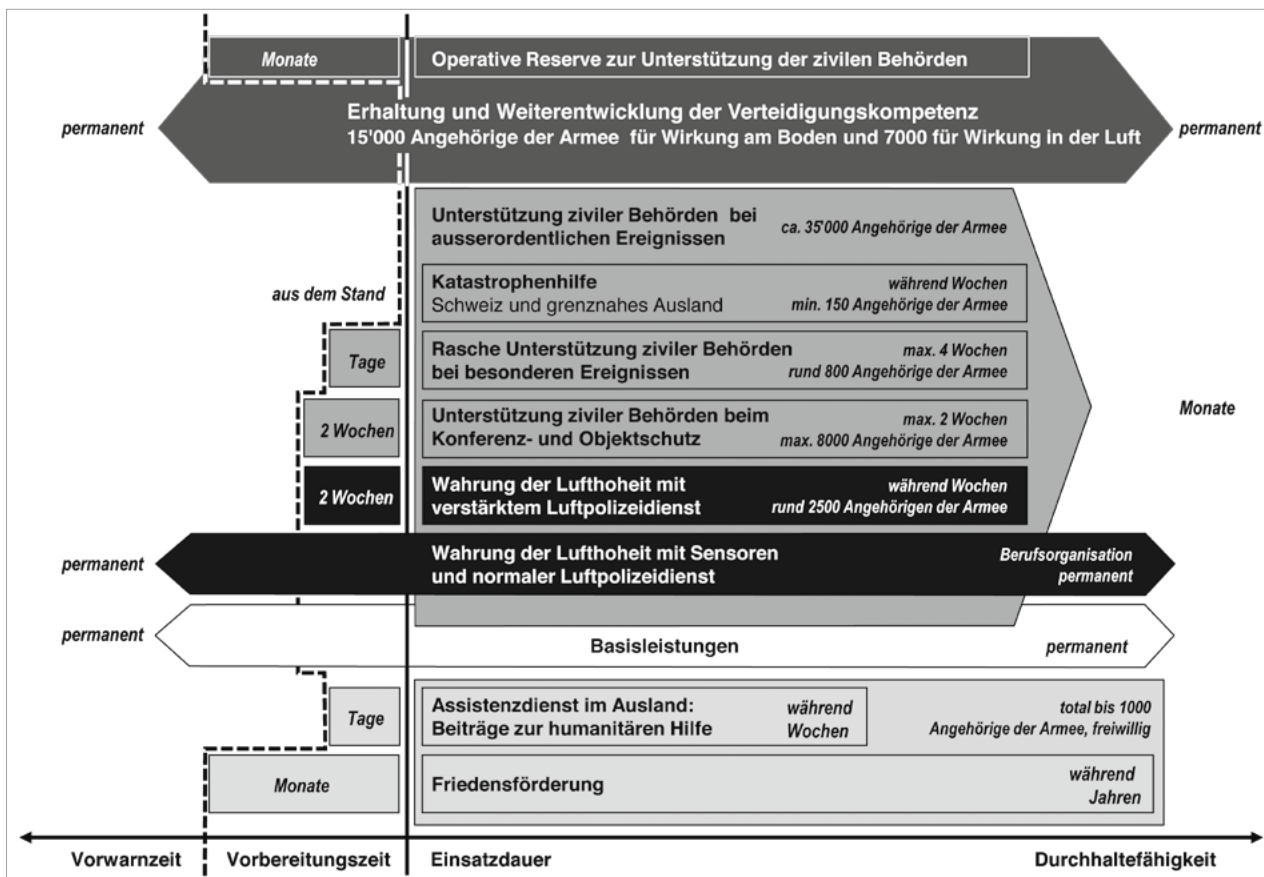
Des Weiteren sollten die jährlichen Ausgaben einer «modernen Wunscharmee» bestimmt werden. Die Partisanenarmee wurde zwar als für die Schweiz unrealistisches Armeemodell gleich zu Beginn verworfen, hingegen wurden von Anfang an Überlegungen zu Armeemodellen verschiedener Ausprägung – Akzent auf Verteidigung oder Akzent auf der Unterstützung ziviler Behörden sowie die Höhe des jährlichen Ausgabenplafonds – gemacht. Der Entwurf des Armeebereiches, der am 23. Juni 2010 ein erstes Mal im Bundesrat behandelt wurde, umfasste so als Grundvariante ein leistungsoptimiertes Modell mit einem Sollbestand von 95 000 AdA sowie vier daraus abgeleitete Varianten. Der Armeebereich musste in mehreren Schritten überarbeitet werden. So wünschte der Bundesrat u. a. eine umfassendere Gewichtung und Darstellung der Auslandseinsätze und der Durchdiener. Die ursprünglich fünf Modelle wurden schliesslich auf eines – das Grundmodell – reduziert, für welches der Bundesrat die Eckwerte Sollbestand 80 000 AdA und jährlicher Ausgabenplafond für die Armee von 4,4 Mrd. Fr. (zuzüglich einer allfälligen Teuerung) festlegte. Mit der Verabschiedung des Armeebereiches durch den Bundesrat am 1. Oktober 2010 wurde schliesslich das Ziel erreicht – wenn auch über diverse Umwege.

Vom Bundesrat festgelegter Ausgabenplafond als Krux

Es war immer klar, dass das Leistungsprofil im Armeebereich mit dem vom Bundesrat festgelegten Ausgabenplafond nicht umfassend umsetzbar ist. Um mittelfristig die Finanzierung der notwendigen Investitionen sicherzustellen, sind rigorose Einsparungen vorzunehmen. Dies muss auch dem Bundesrat bei seiner Vorgabeentscheid klar gewesen sein. Im Armeebereich wurden daher im Kapitel 6.5 elf Teilbereiche aufgeführt, in welchen wesentliches Einsparpotenzial erwartet werden könnte. Die möglichen Massnahmen gehen zum Teil sehr weit – sogar der Tiger-Teilersatz (TTE)^[14] wird zur Diskussion gestellt. Um Entscheide fällen zu können, hat der Bundesrat das VBS beauftragt, eine vertiefte Analyse vorzunehmen und die Einsparmöglichkeiten zu konkretisieren und ihm darüber Bericht zu erstatten.

Leider wurden ein weiteres Mal die Finanzen als Ausgangspunkt sicherheitspolitischer Überlegungen gewählt und nicht die von der Armee erwarteten Leistungen.

Die Einsparmöglichkeiten werden Abstriche am Leistungsprofil bedingen. Dass der Abgleich zwischen Leistungen der Armee und Ausgaben einen militärischpolitisch iterativen Pro-



[5]

zess verlangt, ist naheliegend und akzeptiert. Leider wurden ein weiteres Mal die Finanzen als Ausgangspunkt sicherheitspolitischer Überlegungen gewählt und nicht die von der Armee erwarteten Leistungen.

«Zankapfel» Sollbestand

Die Armee XXI Ausprägung ES 08/11 ist auf Dauer nicht zu alimentieren. Dies hat verschiedene Gründe. Angefangen beim Offizierskader, das seit längerer Zeit nicht mehr gemäss Sollbestand generiert werden kann. Das hat zur Folge, dass vor allem in den Stäben der Nachwuchs zu gering ist. Dazu ist aber auch zu sagen, dass im Rahmen des ES 08/11 bei den Stäben «Design-Fehler» gemacht wurden; die Stäbe sind zu gross. Durch die in den letzten zwei Jahren seit Wegfall der Gewissensprüfung festzustellende Abwanderung in den Zivildienst wird die Alimentierung der Armee erschwert, und die mittelfristigen demographischen Aussichten werden diese Problematik noch verstärken.

Andererseits generiert der heutige hohe Soll- bzw. Effektivbestand zu viele Dienstage und damit auch hohe Betriebsausgaben. Unter diesem Aspekt muss die Armee über kurz oder lang kleiner werden – auch bezüglich Anzahl der Formationen sowie der Zahl und Grösse der Stäbe. Dem stehen stark divergierende Standpunkte der politischen Parteien gegenüber:

Der vom Bundesrat im Armeebericht als Eckwert festgelegte Sollbestand von 80 000 AdA (ohne Rekrutenjahrgang) ist für die einen «viel zu klein», für die anderen «immer noch zu gross und zu teuer». Die Diskussion über die Höhe des Sollbestandes ist so lange müssig, als die Politik sich nicht

darüber einigen kann, welche Leistungen sie von der Armee erwartet und was sie bereit ist, dafür an Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die Diskussion über die Höhe des Sollbestandes ist so lange müssig, als die Politik sich nicht darüber einigen kann, welche Leistungen sie von der Armee erwartet und was sie bereit ist, dafür an Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Erhalt und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Armee in absehbarer Zeit in der Abwehr eines militärischen Angriffs gefordert würde, ist im heutigen Europa mit seinen engen politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen sehr klein. Dennoch ist der Er-

[13] Im Zusammenhang mit Armee XXI ist die Verfassungsmässigkeit des Durchdiener-Modells bereits durch ein Gutachten von Prof. Dietrich Schindler vom 14. April 1999 geprüft worden.

[14] Der Tiger-Teilersatz wurde vom Bundesrat am 25. August 2010 grundsätzlich befürwortet, aber aufgrund der Finanzlage in die zweite Hälfte des Jahrzehnts verschoben.

[3] Abnahme der schweren Mittel

[4] Abnahme der Ausgaben für die Militärische Landesverteidigung

[5] Leistungsprofil der Armee gemäss Armeebericht

halt der Kernkompetenz Verteidigung zwingend nötig, wenn die Armee nicht – eher früher als später – jegliche Fähigkeiten zur Abwehr eines militärischen Angriffs verlieren soll.

Dieser Erhalt ist aber aufgrund der dazu nötigen Systeme in Beschaffung und Betrieb sehr teuer und kann angesichts der knappen Mittel quasi nur auf «Sparflamme» wahrgenommen werden. Es stellt sich daher die Frage, wo Fähigkeitslücken in Kauf genommen werden können und im Weiteren, ab welcher unterer Grenze ein Erhalt nicht mehr zu verantworten ist, weil weder Effektivität noch der «Return on Investment» (ROI) gegeben sind. Wenn immer möglich, ist zudem die Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung anzustreben, um à jour zu bleiben. Dies setzt aber sukzessive weitere Rüstungsinvestitionen voraus, denen der Ausgabenplafond rasch einmal Grenzen setzt.

Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung sind eng verknüpft mit der Beschaffung des TTE.

Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung sind eng verknüpft mit der Beschaffung des TTE. Der Wille des Bundesrates dazu ist zwar vorhanden, doch ist die Finanzierung nach wie vor unklar. Der im Armeebereich festgelegte Finanzrahmen von finanzierungswirksamen 4,4 Mrd. Fr. lässt eine Finanzierung aus dem laufenden Budget nicht zu. Das VBS und das EFD wurden daher vom Bundesrat beauftragt, alternative Finanzierungsmöglichkeiten bis Ende 2011 aufzuzeigen. Ob die am 9. März vom Nationalrat angenommene Motion^[15] seiner Sicherheitspolitischen Kommission für eine rasche Beschaffung von Kampfflugzeugen noch vor 2015 eine neue Ausgangslage zu schaffen vermag, wird sich zeigen.

Unterstützung der zivilen Behörden

Gemäss SIPOL B 2010 stellt die Unterstützung der zivilen Behörden eine Schwergewichtsaufgabe der Armee dar. Die Sicherstellung der Bereitschaft und möglicher Leistungen in den Bereichen «schützen» und «helfen» erfordern einen vergleichsweise hohen Kräfteansatz – und das je nach Situation – auch über längere Zeit. Wenn noch dem Aspekt der nötigen Ablösung nach max. vier Monaten Einsatz – aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen sowie aufgrund gemachter Erfahrungen ausländischer Streitkräfte – Rechnung getragen werden muss, so sind dem Sollbestand an AdA nach unten rasch Grenzen gesetzt. Die Kantone würden in vielen Situationen mit den ihnen zur Verfügung stehenden personellen Mitteln vor allem bezüglich Durchhaltefähigkeit rasch überfordert sein und wären auf die Hilfe der Armee angewiesen. Diese kann die zivilen Behörden bei ausserordentlichen Ereignissen aus dem Stand mit bis zu 35 000 AdA unterstützen.^[16] Die Ausgestaltung der Armee als Milizarmee macht eine solche «Reserve» möglich.

Der Katalog möglicher Leistungen der Armee zugunsten der zivilen Behörden – primär die Bereiche schützen und helfen – ist umfangreich, wie nachstehende Tabelle 6 zeigt:^[17]

Im Hinblick auf eine Senkung der Betriebsausgaben der Armee aufgrund der geleisteten Dienstage sind im Rahmen von Ausbildungs- und Dienstleistungsmodellen Lösungen zu finden, welche die Armee finanzierbar machen.

Berücksichtigt man weiter, dass heute bei den Einsatzverbänden – auch jenen zur Erfüllung von Unterstützungsaufgaben – erhebliche materielle Lücken wie z. B. bei geschützten Fahrzeugen bestehen, die aufgefüllt werden müssen, so wird die Finanzierung der Armee zur Quadratur des Zirkels. Es sei denn, die Politik zeige sich bereit, wieder mehr in die Sicherheit des Landes und damit in die Armee als strategische Reserve zu investieren.

Wie ist der Wert des Armeebereiches einzustufen?

Wie schon erwähnt, ging die Erstellung des Armeebereiches nicht so gradlinig vonstatten, wie man sich das ursprünglich vorgestellt hatte. Und als er dann vom Bundesrat am 1. Oktober 2010 verabschiedet wurde, hagelte es von verschiedensten Seiten Kritik. Dazu hat sicher auch die für viele unverständliche Festlegung der Eckwerte des Bundesrates – Sollbestand 80 000 AdA, Ausgabenplafond 4,4 Mrd. Fr. – beigetragen. Die lange Liste möglicher Sparmassnahmen im Armeebereich, die nun nachträglich zu verifizieren und zu konkretisieren sind, dürfte der Glaubwürdigkeit der Armee nicht eben förderlich sein. Der Armeebereich stellt aber mit seinen Aussagen nur einen ersten Schritt auf dem Weg der Weiterentwicklung der Armee dar. Erst die bis Ende 2011 noch zu erstellenden Konzepte zur künftigen Ausgestaltung der Armee werden weitere Klarheit und die Grundlagen für die Erstellung einer Botschaft im Hinblick auf die nötigen rechtlichen Anpassungen schaffen.

Der Armeebereich stellt aber mit seinen Aussagen nur einen ersten Schritt auf dem Weg der Weiterentwicklung der Armee dar.

Die Herleitung der im Armeebereich gemachten Aussagen von den Bedrohungen, Gefahren und Konsequenzen für die Armee über das Leistungsprofil und das Grundmodell der Armee ist logisch abgestützt – bzw. war es, bis die Eckwerte des Bundesrates das Leistungsprofil zum Teil in Frage stellten. Dieses stellt eine wesentliche Errungenschaft des Armeebereiches dar, wurden doch die Leistungen noch nie so detailliert mit den einsetzbaren Kräften und den zeitlichen Verhältnissen für Vorbereitung und Leistungserbringung dargelegt. Damit stellt das Leistungsprofil an und für sich auch eine gute Grundlage für die mittelfristige Planung der Armee dar. Diese Leistungen sind aber aufgrund der zum Teil fehlenden Ausrüstung mit dem festgelegten Ausgabenplafond nicht zu erbringen. Die Eckwerte des Bundesrates bedingen auch einen Abbau beim Immobilienportfolio. Das Stationierungskonzept der Armee wird im Rahmen der integralen Konzeptarbeit zum Armeebereich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erstellt. Ein regionalpolitisches Seilziehen um die Vermeidung bzw. Verminderung drohender Verluste von Arbeitsplätzen wird die Folge sein.

	Mögliche Leistung der Armee	Zeit / Dauer
Schützen	<ul style="list-style-type: none"> – Wahrung der Lufthoheit – Beitrag zur Antizipation und Frühwarnfähigkeit der Nachrichtendienste – Schutz der Netzwerke der Armee 	permanent
	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilität; Transportleistung zu Land und in der Luft – Schutz und Sicherung von Personen, Räumen und Objekten – Ausbau krisenresistenter Führung und Führungsinfrastruktur – Aufklärung aus der Luft – Einsatz von Spezialkräften oder Spezialisten – Schutz der eigenen Informatik-Infrastruktur 	innert Stunden / Tagen während Wochen / Monaten
Helfen	<ul style="list-style-type: none"> – Suche und Rettung, Katastrophenhilfe 	sofort, innert Stunden während Tagen
	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Informations- und Kommunikationsmitteln – Aufbau temporärer Infrastruktur – Verteilung von Gütern – Erkunden, Aufklären, Evakuieren aus der Luft – Aufspüren und Analysieren radioaktiver, chemischer oder bakteriologischer Mittel sowie Eindämmen von Seuchen inkl. Säubern – Unterstützung des zivilen Sanitätsdienstes – Entsenden von Katastrophenhilfe-Spezialisten, von Luft- oder Bodentransportmitteln – Friedensförderungseinsatz mit Einzelpersonen, Kleindetachementen oder Kontingenten – Unterstützung humanitärer Hilfeleistung 	innert Stunden / Tagen während Wochen / Monaten
Kämpfen	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung – Einsatz von Teilen des Verteidigungskerns als operative Reserve – Einsatz von Spezialkräften 	permanent
	<ul style="list-style-type: none"> – Aufwuchs zur vollständigen Verteidigungsfähigkeit 	Jahre

[6]

Aus Sicht der Armee hat der Armeebericht vor allem eines geschafft: Die Diskussion über die Zukunft der Sicherheitspolitik im Allgemeinen und die Armee im Speziellen ist angestossen. Noch scheinen die Positionen der politischen Parteien unvereinbar. Es ist aber zu hoffen, dass eine sachliche politische Behandlung des Armeeberichtes zu einer Entkrampfung in sicherheitspolitischen Belangen führen wird.

Der Zusatzbericht zum Armeebericht 2010

Am 18. November 2010 tagte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) und befasste sich ein erstes Mal mit dem Armeebericht. Bemängelt am Bericht wurde vor allem das Fehlen jeglicher Varianten bezüglich Sollbestand, Leistungsprofil und Ausgaben bei vollständiger Ausrüstung der Verbände sowie das Fehlen einer Doktrin. Die Kommission beauftragte das VBS in der Folge, bis zum 1. April 2011 einen Zusatzbericht zum Armeebericht zu erstellen, der die aus ihrer Sicht offenen Fragen klären sollte.

Der Auftrag der SiK-S an den Chef VBS lautete wie folgt:

- «Das VBS wird beauftragt, folgende Punkte in Zusatzberichten bis 1. April 2011 darzulegen:
- Es sind Varianten für Armeebestände von 60 000, 80 000, 100 000 und 120 000 AdA zu prüfen.
- Es ist die Gliederung, die Ausrüstung und das Leistungsprofil einer Armee gemäss diesen Varianten darzulegen, inklusive Priorisierung der möglichen Einsätze.
- Es sind die Kosten der Armee bei vollständiger Ausrüstung für diese Varianten zu errechnen (Investitions- und

Betriebskosten). Dabei ist die Kongruenz von Leistungsprofil, Armeegrösse und Finanzen zu wahren.

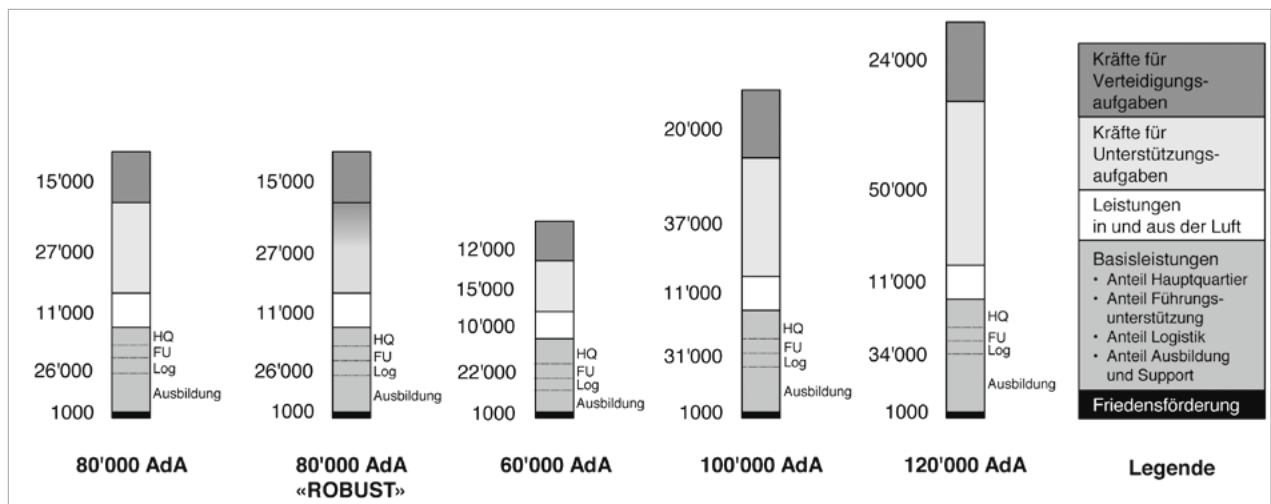
- Die Doktrin der Armee ist in ihren Kernpunkten festzulegen.
 - Es ist darzulegen, wie sich die Schweiz in eine internationale Sicherheitsarchitektur einbringen will.
- Es sind für alle Varianten entsprechende Entwürfe von Bundesbeschlüssen vorzulegen.»

Die zwei Teilaufträge «Sicherheitsarchitektur und Bundesbeschlüsse» wurden durch das Generalsekretariat VBS verfasst und sind Beilagen zum eigentlichen Bericht.

Auch wenn im ersten Moment der Auftrag als umfangreich und vor allem die dafür zur Verfügung stehende Zeit als sehr knapp erschienen, konnte zeitgerecht ein Bericht erstellt werden. Dieser scheint geeignet, als Diskussionsgrundlage für die politische Behandlung des Armeeberichtes zu dienen, zeigt er doch die Abhängigkeiten von Sollbestand, Leistung und schliesslich der damit verknüpften jährlichen Ausgaben

[15] 10.3889 – Motion SiK-NR «Beschaffung von Kampfflugzeugen», vom 8.11.2010.
 [16] Dazu ist ein entsprechendes Angebotssystem zu entwickeln.
 [17] vgl. Armeebericht Kapitel 4.4 Verwundbarkeit und Leistungen der Armee.
 [18] vgl. Armeebericht Kapitel 4.4 Verwundbarkeit und Leistungen der Armee.

[6] Katalog möglicher Leistungen der Armee



[7]

auf. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit musste die Körnigkeit der Aussagen vergleichsweise grob bleiben, was aber der Vergleichsmöglichkeit der einzelnen Varianten untereinander kaum Abbruch tut. Wesentlich für die Politik dürfte letztlich auch sein, die Eckwerte des Bundesrates im Armeebericht in ihre Vorstellungen einordnen zu können. Schliesslich ist auch zu bedenken, dass der Zusatzbericht nicht den anderen noch in Bearbeitung befindlichen Berichten – Bericht zuhanden Bundesrat zu den Einsparmöglichkeiten und Konzepte zum Armeebericht – vorgreifen durfte. In diesem Sinne sind der Auftrag des Bundesrates und der Zusatzbericht zum Armeebericht strikt auseinander zu halten.

Die Erstellung des Zusatzberichtes wurde durch externe Vertreter von Politik, Wirtschaft, Hoch- und Fachhochschulen, militärischen Verbänden etc. in einem Beirat und durch interne und externe militärische Fachleute in einem Think Tank begleitet. Diese beiden Gremien stehen auch für die weiteren noch zu erstellenden Berichte (Einsparmöglichkeiten, Konzepte zum Armeebericht) zur Verfügung.

Ausrichtung der Varianten und Annahmen

Die Varianten richten sich gemäss SIPOL B und Armeebericht auf die wahrscheinlichsten Bedrohungen und die Akzentuierung der Leistungen zugunsten der zivilen Behörden aus. Im Weiteren wurde der Grundsatz verfolgt, bei allen Varianten die zur Ausgewogenheit notwendigen finanziellen Mittel auszuweisen; der im Armeebericht festgeschriebenen Ausgabenplafond von 4,4 Mrd. Fr. wurde nicht weiter berücksichtigt.

Um die Resultate im Zusatzbericht verständlich und nachvollziehbar zu machen, wurden die für die Untersuchung der einzelnen Varianten getroffenen Annahmen im Bericht beschrieben und zum Verständnis wesentliche Aspekte erläutert.

Ausgangspunkt der Untersuchungen war die Annahme, dass bei einem Einsatz von Kräften für Verteidigungsaufgaben gleichzeitig auch Kräfte in der Lage sein sollten, Leistungen zugunsten der zivilen Behörden zu erbringen. Im Bedarfsfall müssen – mit gewissen Einschränkungen – auch Kräfte für Unterstützungsaufgaben für den Schutz von Land und Leuten im Verteidigungsfall eingesetzt werden können – und umgekehrt.

Um dem Leser die Übersicht über die einzelnen Varianten und Vergleiche zu erleichtern, wurde die Variante Sollbestand 80 000 AdA als Bezugsvariante gewählt. Diese entspricht bezüglich Leistungsprofil und Bestand dem im Armeebericht abgebildeten Grundmodell, mit der Ausnahme, dass anstelle des dort vorgegebenen jährlichen Ausgabenplafonds von 4,4 Mrd. Fr. der Bezugsvariante die auf Modellbasis errechneten Ausgaben zugeordnet werden. In der Darstellung wesentlicher Parameter der einzelnen Varianten werden Abweichungen zur Bezugsvariante angegeben.

Auszugsweise seien nachfolgend wichtige Annahmen und erläuternde Hinweise aufgeführt:

– Berechnungsmodell für die Ausgaben

Zur Schätzung der Ausgaben^[19] wurde auf Modulbausteinen basiert. Diese entsprechen in etwa Bataillonen und Abteilungen. Ein Modulbaustein ist das kleinste planerische Element, das eine eigene Leistung für das Gesamtsystem erbringen kann. Er ist gleichzeitig Kostenträger und Planungseinheit für die Investitionsplanung.

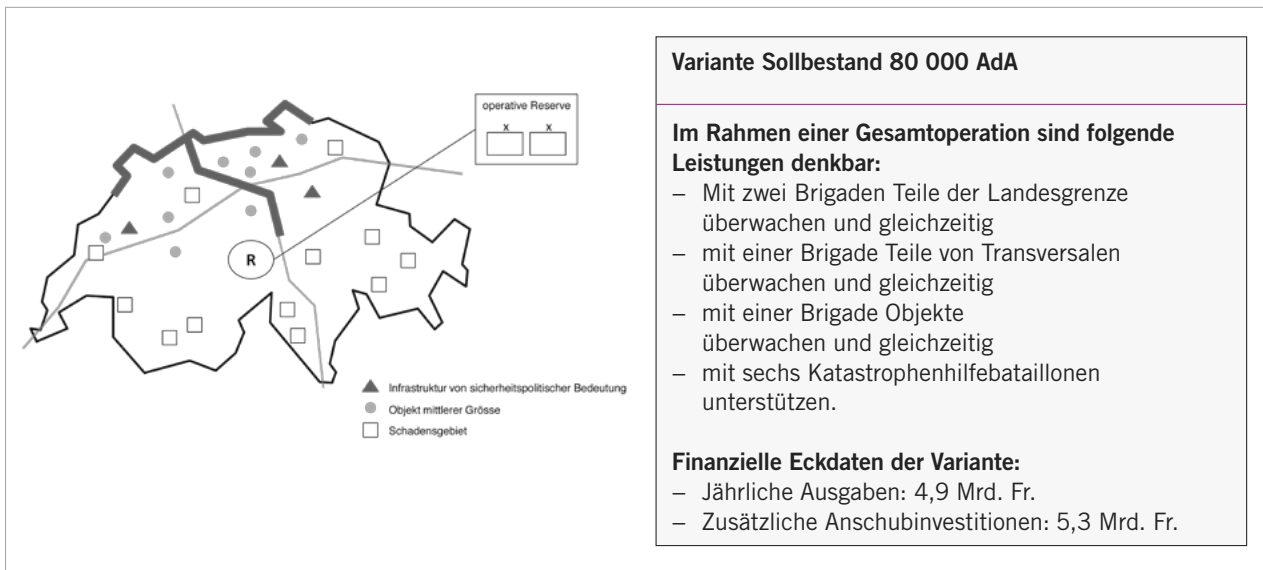
– Finanzen

Gemäss Auftrag der SiK-S sind pro Variante die Ausgaben bei vollständiger Ausrüstung sowohl bezüglich Investitionen als auch Betrieb zu bestimmen. Die jährlichen Ausgaben umfassen die Finanzierungen des Betriebs der Armee gemäss Konfiguration 2020, der Ablösung von Systemen und des Erneuerungsbedarfs ab 2020 (ohne Ablösung der F/A-18) sowie der zusätzlichen Ausgaben im Immobilienbereich aufgrund des Nachholbedarfs bei Instandsetzungen und der Erfüllung gesetzlicher Vorgaben.

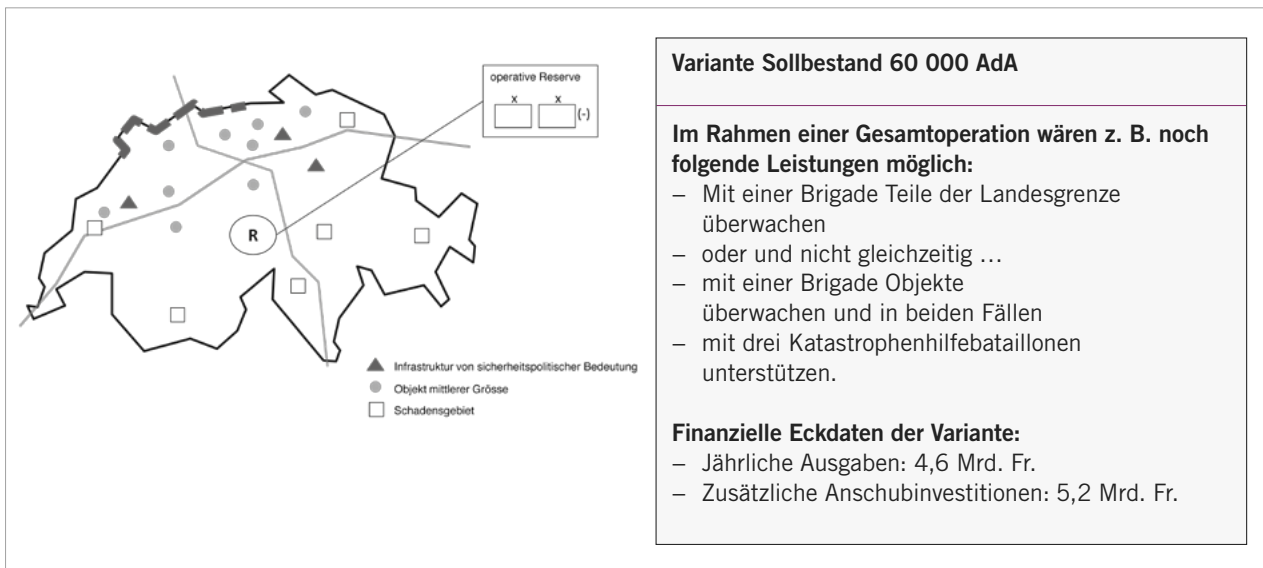
Zur Vervollständigung der Ausrüstung mit den nötigen Systemen (inkl. Tiger-Teilersatz und Immobilien) bis 2020 bedarf es einer Anschubfinanzierung.

– Tiger-Teilersatz (TTE)

Es wurde die Annahme getroffen, dass der Tiger-Teilersatz in allen untersuchten Varianten realisiert wird und zusätzliche Investitionen von 5 Mrd. Fr. erfordert (in der Anschubfinanzierung berücksichtigt).



[8]



[9]

– Rekrutenjahrgang

Der Rekrutenjahrgang ist nicht Teil des Sollbestandes der Armee.

– Vollständige Ausrüstung der Verbände

Die vollständige Ausrüstung ist für die Kräfte für Verteidigungsaufgaben und die Kräfte zur Unterstützung der zivilen Behörden unterschiedlich definiert:

- Die materielle Ausstattung der Kräfte für Verteidigungsaufgaben wird zahlenmässig so ausgestaltet, dass die Truppen gemäss OTF^[20] vollständig ausgerüstet sind, aber kein zusätzliches Material für die Ausbildung beschafft wird.
- Bei den Kräften zur Unterstützung ziviler Behörden umfasst die materielle Ausstattung das Material gemäss OTF sowie für die Ausbildung und die Umlaufreserve.^[21]
- Bei der Variante Sollbestand 120 000 AdA verfügt die zweite Ablösung der Kräfte zur Unterstützung der zivilen Behörden über keine eigenen geschützten Fahrzeuge, da diese das Material der Ersteinsatzkräfte übernehmen kann.

– Basisleistungen

Die Basisleistungen umfassen über das ganze Leistungsprofil hinweg Beiträge der Armee und der Militärverwaltung an die permanente Aufrechterhaltung von Bereitschaft (primär Führungsbereitschaft) und Betrieb (vor

[19] Ausgaben = finanzierungswirksame Aufwände inkl. Investitionen.
 [20] Organisation der Truppenkörper und Formationen (Enthält Beschreibung der Gliederung, der Sollbestände und der Ausrüstung).
 [21] Die Umlaufreserve bildet die Grundlage für die Sicherstellung der geforderten Verfügbarkeit von Armeematerial, während dem Systeme / Baugruppen im Logistikprozess gebunden sind.
 [22] Infrastruktur von sicherheitspolitischer Bedeutung: Objekte wie z. B. Kernkraftwerk Gösgen, Einrichtungen der wirtschaftlichen Landesversorgung usw.
 Objekte mittlerer Grösse: z. B. Eisenbahnknotenpunkte, Stromverteilungswerke, Sendeanlagen usw.
 Schadensgebiet: Ein Katastrophenhilfebataillon kann zwei geographisch getrennte Schadensgebiete mit je zwei Schadenplätzen (Bereich «Rettung»: ca. drei grössere, zerstörte Häuser; Bereich «Brandbekämpfung»: ein Tanklager) abdecken.

[7] Aufteilung der Bestände in den einzelnen Varianten^[18]
 [8] Beispiel des Leistungsvermögens der Variante Sollbestand 80 000 AdA (Erläuterungen zur Bildlegende)^[22]
 [9] Beispiel des Leistungsvermögens der Variante Sollbestand 60 000 AdA

Variante Sollbestand 100 000 AdA

Im Rahmen einer Gesamtoperation sind folgende Leistungen denkbar:

- Mit zwei Brigaden Teile der Landesgrenze überwachen und gleichzeitig
- mit zwei Brigaden Teile von Transversalen überwachen und gleichzeitig
- mit einer Brigade Objekte überwachen und gleichzeitig
- mit sechs Katastrophenhilfebataillonen unterstützen.

Finanzielle Eckdaten der Variante:

- Jährliche Ausgaben: 5,1 Mrd. Fr.
- Zusätzliche Anschubinvestitionen: 6,2 Mrd. Fr.

[10]

Variante Sollbestand 120 000 AdA

Im Rahmen einer Gesamtoperation sind folgende Leistungen denkbar:

- Mit drei Brigaden Teile der Landesgrenze überwachen und gleichzeitig
- mit drei Brigaden Teile von Transversalen überwachen und gleichzeitig
- mit zwei Brigaden Objekte überwachen und gleichzeitig
- mit sechs Katastrophenhilfebataillonen unterstützen.

Finanzielle Eckdaten der Variante:

- Jährliche Ausgaben: 5,3 Mrd. Fr.
- Zusätzliche Anschubinvestitionen: 6,4 Mrd. Fr.

[11]

allem im Bereich Luftwaffe, Militärische Sicherheit, Logistik, Führungsunterstützung / EKF/ Cyber Defense, Leistungen zugunsten der Grundausbildung) und auch Leistungen für Dritte.

- **Grosse Verbände, Truppenkörper und Führungsstruktur**
Der Auftrag der SiK-S verlangt die Armeegliederungen der einzelnen Varianten. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit und der dabei möglichen Tiefe der Untersuchungen sowie um Präjudizien für die bis Ende Jahr zu erstellenden Konzeptberichte zum Armeee zu vermeiden, werden nur Mengengerüste der Verbände angegeben. Diese zeigen auf, in welchem Rahmen sich die Zahlen für die Grossen Verbände und die Truppenkörper bewegen.

Die in den Mengengerüsten aufgeführten Grossen Verbände zeigen nur mögliche Lösungsansätze für Führungsstrukturen auf. In den zu erarbeitenden Konzepten sind diese auf ihre Tauglichkeit zu überprüfen.

Wesentliche Aspekte der einzelnen Varianten

Die einzelnen Varianten sind stets nach dem gleichen Raster beschrieben:

- Leistungsprofil (Aufteilung des Sollbestandes auf die einzelnen Bereiche);
- Leistungsvermögen (unterteilt nach Verteidigung und Unterstützung ziviler Behörden);
- Systeme und Ausrüstung (unterteilt nach Verteidigung und Unterstützung ziviler Behörden);
- Mengengerüst der Verbände (unterteilt nach Grosse Verbände und Truppenkörper);
- Ausgaben für die Variante (aufgeschlüsselt nach jährlichen Ausgaben und zusätzlichen Anschubinvestitionen).

Die Bezugsvariante Sollbestand 80 000 AdA ist im Detail beschrieben. Was für diese festgehalten wird, gilt ohne entsprechend spezifizierte Hinweise auch für die anderen Varianten und wird dort auch nicht mehr erwähnt.

Leistungsvermögen Unterstützung ziviler Behörden

Das Leistungsvermögen im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden ist zwecks Veranschaulichung im Bericht anhand möglicher Beispiele beschrieben und illustriert. Die Abbildungen 8–11 zeigen für die einzelnen Varianten die Leistungen bezüglich Überwachen von Landesgrenze, Transversalen und Objekten sowie die Unterstützungsleistung der Katastrophenhilfebataillone auf (jeweils alle Kräfte gleichzeitig eingesetzt) und im Weiteren die zur Verfügung stehende operative Reserve. Die in den finanziellen Eckdaten aufgeführten zusätzlichen Anschubinvestitionen beinhalten im Wesentlichen den Tiger-Teilersatz sowie geschützte Fahrzeuge für die Infanterie.

Beurteilung

Die vier Abbildungen geben eine Vorstellung darüber, was – abhängig vom Sollbestand – im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden möglich wäre, setzte man alle dafür verfügbaren Kräfte gleichzeitig ein. Diese Leistungen sind auch in Relation zu sehen zu den aufgeführten finanziellen Eckdaten. Es ist leicht zu erkennen, dass schon leicht höhere jährliche Ausgaben sich stark auf das Leistungsvermögen auswirken. Allerdings sind auch die Anschubinvestitionen für die Vervollständigung der Ausrüstung (inkl. TTE) bis 2020 zu berücksichtigen.

Die Reduktion des Sollbestandes auf 80 000 AdA hat eine andere Dimension der Leistungserbringung zur Folge. Die Sollbestände von 100 000 und 120 000 AdA ermöglichen sowohl umfangreichere Leistungen bezüglich Überwachung und Schutz im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden als auch bessere Durchhaltefähigkeiten. Alles zusammen genommen generieren sie auch eine bedeutend grössere politische Handlungsfreiheit. Eine Armee mit einem Sollbestand von 100 000 AdA, gut ausgerüstet und ausgebildet, würde aufgrund der Erkenntnisse aus dem Zusatzbericht eine gute und effiziente Lösung darstellen.

Die Sollbestände von 100 000 und 120 000 AdA ermöglichen sowohl umfangreichere Leistungen bezüglich Überwachung und Schutz im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden als auch bessere Durchhaltefähigkeiten.

Die Variante Sollbestand 60 000 AdA geht bezüglich personeller Alimentierung – Einbezug eines höheren Anteils an Durchdienern – von einem grundsätzlich anderen Konzept aus. Da die Durchdiener nach Ableistung ihres Dienstes nicht ins WK-System eingehen, muss ihr Anteil am Rekrutenjahrgang hoch genug sein, damit die WK-leistenden AdA genügend lange in der Armee Dienst leisten können, um ein milizverträgliches WK-System sicherzustellen. Bei einem Sollbestand von 60 000 AdA ist daher ein Anteil an Durchdienern von mindestens 30 % zwingend anzustreben. Wie, das ist eine andere Frage. Dazu kommen weitere Fragen wie

die der Durchdiener-Milizkader sowie der «Beschäftigung» der Durchdiener über die Dauer ihrer Dienstleistung.

Eine Darstellung der Verhältnisse bezüglich des Leistungsvermögens^[23] zugunsten ziviler Behörden in Unterstützungseinsätzen am Boden – Überwachung von Objekten, Transversalen und Teilen der Landesgrenze – unter gleichzeitigem Einsatz aller Kräfte^[24], der Verhältnisse bezüglich der jährlichen Ausgaben sowie der jährlichen Ausgaben pro AdA der einzelnen Varianten zur Variante Sollbestand 80 000 AdA ergibt folgendes Bild:

Abbildung 12 zeigt, wie stark das Leistungsvermögen vom Sollbestand abhängt, bei einer vergleichsweise schwachen Abhängigkeit der jährlichen Ausgaben. Die jährlichen Mehrausgaben zwischen den Sollbeständen 60 000 und 120 000 AdA betragen nur rund 15 %. Als rechnerisches Mass für die Effizienz der Armee als sicherheitspolitisches Instrument kann das Verhältnis der jährlichen Ausgaben pro AdA angesehen werden. Für die Variante Sollbestand 60 000 AdA ergibt sich ein schlechtes Verhältnis – oder anders ausgedrückt – teure Soldaten bei wenig Gesamtleistung und damit ein ungünstiger Return on Investment. Grund dafür sind die praktisch bestandesunabhängigen Sockelausgaben, die von den Basisleistungen verursacht werden.

Für das, was die Variante Sollbestand 60 000 zu leisten vermag, ist sie schlicht zu teuer und hat einer Reihe weiterer Nachteile. Es dürfte weder im Interesse der Politik noch des Steuerzahlers sein, für so viel Geld so wenig zu erhalten. Am anderen Ende des Spektrums liegt die Variante mit Sollbestand 120 000 AdA, die zwar mehr kostet, zu viel mehr Leistung fähig und zudem ausgabeneffizient, aber politisch vermutlich schwieriger umsetzbar ist.

Die Darstellung mag etwas plakativ wirken, sie wird aber von der Bewertung der Varianten im Wesentlichen bestätigt.

Bewertung der Varianten

Die einzelnen Varianten sind nach folgenden Kriterien bewertet worden:

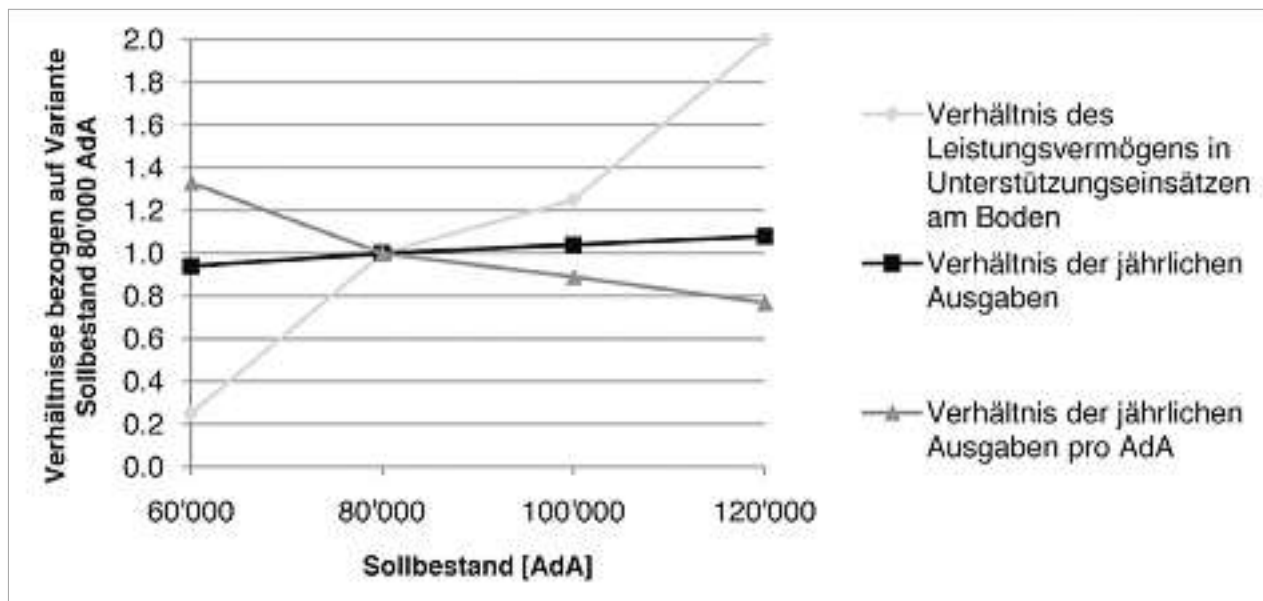
- **Leistung / politische Handlungsfreiheit**
Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistung sowie Reaktions- und Durchhaltefähigkeit. Diese Faktoren haben einen direkten Einfluss auf den Grad der politischen Handlungsfreiheit.
- **Ausgaben**
Jährliche Ausgaben.
- **Effizienz**
Aufzeigen der Ausgaben in Bezug auf die Leistung (Wirkung).
- **Verankerung der Armee in der Bevölkerung**
Verankerung auf Grund der Verweildauer in der Armee. Synergienutzung von Kadern in Armee und Wirtschaft.

[23] Zahlenbasis: Zusatzbericht zum Armeebericht 2010, Anhang 5.

[24] ohne operative Reserve.

[10] Beispiel des Leistungsvermögens der Variante Sollbestand 100 000 AdA

[11] Beispiel des Leistungsvermögens der Variante Sollbestand 120 000 AdA



[12]

– **Miliz / Wehrgerechtigkeit und Kadernachwuchs / Ausbildungseffektivität**

Aufrechterhaltung des Milizsystems, Einbringen / Nutzung ziviler Kompetenzen in der Armee, Sicherstellen eines Return on Investment zwischen Grundausbildung- und Fortbildungsdiensten, Sicherstellung des Kadernachwuchses. Aufrechterhaltung der Grundbereitschaft. Erhaltung von Führungserfahrung der Kader aller Stufen.

– **Weiterentwicklungsfähigkeit**

Anpassungsfähigkeit an veränderte Risiken und Bedrohungen.

Wertung des Zusatzberichtes SiK-S

Wenn der Zusatzbericht anfänglich eher als «notwendiges Übel» betrachtet wurde, hat dessen Erstellung dem Bereich Verteidigung und der Armeepolitik in kurzer Zeit zu wertvollen Erkenntnissen verholfen. Diese können nun in die weiteren Arbeiten – Bericht «Einsparmöglichkeiten», Konzepte zum Armeebericht – einfließen. Anzumerken ist aber, dass es nun darum geht, die Umsetzungsplanung auf Basis der Eckwerte des Bundesrates zu erstellen, sofern nicht das Parlament eine Anpassung derselben erzwingt.

Es ist zu hoffen, dass die Politik nicht nur den Sollbestand der Armee festlegt, sondern diese auch angemessen ressourciert.

Mit dem Zusatzbericht werden der Politik Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen geliefert. Es ist zu hoffen, dass die Politik nicht nur den Sollbestand der Armee festlegt, sondern diese auch angemessen ressourciert. Dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Auftrag der Armee heute ein anderer ist, die Armee aber weiterhin gute Voraussetzungen für den Erhalt des Wohlstandes in der Schweiz schaffen soll.

Wie geht es nun weiter?

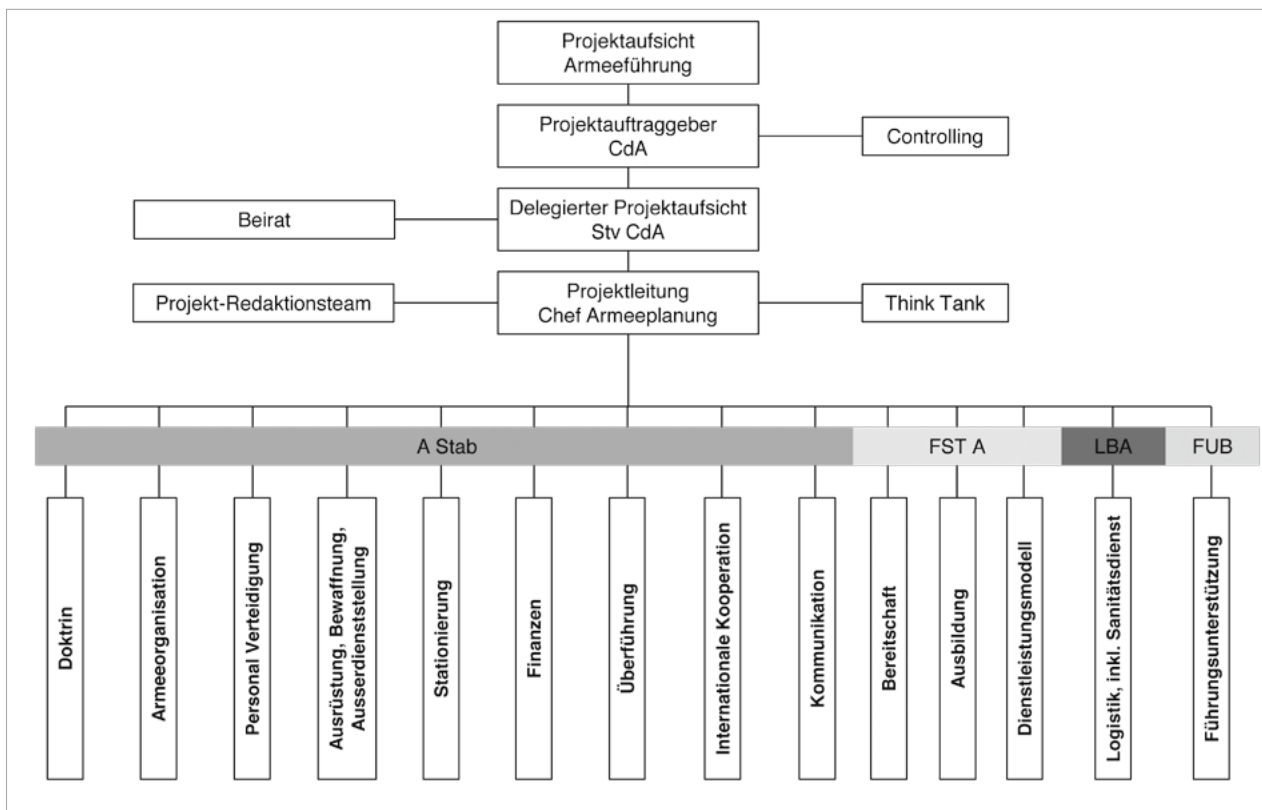
Bericht über Einsparmöglichkeiten

Nach dem Zusatzbericht steht nun als Nächstes der Bericht über Einsparmöglichkeiten gemäss Kapitel 6.5 im Armeebericht an. Quasi als «Vorspann» dazu hat der Chef VBS am 3. November 2010 den Bereich Verteidigung angewiesen, bis Monatsende einen Bericht über Sofortmassnahmen (SOMA) zu erstellen. Dabei geht es einerseits um vorzeitige Ausserdienststellungen ab 2011, andererseits darum, bewilligte Vorhaben zu stoppen oder zu reduzieren sowie um Investitionsverzichte bei bewilligten Krediten im Immobilienbereich.

Auch wenn der Bericht SOMA Sofortmassnahmen zwecks Einsparungen aufzeigt, muss man sich im Klaren sein, dass getroffene Massnahmen in der Regel erst mit Verzögerung wirksam werden. Auch stellen Verzichte auf künftige Fähigkeiten und Beschaffungen nicht Einsparungen für das Hier und Jetzt dar, die so nötig wären, um Entlastung zu schaffen. Zudem tun sich mit Verzichten auch Fähigkeitslücken auf, die evtl. vorübergehend mit Improvisationen zu überbrücken sind und allenfalls erst später mit Neuinvestitionen geschlossen werden können.

Im Bericht über die Einsparmöglichkeiten sind folgende Massnahmen bzw. Bereiche einerseits auf ihr Einsparpotenzial, andererseits auf deren Einfluss auf das Leistungsprofil zu untersuchen:

1. Verzicht auf vollständige, flächendeckende Ausrüstung der Verbände zur Unterstützung der zivilen Behörden;
2. Ausrüstungsstandard, Technologieniveau;
3. Verzicht auf den Abbau des aufgelaufenen Sanierungsbedarfs der Immobilien;
4. Weiterer Abbau von Standorten und Infrastruktur;
5. Weitere Ausserdienststellungen;
6. Dienstleistungsmodelle und Reduktion der Anzahl Dienstage;
7. Reduktion der Komponente Verteidigung;
8. Verringerung des Armeebestandes;
9. Internationale Kooperation;



[13]

10. Verzicht auf den Tiger-Teilersatz;
 11. Neuordnung der Unterstützungsleistungen für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten.

Bezüglich der Auswirkungen auf das Leistungsprofil ist auch die Frage zu beantworten, welche Risiken aufgefangen oder in Kauf genommen werden müssen. Im Weiteren sind aufzuzeigen, wie die Einsparmöglichkeiten umzusetzen sind und wie sich die Einspareffekte auf den Personal- und Betriebsaufwand sowie die Investitionen verteilen.

Die obige Liste der Einsparmöglichkeiten enthält nichts wesentlich Neues. Mögliche Einsparungen über Verzichte sind im Bereich Verteidigung an und für sich schon seit längerer Zeit bekannt. Wesentliche Entscheide zur Umsetzung liegen auf politischer Ebene und wurden immer wieder vertagt – nicht zuletzt natürlich im Hinblick auf die verspätete Behandlung des SIPOL B 2010 im Parlament und dem noch zur Behandlung anstehenden Armeebereich. Der im Kontext zu den Konzepten zum Armeebereich und parallel dazu entstehende Bericht über die Einsparmöglichkeiten könnte die Blockade bezüglich nötiger Verzichte überwinden. Ohne dem Bericht vorgreifen zu wollen, muss gesagt sein, dass keine Wunder zu erwarten sind und Verzichte personell und finanziell weh tun werden oder/und Abstriche am Leistungsprofil nötig machen. Für die zum Teil beschränkten Einsparpotenziale sei als Beispiel der Bereich internationale Kooperation aufgeführt: Von politischer Seite wurde und wird immer wieder auch auf mögliche Einsparungen über weitergehende Kooperationen mit dem Ausland hingewiesen. Wie der Teilbericht «Wie will sich die Schweiz in die internationale Sicherheitsarchitektur einbringen?» zum Zusatzbericht zum Armeebereich für die sicherheitspolitische Kommission des Ständerates aufzeigt,

sind Kooperationen mit dem Ausland in wichtigen Bereichen aus neutralitätspolitischen Gründen nicht machbar^[25], oder sie werden bereits gepflegt^[26] und beinhalten keine grösseren Einsparpotenziale. Anzuführen wäre, dass Kooperationen auf Geben und Nehmen beruhen – gratis ist nichts zu erwarten.

Konzepte zum Armeebereich 2010

Wenn – in Analogie zum militärischen Aktionsplanungsprozess – der SIPOL B gewissermassen als Problemerkennung mit den Handlungsrichtlinien für die Weiterentwicklung der Armee aufgefasst werden kann, so stellt der Armeebereich die Beurteilung der Lage samt der Ausarbeitung eigener Möglichkeiten und Antrag dar. Die Ausarbeitung detaillierter, integral abgestützter Konzepte ist nun der nächste Schritt im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee.

[25] Wie z. B. ein Beitritt zur Nato, eine Beteiligung an einem multinationalen Raketenabwehrprogramm oder die Zusammenlegung der Luftpolizei mit einem anderen Staat.

[26] wie in den Bereichen Ausbildung, Rüstungsbeschaffung, Cyber-Angriffe.

[12] Leistungsvermögen in Unterstützungseinsätzen am Boden, jährliche Ausgaben und jährliche Ausgaben pro AdA bezogen auf die Variante Sollbestand 80 000 AdA

[13] Projektorganisation für die Erstellung des Berichtes über die Einsparmöglichkeiten sowie der Konzepte zum Armeebereich

Noch im Dezember hat der CdA den Befehl Nr. 1 für die Erstellung der Konzepte zum «Armeebericht 2010» erlassen. Parallel zum Zusatzbericht wurden die Arbeiten zum Bericht über die Einsparmöglichkeiten sowie den Konzepten aufgenommen. Nachfolgend die bis Ende 2011 zu erstellenden Konzepte:

- Doktrin
- Bereitschaft
- Ausbildung
- Dienstleistungsmodell^[27]
- Armeeorganisation (inkl. Kompetenzzentrum Verteidigung)
- Personal Verteidigung
- Logistik
- Führungsunterstützung
- Ausrüstung und Bewaffnung / Ausserdienststellung
- Stationierung
- Finanzen
- Überführung
- Internationale Kooperation
- Kommunikation

Bereits im Herbst 2010 sind die Arbeiten zu den Schlüsselkonzepten Doktrin, Bereitschaft, Ausbildung, Dienstleistungsmodell und Armeeorganisation in Angriff genommen worden. Nach Bildung der Projektorganisation (vgl. Abbildung 13) wurden ab Januar 2011 – unter Einbezug der restlichen Konzeptbereiche – die Arbeiten auf der ganzen Breite aufgenommen. In einer ersten Phase sollen daraus die notwendigen und machbaren Einsparmöglichkeiten abgeleitet werden können. Anschliessend gilt es, die Konzepte zu verfeinern und damit günstige Voraussetzungen für die Erstellung der Botschaft für die Anpassungen der rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Während allen Projektphasen sind die interne Koordination und Synchronisation sowie der Einbezug weiterer Partner – Beirat und Think Tank – sicherzustellen.

Die einzelnen Konzepte sind in unterschiedlichem Masse voneinander abhängig. Die Synchronisation der Arbeiten in den einzelnen Teilprojekten erfordert daher die Einhaltung einer stringenten Zeitplanung. Dabei ist auch die Armeeführung gefordert, ist es doch zwingend, dass sie zu vorgegebenen Zeitpunkten – und mit einer recht hohen Taktrate – Entscheide fällt, damit die Arbeiten auf gesicherter Basis weitergeführt werden können.

Zur Bearbeitung dieses komplexen Netzwerkes an Konzepten ist eine umfangreiche Projektorganisation gebildet worden, siehe Abbildung 13.

[27] Das Konzept Dienstleistungsmodell hat einen engen Zusammenhang mit dem Konzept Ausbildung.