

AWM

Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee

Postfach 467, 8024 Zürich
PC-Kto.: 30-3154-8

Generalsekretariat VBS
Recht VBS
Maulbeerstrasse 9
3003 Bern

vorab per E-Mail an:
recht-vbs@gs-vbs.admin.ch

Zürich, 11. Oktober 2013

Vernehmlassungsantwort zur „Weiterentwicklung der Armee“

Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss Einladung übermitteln wir Ihnen nachstehend die Antwort der Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee zur Vernehmlassung über das Geschäft „Weiterentwicklung der Armee“.

Einleitende Bemerkungen

Die „Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee“ (AWM), gegründet 1983, ist ein Zusammenschluss von gesamtschweizerisch wirkenden, an militärpolitischen Fragestellungen interessierten Organisationen und Verbänden. Insgesamt vertritt sie rund 250'000 Milizangehörige. Die nachfolgende Stellungnahme ist der grösstmögliche Konsens ihrer verschiedenen Partnerorganisationen, wobei diese autonom sind und jeweils getrennte Eingaben machen werden.

Wir halten uns an die für Vernehmlassungen sinnvolle Kürze und beschränken uns auf wesentliche Aussagen. Dabei haben wir versucht, uns an die Disposition der Botschaft zu halten. Der Einfachheit halber bezeichnen wir die Botschaft als „WEA-Vorlage“.

Eckwerte Personal, Finanzen, Begriffe

Die WEA-Vorlage setzt gemäss Botschaftstitel den Armeebericht 2010 um. Die Vorlage basiert auf dem Bundesratsbeschluss vom 25.4.2012. Dem parlamentarischen Willen betreffend Armeeaussgaben, zwischenzeitlich bekräftigt durch entsprechende Beschlüsse

beider Räte, wurde nicht nachgekommen und entsprechend ist das Kapitel 9 zu kurz abgehandelt. Die Vorlage hat auf den Mehrheitsbeschlüssen des Parlaments zu basieren.

- Die Parlamentsmehrheit verlangt einen Sollbestand von 100'000 AdA.
Aus unserer Sicht müssen es mindestens 100'000 AdA sein, eher sogar mehr.
- Die Parlamentsmehrheit verlangt einen Ausgabenplafond von 5 Mrd. Franken.
Aus unserer Sicht ist dies das Minimum. Massgebende Milizverbände erwarten eine Erhöhung, allenfalls verbunden mit dem Mechanismus, den Plafond künftig an das Bruttoinlandprodukt zu knüpfen, beispielsweise mit einer Quote von 1 % des BIP.

Begriffe, die im Glossar zum Armeebericht nicht genau umschrieben sind („militärischer Angriff“), nicht enthalten sind („Verteidigung“, „Hybrid-Krieg“, „schwerwiegende Bedrohung“) oder unterschiedlich definiert sind („ao Lage“) sind präzise zu definieren. Sie müssen für den gesamten Bereich des Sicherheitsverbunds Schweiz Gültigkeit erlangen.

1 Ausgangslage

Behebung von Mängeln

Die aufgezeigten Mängel in den Bereichen Kaderausbildung, Ausrüstung und Bereitschaft, die keiner Gesetzes- oder AO-Änderung bedürfen, sind unverzüglich zu beheben.

Bedrohungsanalyse

Die Gefahren, Risiken und Bedrohungen werden zu kurz abgehandelt (Kapitel 1.3 und 1.4). Das genügt uns nicht. Die Bedrohungen und ihre Konsequenzen für die Armee sind in einem separaten Abschnitt ausführlicher festzuhalten. Geänderte Bedrohungen erfordern geänderte Antworten, komplexe Bedrohungen bedingen einen verstärkten Verbund sowie flexibel einsetzbare Mittel.

Ressourcen und Leistungen

Die Vorlage ist primär finanzgesteuert. Die Bedeutung der Finanzen lässt sich zwar nicht ändern, hingegen ist dem Stellenwert der Sicherheit aber mehr Beachtung zu schenken. Zu ändern ist die Logik der Beschlussfassung. Die Reihenfolge: „Verfassungsrechtliche Aufgaben – Bedrohungsanalyse – Konsequenzen für die Doktrin – Leistungsprofil – Bereitschaft – notwendige personelle und materielle Ressourcen“ ist konsequent einzuhalten. Das Produkt ist dann am Schluss mit den verfügbaren finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen.

Zwei Phasen

SIPOL B 2010 und Armeebericht 2010 sind die Grundlagen für die Phase 1 (bis 2020). Die Phase 2 (ab 2020) soll auf dem erneuerten SIPOL B basieren.

Der „neue“ SIPOL B soll im Sommer 2015 vom BR verabschiedet und 2016 im Parlament behandelt werden. Er hinkt somit der WEA hinterher. Es ist deshalb zu befürchten, dass in der Folge weitere Anpassungen der Armee notwendig werden und damit weitere Reformen ohne Konsolidierungsphasen folgen. Damit dies nicht geschieht, sind entweder die aktuellen Erkenntnisse (Bedrohung, Optimierung SVS) und deren Konsequenzen bereits jetzt in der Botschaft WEA festzuhalten oder die WEA ist auf Massnahmen zu beschränken, die vom neuen SIPOL B nicht betroffen sind.

2 Aufgaben

Die Aufgabentrilogie ist unbestritten. Verteidigung ist und bleibt die Kernaufgabe der Armee. Ein hybrider Angriff (Kombinationen von militärischen und zivilen Angreifern) ist die gefährlichste Bedrohung. Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Infrastruktur und Bevölkerung sind hingegen am wahrscheinlichsten.

3 Doktrin/Konzeption

Dringend notwendig ist eine Gesamtdoktrin. Einsätze im Landesinneren sind auf das gesamte Bedrohungsspektrum auszurichten. Die Aufteilung in die Bereiche „Verteidigung“ und „Unterstützung ziviler Behörden“ ist theoretisch und trägt der Bedrohung nicht Rechnung.

Der Begriff „Verteidigung“ muss breiter gefasst werden. In einem Konflikt um und in Europa wird der Übergang zu dem, was wir heute als Krieg bezeichnen, fließend und fraktioniert erfolgen. Es gibt keine eindeutige und rechtlich identifizierbare Schwelle zwischen Krieg und Frieden mehr.

Verteidigung ist und bleibt die „raison d'être“ der Armee. „Die Verteidigungsfähigkeit muss immer wieder auf die potentiellen militärischen Bedrohungen ausgerichtet werden, mit denen die Schweiz konfrontiert werden kann“ schreibt der Bundesrat. Gemäss Bundesrat genügt die Verteidigungsfähigkeit der geplanten 4.7-Mrd-Armee dafür. Unseres Erachtens ist dies nicht der Fall, sondern es ist im Gegenteil sogar weder verfassungs- noch völkerrechtskonform.

4 Leistungsprofil und Bereitschaftssystem

Die gesamte Armee muss verteidigen können, insbesondere ist die Infanterie dazu zu befähigen. Die Armee muss aber gleichzeitig Mittel zur Unterstützung der zivilen Behörden anbieten können. Eine Auftrennung dieser Aufgaben und Leistungen ist ineffizient. Sicherheitseinsätze sind sowohl ein Teilelement der Verteidigung wie auch der Unterstützungseinsätze zugunsten der zivilen Behörden. Dieser Grundsatz ist klar und eindeutig festzuhalten. Das vorgesehene Bereitschaftssystem ist primär auf die Unterstützung der zivilen Behörden ausgerichtet. Es muss auf den Verteidigungsfall ausgeweitet werden.

Planbare Hilfeleistungen zugunsten von zivilen Behörden und Organisationen sind verfassungsrechtlich nicht abgestützt. Wir akzeptieren sie, sofern sie der Ausbildung nützen und keine zusätzlichen Aufgebote damit verbunden sind (Grundlage Art 52 neu MG).

5 Strukturen

Die Führungsstruktur der Armee trennt zwischen Ausbildung, Einsatz und Unterstützung. Dies ist sinnvoll und wird befürwortet. Sie ist primär auf die Führung von subsidiären Auf-

gaben ausgerichtet und beachtet die Führungsbedürfnisse bei einer Eskalation der Lage in Richtung Verteidigung zu wenig. Die Struktur sollte dahingehend überprüft werden, dass sie beiden Aufgaben Rechnung trägt.

Bezüglich Gliederung will sich die AWM nicht zu Details äussern. Allerdings wird die Auflösung der Inf Br und die Zuführung der Truppenkörper zu den Ter Reg kritisch beurteilt. Ausserdem wäre eine Unterstellung des KSK direkt beim C Op (wie bisher) wegen der strategischen Bedeutung und der rasch zu erfolgenden Einsätze sinnvoll.

6 Ausbildung

Soldaten und Kader müssen ihr Handwerk beherrschen. Die Fehler der Armee XXI werden behoben und die Kaderausbildung wird verbessert – das ist sehr erfreulich. Die Milizkader sind das Rückgrat der Armee, deshalb ist ihnen Sorge zu tragen. Mehrleistungen sind weiterhin in geeigneter Form zu entschädigen, auch damit ein qualitativ und quantitativ hoher Kaderbestand gewährleistet werden kann. Das deutliche Abstimmungsergebnis vom 22. Sept. 2013 bietet eine gute Grundlage zur Stärkung der Milizkomponente auf allen Stufen.

7 Bestand, Dienstage und Dienstleistungsmodell

Der Armeebestand ist das Resultat der Aushebungsquote multipliziert mit der Anzahl Jahre der Dienstpflicht, minus Abgänge. Politische Bestandeslimiten sind grundsätzlich als problematisch zu beurteilen (Art 95 MG). Wir plädieren dafür, die Tauglichkeitskriterien den unterschiedlichen militärischen Erfordernissen anzupassen. Grundsätzlich müssen die Milizressourcen optimal genutzt werden und eine Wehrdienstleistung soll über die Pflicht hinaus auf freiwilliger Basis bis zum 60. Altersjahr ermöglicht werden.

Die jährliche Obergrenze von 5 Mio. Diensttagen wird abgelehnt, denn diese ist kein taugliches Steuerungselement, sondern vielmehr das Produkt des Personalbestandes, der Ausbildungs- und der Einsatzzeit. Deshalb ist auf einen fixen Eckwert zu verzichten. Begrüsst werden das Zweistartmodell der RS und die Wiedereinführung des Abverdienens des letzten Grades. Der Durchdieneranteil darf nicht weiter erhöht werden.

Der Jahresrhythmus der WK muss unbedingt beibehalten werden. Betreffend Verkürzung der WK-Dauer werden grundsätzliche Vorbehalte angebracht, denn es wird bezweifelt, ob die gleichzeitig notwendige Effizienzsteigerung durch Optimierung von Logistik und Ausbildung tatsächlich so umgesetzt werden kann. Zudem muss wieder vermehrt Verbandsausbildung betrieben werden können. Bezüglich RS- und auch WK-Dauer sollte eine Flexibilisierung nach den Anforderungen der verschiedenen Truppengattungen erfolgen.

8 Auswirkungen der WEA

Infrastruktur / Reduktion: Waffenplätze, Flugplätze, Rekr Zentrum

Präzise Stellungnahmen sind erst möglich, wenn das Stationierungskonzept vorliegt. Bei den Ausbildungsplätzen darf grundsätzlich kein Abbau erfolgen, da die Rekrutenzahlen ja nicht ändern und der Zweijahres-Start sogar mehr parallele Ausbildungsmöglichkeiten erfordert. Der Abbau der Ausbildungsinfrastruktur darf nicht auf Kosten der Ausbildungseffizienz und -qualität gehen.

Die AWM wehrt sich gegen einen rein finanziell bedingten Abbau der Armeefunktionen. Bestehende Kampf-, Führungs-, Logistik- und Schutzbauten, die der Armee als Basis für ihre Einsätze dienen und über Jahrzehnte hinweg aufgebaut und perfektioniert wurden, dürfen nicht aus rein pekuniären Überlegungen kurzfristig aufgegeben resp. vernichtet werden. Dies gefährdet nicht nur die Einsatzfähigkeit der Armee, sondern ergibt in den betroffenen Regionen volkswirtschaftliche Nachteile. Die bestehenden Armeefunktionen sind weiter so zu unterhalten, dass sie keinen Schaden nehmen und – allenfalls auch für geänderte Nutzungen – der Armee weiterhin zur Verfügung stehen.

Ausrüstung und Bewaffnung der Armee

Ausrüstung und Bewaffnung sind auf die Bedrohungsbeurteilung, dem daraus resultierenden Leistungsprofil und die Bereitschaft auszurichten. Eine volle Ausrüstung der ganzen Armee ist anzustreben. Bezüglich Verteidigungseinsatz der Armee sind Ausrüstung und Bewaffnung in Menge und Qualität nicht befriedigend.

Ausserdienststellung von Rüstungsmaterial

Auf die Ausserdienststellung einsatztauglicher Rüstungsgüter ist zu verzichten, solange sich der Betrieb sich noch rechtfertigt und die Frage der Ersatzbeschaffung nicht geklärt ist. Vor der Ausserdienststellung ist eine Phase der „Einmottung“ zu prüfen. Ausserdienststellungen dürfen nicht nur auf finanziellen Überlegungen basieren.

9 Mehrleistungen bei einem Ausgabenplafond von 5 Mrd. Fr.

Die Mehrleistungen bei der Erhöhung des Ausgabenplafonds, wie er von National- und Ständerat deutlich verlangt wurde, sind im Bericht nur stiefmütterlich abgehandelt. Sollte der Berichtsansatz (4.7 Mrd. Fr.) entgegen unseren Erwartungen beibehalten werden, so müssen diese möglichen Mehrleistungen deutlicher und strukturierter dargelegt werden. Die möglichen Verbesserungen im Bereich der Bereitschaft, der Ausrüstung und auch der Infrastruktur wären auf jeden Fall ganz erheblich und überproportional wirkungsvoll.

10 Ausblick

Weiterentwicklung ist eine Daueraufgabe. Permanente „Reformitis“ ist hingegen fehl am Platz, denn eine Milizarmee verkraftet dies nicht. Konsolidierungsphasen sind dringend notwendig.

Alle Planungen der letzten Reformen liefen letztlich auf eine Verkleinerung der Armee hinaus. Dies darf keine Einbahnstrasse sein: Auch der Aufwuchs ist durchzuplanen und es dürfen keine Präjudizien geschaffen werden, welche eine dereinst vielleicht notwendige Kehrtwende verunmöglichen.

11 Änderungen von Rechtsgrundlagen

Militärgesetz und VO BVers über Organisation der Armee (AO)

Grundsätzliche Bemerkungen (artikelübergreifend):

- Verhältnis MG / AO: AO beibehalten; im MG die Pflichten des Bürgers (Art 164 BV) und in der AO die Organisation der Armee regeln;
- Es ist eine Rechtsgrundlage für die mehrjährige Finanzierung der Armee, basierend auf einem einfachen Bundesbeschluss, zu schaffen;
- Revision VO Verwaltung Armee und BG über militärische Infosysteme: einverstanden.

Militärgesetz/AO (umstrittene oder zu überprüfende Artikel)

Art Abs	Text	Bemerkungen / Anträge
9 4	...wollen	wünschen ja, wollen nein
13 1 e	...das 50. Altersjahr ...	belassen wie bisher (Norm) Dienstleistung bis 60 ermöglichen
13 2 a	..herabsetzen..	Kompetenz an Bundesversammlung geben
13 2 b	..hinaufsetzen..	Die Bundesversammlung kann... (massive Konsequenzen; daher BVers)
	Ombudsstelle	basiert auf angenommener Motion
42 2	Ausbildungsdienstpflicht Mannschaft (280 Tage)	Im Gesetz so belassen wie bisher (höchstens 330 Tage), gibt höhere Flexibilität
42 3	übrige höchstens 1'700 Tage	keine Limite, belassen wie bisher
43 3	Ausbildungskonto gestrichen	Die Streichung ist zu überdenken, denn damit liesse sich mit wenig Geld Anreize für Milizkader schaffen. Die bisherige Regelung ermöglicht bereits Ausbildungszulagen.
49 3	Kürzung / Verlängerung	in AO (11) belassen
51 2	WK	in AO (12) belassen, „maximal“ streichen
51 3		in AO (12) regeln Kompetenz B Vers
52 1 a	VEMZ Einsätze	zivilen Tätigkeiten <i>und Anlässe/Veranstaltungen</i> von nat oder internat Bedeutung ermöglicht Ustü
54a	Durchdiener	Quote eher zu senken
67 1 d	Assistenzdienst	von nationaler <i>und internationaler</i> Bedeutung
76	Aktivdienst	Begriff Ordnungsdienst streichen (weder zeitgemäss noch zutreffend)
92a	Waffeneinsatz gg Luftfahrzeuge	brisante Regelung; präzise regeln an wen Delegation erfolgt

	Organisation der Armee	ist weiterhin in AO zu regeln
93	Eckwerte	gesetzliche Eckwerte sind nicht sinnvoll, da zu wenig flexibel; es braucht Verteidigungsfähigkeit
94	Milizprinzip	als Grundsatz wichtig, praktische Realisierbarkeit hingegen schwierig erfüllbar (Ziff d); ev. eher in AO regeln
1 a	10 Jahre	Widerspruch zu 13/1 (12 Jahre)
1 d	Mehrheit Miliz	im Grundsatz positiv, Handlungsfreiheit soll aber nicht eingeschränkt werden
95 1	Sollbestand	in AO (Art 5) belassen präzisieren: <u>minimaler</u> Sollbestand
96	Gliederung der Armee	in AO (Art 6) belassen diverse Vorstellungen
97	Militärjustiz, Stäbe des Bundesrates	in AO (Art 8) belassen bzw. auführen
98	Zuständigkeiten Bundesrat	in AO regeln
98a	Zuständigkeiten VBS	in AO regeln
119	Zusammenarbeit der Armee im SVS	gehört eher in AN
149	Verordnungen der Bundesversammlung	streichen; AO muss bleiben
neuer Art einfügen	Finanzierung	Formelle Rechtsgrundlage schaffen für langfristige Finanzierung der Armee (Mehrjahresplafond mit einfachen BB).

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee

(Armeeorganisation; AO)

Es müssen die entsprechenden Anpassungen zu den Änderungen im MG vorgenommen werden.

Fazit

Die AWM setzt sich für eine glaubwürdige Armee ein.

Zwingende Eckwerte dafür sind:

- ein jährlicher Ausgabenplafond von mindestens 5 Mrd. Franken (eher 5,4 Mrd. Franken);
- ein Bestand von mindestens 100'000 AdA (eher 120'000 oder 200'000 wie bisher);
- keine Limitierung auf 5 Mio. Dienstage pro Jahr;
- eine einheitliche Doktrin für ganze Armee;
- eine echte Verteidigungsfähigkeit als Raison d'être und Primär-Auftrag der Armee;
- ein angemessener Stellenwert der Miliz.

Die bundesrätliche Vorgabe entspricht nicht den Vorstellungen der Milizverbände. Sie ist zu überarbeiten. Sollten unsere minimalen Eckwerte nicht aufgenommen werden, werden wir uns für eine Rückweisung einsetzen.

Zudem sind die erkannten und erhobenen Mängel der aktuellen Armee zu beheben ohne dass der WEA-Prozess abgewartet wird.

Wir bedanken uns für die Aufnahme unserer Anregungen in die definitive Botschaft.

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Widmer
Präsident der AWM

Daniel Makanec
Geschäftsführer der AWM