



Bern, 26. April 2010

Diskussionspapier für die Von-Wattenwyl-Gespräche vom 7. Mai 2010: Eckwerte für die Weiterentwicklung der Armee

1. Ausgangslage und Stossrichtung

Der sicherheitspolitische Bericht legt dar, wie die Armee ihren Aufgaben künftig nachkommen soll und gibt vor, dass dies im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 26. November 2008 zu geschehen hat.¹ Für die Weiterentwicklung der Armee gelten weiterhin die Aufträge gemäss Militärgesetz (MG; SR 510.10) sowie der vereinbarte Finanzrahmen, der mit dem Konsolidierungsprogramm 2011-13 konkretisiert wird.

Daraus ergibt sich folgende Stossrichtung für die Weiterentwicklung der Armee:

- Die *Kernlegitimation* der Armee ist nicht die Befähigung zur Kriegsführung, sondern zur Erbringung relevanter Beiträge zur Sicherheit der Schweiz im Rahmen des Verbundes aller sicherheitspolitischen Instrumente.
- Die Armee richtet sich auf die *Bewältigung der wahrscheinlichen Einsätze* aus und passt Bereitschaftssystem, Ausbildung, Struktur und Materialausstattung an. Die Fähigkeit der Armee muss verbessert werden, im Rahmen des *Sicherheitsverbundes Schweiz* mit den anderen sicherheitspolitischen Instrumenten zusammenarbeiten. Dies bedingt Anpassungen der Kommandostruktur, der Führungs- und der Übermittlungsmittel.
- Damit die materielle Erneuerung finanziert werden kann, muss der Aufwand für die Ausbildung der *Abwehr eines militärischen Angriffes* in Bezug auf Menge des Materials, Ausbildungsinfrastruktur und Personal auf das tiefstmögliche Niveau gesenkt werden. Dies bedingt eine konsequente Ausrichtung auf die Weiterentwicklung des Know-how. Dazu müssen in einem ersten Schritt die Kernfähigkeiten identifiziert werden. Neue didaktische Ansätze sind nötig, nicht aber eine umfangreiche Materialausstattung. Je mehr die Möglichkeit eines Krieges in Mitteleuropa in die Zukunft rückt, desto weniger werden die jetzigen Waffensysteme und Kampfverfahren die Armee befähigen, einen solchen abzuwehren. Deshalb sind Anpassungsfähigkeit, Technologie-Monitoring und Kaderausbildung mit Simulatoren wichtiger als die Menge der Waffensysteme.
- Es muss eine verstärkte Leistungserbringung im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz, der Unterstützung des EDA im Bereich der humanitären Hilfe im Ausland sowie der Friedensförderung möglich sein. Die Fähigkeit für Kommandoaktionen im Ausland entspricht umgekehrt keiner sicherheitspolitischen Notwendigkeit und keinem Bedürfnis des EDA. Falls Gesuche eintreffen, wird zu klären sein, mit welchen Mitteln der Armee sich die Schweiz am Schutz der Schengen-Aussengrenze beteiligen könnte. In erster Linie wäre der Einsatz von Helikopter zu prüfen, nicht von Bodentruppen. Drohnen müssten beschafft werden, da das gegenwärtige System (ADS 95) aus Altersgründen bald nur noch minimal operationell sein wird.
- Die Armee muss weiterhin die Sockelleistungen erbringen, die ihr der Bund in den Bereichen Führungsunterstützung, Luftpolizeidienst und Lufttransport, Logistik und Immobilien übertragen hat. Dies soll auf dem tiefst möglichen Niveau und so kosteneffizient wie möglich erfolgen.

¹ Zum Inhalt dieses Bundesratsbeschlusses siehe Fussnote 37 auf Seite 47 des sipol B.



- Der Armeebestand ist aus demografischen und finanziellen Gründen um mindestens ein Viertel abzusinken. In einer kleineren Armee werden nicht mehr jederzeit genügend Truppen WK leisten, damit diese Einsätze übernehmen können (WEF, G-8, EURO 08; aber auch Unterstützungsleistungen zu Gunsten nationaler Anlässe wie eidgenössische Jodler-, Schützen- und Schwingfeste, Skirennen etc.).² Der finanzielle Rahmen erfordert ein schärferes Profil der Armee beispielsweise als High-Tech-Instrument mit geringem Personalbestand, das niederschwellige Einsätze anderen sicherheitspolitischen Instrumenten überträgt (zu prüfen wäre, ob die Katastrophenhilfe in jedem Fall eine Aufgabe des Bevölkerungsschutzes werden sollte) oder als personalstarkes Universal-Instrument fast ohne schwere Kampfmittel zur Unterstützung der zivilen Behörden mit zu definierendem Leistungsprofil. Beides scheint im Rahmen der gegenwärtigen Armeeaufträge gemäss Militärgesetz machbar. Zu klären ist das Ambitionsniveau im Luftraum.

Damit soll ein neues Gleichgewicht zwischen Zielen bzw. Aufträgen, Mitteln und Leistungen hergestellt werden.³ Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 ist dies bisher nicht gelungen, weil die beschafften Rüstungsgüter und die konstante Zahl an Dienstoffizieren die vorher stabilen Verpflichtungskredite im Rahmen der materiellen Sicherstellung der Armee seit 2004 um fast die Hälfte von Fr. 400 Mio. auf Fr. 580 Mio. haben steigen lassen und für die nächsten Jahre ein Finanzbedarf von Fr. 680 Mio. absehbar ist.

Wie das sicherheitspolitisch Notwendige mit dem gesellschaftlich und finanziell Tragbaren in Einklang gebracht werden soll, wird der Armeebericht darlegen, der auch die nötigen Anpassungen des Rechtsrahmens und die Zeitverhältnisse aufzeigen wird. Es ist bereits jetzt erkennbar, dass substanzielle Einschnitte nötig sind.

2. Eckwerte

Miliz beibehalten

Eine Milizarmee zeichnet sich dadurch aus, dass der überwiegende Teil ihrer Angehörigen ihren Dienst in mehreren Abschnitten absolviert und das Gros der Formationen von Milizkadern geführt wird. Welche Kaderstufen und Funktionen durch Milizkader übernommen werden können, kann wie bisher angepasst werden. Ob neben der beruflichen Tätigkeit eine Milizfunktion wahrgenommen werden kann, hängt von der verlangten Einsatzbereitschaft und Verfügbarkeit, der Komplexität von Systemen sowie dem Arbeitsvolumen in der Milizfunktion ab.

Armee verkleinern, Miliztauglichkeit verbessern

Seit Jahrzehnten gelingt es, den gleichen Anteil Leutnants aus einem Jahrgang zu gewinnen (rund 5%). Ihre Zahl reicht heute aber nicht mehr aus, weil die Jahrgänge kleiner geworden sind. Der *Abbau von Stäben und Formationen* um mindestens ein Viertel ist aus demografischen Gründen unausweichlich. Zusätzlich muss die Qualität des *Milizkaders* verbessert werden: Anspruchsvolle Arbeit und praktische Führungserfahrung erhöht die Motivation. Für theoretische Weiterbildung könnten auch Wochenend-Seminare geprüft werden. Weiter sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die das Milizkader besser befähigen, seine Aufgaben zu erfüllen: Ausbildungsgänge für Kader ab Stufe Leutnant, Arbeitsbedingungen in den Wiederholungskursen und Rahmenbedingungen für Einsätze müssen so verbessert werden, dass auf allen Stufen die richtigen Kader gewonnen und auch gehalten werden können. Dies betrifft auch die Miliztauglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Milizkader.

² Anlässe mit mindestens ebenso vielen Besuchern wie z.B. Street Parade in Zürich, Lake Parade in Genf oder die Fête de Genève kommen seit jeher ohne Armeeunterstützung aus.

³ Unter Leistungen werden die Einsätze im In- und Ausland sowie der nicht quantifizierbare Beitrag der Armee an die Sicherheit der Schweiz verstanden.



Das Spannungsfeld zwischen Beruf, Weiterausbildung, Familie und Militär ist unzureichend analysiert. Erkennbar ist, dass es sich gegenwärtig vor allem bei den Kommandanten ab Stufe Hauptmann und den Offizieren in den Stäben zu Ungunsten der Armee auswirkt. Ob aber z.B. Milizkaderlaufbahnen von KMU besser getragen werden als von international ausgerichteten Grossunternehmungen ist unbekannt.

Zu prüfen sind spezifische Anreize für die Milizkader in den WK wie Bundessteuergutschriften, Solderhöhungen o.ä.. Für die Hochschulen (Tertiär A) eröffnet das Bologna-Modell die Chance, Kaderlehrgänge zwischen Bachelor- und Masterlehrgängen einzupassen. Das darf nicht den Blick darauf verstellen, dass auch Lösungen gesucht werden müssen, wie Kaderlehrgänge mit der höheren Berufsbildung (Tertiär B) kompatibel gestaltet werden können; dies betrifft ebenso viele junge Männer.

Gesellschaftsverträgliches und kostengünstigeres Dienstleistungsmodell

Die *allgemeine Wehrpflicht* steht nicht zur Disposition, soll aber flexibler gehandhabt werden: Nicht bei der Rekrutierung, sondern beim Ausbildungsmodell (Länge RS, Anzahl WK; es besteht keine sicherheitspolitische Notwendigkeit für eine RS in der Länge von 21 Wochen). Gegenwärtig sind über 90% der Angehörigen der Armee mit der Ableistung ihrer Dienstage in Verzug. Dies ist auch Ausdruck davon, dass die Gesellschaft den gegenwärtigen Ausbildungsbetrieb der Armee als nicht dringlich wahrnimmt.⁴ Moderne Ausbildungstechniken ermöglichen eine Neugestaltung der WK. Beispielsweise kann theoretisches Wissen mit E-Learning-Modulen vordienstlich erlernt oder repetiert werden.

Die konstant hohe Zahl von rund 6,5 Mio. Diensttagen jährlich ist ein Grund dafür, dass die *Betriebskosten* der Armee nicht stabilisiert werden konnten. Die Zahl der *Dienstage* muss deshalb gesenkt werden. Das *Ausbildungsmodell* muss kostengünstiger und auf die neue Stossrichtung der Armee ausgerichtet werden. Dies wird dazu beitragen, dass RS und WK in der Gesellschaft wieder als sinnvoller erachtet werden. Das könnte auch die Anzahl der Zivildienstgesuche beeinflussen. Für die RS soll ein Zwei-Start-Modell geprüft werden.

Unterschiedliche Anzahl Dienstage für die Miliz

Eine Flexibilisierung ist auch möglich, weil nur wenige Einsätze aus dem Stand geleistet werden müssen und folglich nicht alle Formationen denselben Ausbildungsstand erreichen und einsatzbereit gegliedert und ausgerüstet sein müssen. Um die Flexibilisierung gerecht auszugestalten, ist ein Mischsystem denkbar, in dem die ersten 150 Dienstage besoldet, die weiteren ergänzend mit Steuergutschriften vergütet oder sogar entlohnt werden. Die Verkleinerung der Armee wird auch die Wahlfreiheit einschränken, wann und in welcher Funktion die RS absolviert wird.

Durchdiener und Alarmformationen für niederschwellige Einsätze, nicht WK-Truppen

Die Armee ist aus demografischen und finanziellen Gründen zu verkleinern. Die Abschaffung der *Reserve* leistet dazu einen Beitrag. Sie trägt jedoch wenig zur finanziellen Entlastung bei, weil in der Reserve nur die Kader Dienstage leisten. In einer kleineren Armee werden nicht mehr jederzeit genügend Truppen im WK sein, um Einsätze zu leisten. Da Aufgebote von Milizformationen ausserhalb ihres WKs für Aufgaben sicherheitspolitisch geringer Tragweite (z.B. EURO 08) von der Gesellschaft kaum ausreichend getragen werden, sollen die Bereitschaft differenzierter gesteuert und neu konzipierte *Alarmformationen* geschaffen werden. Der Grad der erhöhten Bereitschaft der Angehörigen der Armee muss mit ihren Arbeitgebern vereinbart und abgegolten werden.

⁴ Es hängt auch damit zusammen, dass zwei Drittel der Schulabsolventen aufgrund von späterer Einschulung, Repetition, Schul- oder Stufenwechsel älter sind als im Bildungssystem vorgesehen.



Ergänzend könnte der gesetzlich begrenzte *Durchdiener-Anteil* erhöht werden. Milizprinzip und Rekrutierbarkeit setzen hier allerdings Grenzen. Alternativ könnte die Schwelle für personalintensive Einsätze erhöht werden (z.B. auch, indem Aufgaben durch den Zivilschutz oder den Zivildienst wahrgenommen werden).

Schlüsselproblem Technologieniveau und Betriebskosten

Die bisherigen Ambitionen haben grosse Probleme in den Bereichen Personal, Immobilien und Betriebskosten verursacht. Diese Situation kann nur mit einschneidenden Massnahmen stabilisiert werden. Es gilt, das Ambitionsniveau differenziert gegen unten zu korrigieren und zur Senkung der *Betriebskosten* mehrere grosse Systeme vollständig zu liquidieren. Im Vordergrund stehen dabei Systeme, die nur für die Abwehr eines militärischen Angriffs beschafft wurden (Festungen, Artillerie, Fliegerabwehr, Panzer). Nur so kann Material auch erneuert oder ersetzt werden. Dies wurde mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 geplant, aber noch kaum vollzogen. Dieser Abbau wird indessen vorübergehend Kosten in dreistelliger Millionenhöhe verursachen, bevor er sich finanziell positiv auswirkt.

Modernes Gerät für den Bereich der Abwehr eines militärischen Angriffs verursacht bei der Anschaffung, im Betrieb und beim Ersatz so hohe Kosten, dass in Zukunft nur kleine Mengen beschafft werden können.

Es muss im Dialog mit den Kantonen quantifiziert werden, welche Leistungen die Armee im Bereich der wahrscheinlichen Einsätze zu erbringen hat (Schutz, Unterstützung, Rettung, Sanität, ABC-Abwehr), damit die veränderten Materialbedürfnisse konkretisiert und wo möglich im Verbund mit weiteren sicherheitspolitischen Instrumenten beschafft werden können. Würden die Materialbedürfnisse auf die gegenwärtigen Bestände im Ausbildungsbetrieb ausgerichtet, würde zu viel beschafft, weil der Armeebestand aus demografischen Gründen sinken wird.

Schlüsselproblem Immobilien

In der Planung für die Jahre 2012-2016 mussten geplante Immobilienvorhaben (Anpassung und Instandsetzung) im Umfang von Fr. 500 Mio. zurückgestellt werden. Die Kredite reichen nur noch für Anpassung und Unterhalt von zwei Dritteln der vorhandenen Infrastruktur aus. Das Standortmodell muss mit den Kantonen neu verhandelt werden.

Schlüsselproblem Überalterung des Zivilpersonals

Die Überalterung des Zivilpersonals (65% sind 45 Jahre alt oder älter) verunmöglicht die Einstellung des anders qualifizierten Personals für den Betrieb der beschafften Systeme. Zusätzlich drohen die anstehenden Pensionierungen einen Know-how-Verlust zu verursachen. Es müssen deshalb Massnahmen für den Wissenserhalt ergriffen werden und Sach- in Personalkredite umgelagert werden können, damit auch z.B. IT-Spezialisten marktüblich entlohnt werden können.

Potenzialerfassung für militärisches Personal (Berufs- und Zeitmilitär)

Bevor Ausbildungsmodelle mit einem erhöhten Bedarf an Berufs- und Zeitmilitär ins Auge gefasst werden, muss mit einer sorgfältigen Potenzialerfassung geklärt werden, ob diese auf dem Arbeitsmarkt gewonnen werden können.

Die Verkleinerung der Armee zwingt dazu, Berufs- und Milizlaufbahn zu entflechten und alternative Laufbahnen in den Lehrverbänden zu schaffen. Dabei muss das Profil der Berufsmilitärs wieder geschärft werden, indem diejenigen Tätigkeiten in den Vordergrund gerückt werden, die weder durch Zivilpersonal noch durch Milizkader ausgeführt werden können: Ausbildung der Miliz mit Schwerpunkt auf der Unterstützung und Betreuung der Milizkader, Erarbeiten von Ausbildungsgrundlagen, Einsätze im In- und Ausland.



Friedensförderung: Verknüpfung von Berufsausbildung und Einsatz

Einzelpersonen und Kontingente sollen im Bereich der Friedensförderung eingesetzt werden. Grösseren Spielraum könnten neue Laufbahnmodelle verschaffen, die eine Ausbildung mit einer Verpflichtung zum Auslandeinsatz verknüpfen. Dies wäre für Fahrzeugmechaniker, Fahrer (Erwerb des Führerausweises Kategorie B im Militär), Helikopterpiloten und -mechaniker sowie andere logistische Tätigkeiten denkbar. Mit dem Betrieb von Helikoptern in friedensfördernden Mission kann die Schweiz hochwertige Beiträge leisten. Eine substanzielle Erhöhung der Anzahl erfordert tiefgreifende Veränderungen der Luftwaffe, beispielsweise zu Lasten der bodengestützten Fliegerabwehr, um die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen umlagern zu können.

Organisationsstruktur: Weg von der Kriegführung, konsequent hin zum Sicherheitsverbund Schweiz

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Sicherheitsverbund Schweiz, damit die Milizararmee in der Verwaltung mehr Gehör findet sowie zur allgemeinen Verankerung der Armee in der Bevölkerung soll die Führungsstruktur dezentralisiert werden. Die Kommandostäbe sollen nicht auf die Abwehr eines militärischen Angriffs und nicht auf in Europa gängige Modelle, sondern auf die Erbringung der wahrscheinlichen Leistungen ausgerichtet werden. Dies gilt auch für die Stäbe in der Miliz: Sie müssen verkleinert und auf eine effektive und effiziente Zusammenarbeit mit den anderen sicherheitspolitischen Instrumenten des Bundes und der Kantone (hier vor allem zu den kantonalen Führungsorganen) ausgerichtet werden. Wenn es das Konzept des Know-how-Erhalts erfordert, sollen sie auch die Abwehr eines militärischen Angriffs trainieren. Auch die Rolle des Chefs der Armee bzw. die Ausgestaltung der Armeespitze wird zu überprüfen sein.

Leistungsprofil: Ist-Zustand unklar

Um den Anpassungsbedarf aufzeigen zu können, muss quantifiziert werden, welche Leistungen die Armee gegenwärtig gleichzeitig erbringen kann (Ist-Zustand, nicht nur Soll-Zustand). Dazu gehört auch das Ambitionsniveau im Luftpolizeidienst (angestrebte Durchhaltefähigkeit).

Finanzielle Prioritäten

In den nächsten Jahren steht nicht der Einkauf von Rüstungsgütern im Vordergrund, sondern Investitionen in das Personal und die Finanzierung des nötigen Materialabbaus.