

HMG
(Z.K. → SRU)

Bern, 28.9.1992
NAllg/F-18-SHR

a/a

p.A. 25.14.40.

Notiz an Herrn Generalsekretär R. Schaller

BOTSCHAFT ÜBER DIE VOLKSINITIATIVE "FÜR EINE SCHWEIZ OHNE NEUE KAMPFFLUGZEUGE"

In den nächsten Tagen wird das EMD gemäss meinen Informationen den randerwähnten Botschaftsentwurf dem Bundesrat zuleiten. In diesem Entwurf finden sich auch Ausführungen zur Neutralität, die mir auf informellem Wege zugehen. Der jetzige Abschnitt des EMD zur Neutralität (vgl. Beilage 1) unterscheidet sich grundsätzlich von den betreffenden Ausführungen im ersten Entwurf, der dem Aemterkonsultationsverfahren unterzogen wurde. Er erweckt bei Herrn Krafft und mir grosse Bedenken. Unter anderem können wir der Gleichstellung von "Nichtkauf der F-18-Kampfflugzeuge = Preisgabe der Neutralität" nicht zustimmen. Ferner halte ich es politisch für nicht zweckmässig, wenn auf der einen Seite (EMD) mit dem Mythos Neutralität an Urgefühle des Schweizers appelliert wird, während auf der anderen Seite (EDA) aus aussenpolitischen Gründen versucht wird, diese Maxime zu relativieren und ihr das für die heutige Zeit adäquate, verminderte Gewicht zu geben.

Ich habe einige Aenderungen am EMD-Entwurf vorgeschlagen (vgl. Beilage 2), weiss jedoch nicht, ob diese vom EMD berücksichtigt werden.

Falls Sie unsere Bedenken teilen, sind wir gerne bereit, zu handen von Herrn Bundesrat Felber einen **Mitbericht** zu formulieren.

Thomas G. Borer

Thomas G. Borer



Beilagen: erwähnt

Kopie mit Beilagen:

- Frau Hanselmann
- KT

- 9 -

amplifiziert

Ländern wird die Flugwaffe qualitativ aufgerüstet. Abgesehen von der Schweiz sind nur noch wenige europäische Staaten mit Kampfflugzeugen der fünfziger bis frühen siebziger Jahre ausgerüstet. Diese modernen Potentiale könnten je nach Entwicklung der politischen Lage auch unser Land früher oder später direkt oder indirekt bedrohen. Mit der vorgesehenen Erneuerung soll unsere Flugwaffe auch in Zukunft in die Lage versetzt werden, zur Wahrung der Neutralität die Lufthoheit zu behaupten und im Verteidigungsfall den Schutz unseres Luftraums sicherzustellen.

Die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge stellt einen entscheidenden Baustein der Armee 95 dar. Die im Armeeleitbild 95 dargelegte Doktrin der Dynamischen Raumverteidigung sieht eine bedrohungsgerechte Schwergewichtsbildung der Verteidigungskräfte vor. Dies erfordert eine hohe Mobilität der eigenen Verbände, welche nur gewährleistet ist, wenn die Armee über einen geeigneten Luftschirm verfügt. Ohne Luftschirm sind die Truppen am Boden wie auch die Zivilbevölkerung in einem Konflikt hohen Gefahren ausgesetzt.

Eine wirksame Luftverteidigung beinhaltet statische und mobile Elemente. Boden-Luft-Abwehrsysteme allein genügen nicht. Nur die Flugwaffe kann im Krisenfall einer Bedrohung aus der Luft innert nützlicher Zeit begegnen, Abwehrschergewichte bilden und innert Minuten die Kräfte konzentrieren. Die statische Fliegerabwehr ist zu solchen kurzfristigen Schwergewichtsbildungen nicht in der Lage. Ausserdem kann sie nur schiessen oder nicht schiessen, nicht aber identifizieren und warnen, was ihre Einsatzmöglichkeiten zur Wahrung der Neutralität begrenzt. Eine ausgewogene Mischung von Flugzeugen und Fliegerabwehrsystemen ist unabdingbar, um eine dissuasive Wirkung zu erzielen und einen wirksamen Luftschirm zu gewähren. Die Beschaffung von zusätzlichen Fliegerabwehrsystemen allein wäre somit kein hinreichender Ersatz für neue Kampfflugzeuge.

Ein allfälliger Verzicht auf die Erneuerung unserer Flugwaffe würde in letzter Konsequenz die Frage aufwerfen, ob die Schweiz im Konfliktfall Verletzungen ihrer Neutralität durch fremde Flugzeuge in Kauf nehmen oder im Bereich der Luftverteidigung mit andern Ländern zusammenarbeiten sollte. Letzteres käme einer Preisgabe der Neutralität gleich. Der Bundesrat schliesst unter den heutigen Umständen einen solchen Schritt von grösster politischer Tragweite aus. Keinesfalls dürfte eine derartige fundamentale Neuorientierung unserer Politik nur darum erfolgen, weil sich unser Land aus Kostengründen keine eigene Luftverteidigung mehr leisten will.

Aus den genannten und in der Botschaft zum Rüstungsprogramm 1992 ausführlich dargelegten Erwägungen hält der Bundesrat die baldige Erneuerung unserer Flugwaffe für notwendig. National- und Ständerat haben nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates am 12. und 17. Juni 1992 den Beschaffungsantrag mit folgendem Beschluss gutgeheissen (BBl 1992 III 998):

Kann man die Neutralität verletzen?

Unterschied → Preisgabe der Neutralität
→ Verletzung der Neutralitätsfaktoren

nicht verstanden!
nicht jede Art der Zusammen-
arbeit. Ein Preisgabe der
Neutralität ist ein unilaterales

schen Rüstungsindustrie und die Kostenhalbierungsinitiative setzt auf die finanzielle Aushöhlung der Armee. Im Falle der Annahme all dieser Initiativen verlöre die Armee ihre Glaubwürdigkeit und Fähigkeit zum Schutz nach aussen und zur Hilfe im eigenen Land.

4. Auswirkungen einer Annahme der Initiative

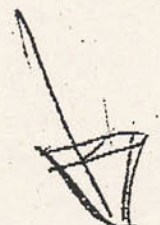
4.1 auf die Sicherheitspolitik

Zur Erfüllung ihres sicherheitspolitischen Hauptauftrags der Kriegsverhinderung und Verteidigung ist die Armee auf eine adäquate Ausrüstung angewiesen. Ohne leistungsfähige Instrumente zur Luftverteidigung besteht keine Übereinstimmung mehr zwischen dem sicherheitspolitischen Auftrag der Armee und den dazu erforderlichen Mitteln. Die Wahrnehmung des Auftrags der Kriegsverhinderung erfordert unter anderem Massnahmen, die geeignet sind, jeder möglichen Kriegspartei erkenntlich zu machen, dass sie das Territorium der Schweiz und den schweizerischen Luftraum nicht benützen darf, ~~und~~ dass ~~andererseits~~ vom Gebiet unseres Landes aus keine Gefahr droht. Ein Land, das keine Anstrengungen zur Wahrung der Lufthoheit und zum wirksamen Schutz seines Luftraumes unternimmt, ~~gibt negative Signale nach aussen ab, die potentielle Konfliktparteien geradezu einladen, Präventionsmassnahmen zu treffen, um allfällige Bedrohungen von ungenügend geschützten Luftraum her abzuwehren.~~ In letzter Konsequenz provoziert ein mangelhafter Schutz des Luftraums das Risiko eines Luftkriegs zwischen fremden Mächten über dem eigenen Territorium.

Als dauernd neutraler Staat ist die Schweiz völkerrechtlich gehalten, selber für ihre Verteidigung zu sorgen. Die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität bestimmt sich danach, ob wir bereit sind, durch eine adäquate militärische Bewaffnung die Erfüllung unserer Neutralitätspflichten sicherzustellen. Im Bereich der Luftverteidigung werden von der Schweiz vergleichbare Anstrengungen erwartet, wie sie andere Kleinstaaten Europas, wie zum Beispiel die Niederlande, Dänemark, Schweden und Finnland erbracht haben oder zu erbringen im Begriffe sind. Die neutrale Schweiz darf nicht darauf zählen, dass ihr im Konfliktfall andere Staaten zu Hilfe kommen, um Mängel in ihrem Verteidigungsdispositiv zu kompensieren. Würde sie so handeln, gäbe sie gleichzeitig ihre Neutralitätsverpflichtung preis. Damit würde sie auch auf die Schutzwirkung der Neutralität verzichten.

Bei einer Annahme der Initiative müsste unter anderem unsere bisherige Sicherheitspolitik grundsätzlich überprüft werden. Es würde sich die ~~unausweichliche~~ Frage stellen, ob sich die Schweiz einem Verteidigungsbündnis anschliessen sollte, um ihre Luftverteidigung durch fremde Luftstreitkräfte sicherstellen zu lassen. ~~Die Konturen einer neuen europäischen Sicherheitsordnung sind zum heutigen Zeitpunkt noch sehr unbestimmt. Weder besteht ein europäisches System der kollektiven Sicherheit, noch ein gesamteuropäisches Verteidigungsbündnis. Auf jeden Fall wäre ein solcher Anschluss gleichbedeutend mit der Aufgabe der Neutralität.~~ Je nach Entwicklung

Gleichzeitige Massnahmen müssen Nachbarn Gewahr werden, damit



Osterreich

Redswürdigkeit unserer Neutralität wäre in Frage gestellt (Latre)

Schritt in diesem Fall wäre allerdings gegenstandslos, da ...
~~Einmalige~~ *Parties fänden, die hoch wären, ohne eine bedeutende Schwere*
Sicherheitsleistung des Blutz immer höher zu kommen und ...
in einem Ernstfall ...
und ...

der künftigen sicherheitspolitischen Lage könnte somit der Verzicht auf die Erneuerung unserer Flugwaffe die Abkehr von einer über Jahrhunderte bewährten Politik erforderlich machen.

42. auf die Armee

Abkehr von einer Politik, ja der Aufgabe der Neutralität ist eine andere Frage

Die Einsatzkonzeption der Armee ist im Armeeleitbild 95 eingehend dargestellt. Sie basiert auf der internationalen Erkenntnis, dass die Verteidigung eines Landes zur Erde nur in Kombination mit einer wirkungsvollen Verteidigung des Luftraums sichergestellt werden kann.

Die Flugwaffe ist dasjenige Mittel, das der zivilen und militärischen Führung in der Krise und zu Beginn eines Konflikts am besten hilft, die erforderliche Handlungsfreiheit zu bewahren. Sie kann die Wächterfunktion flexibel und mit starker, abhaltender Signalwirkung wahrnehmen. Kein anderes Waffensystem verfügt über eine dermassen hohe Beweglichkeit, gepaart mit hoher Reaktionsfähigkeit und Mobilität zur zeitlichen und örtlichen Schwergewichtsbildung. Erdgebundene Luftverteidigungsmittel besitzen diese Fähigkeiten nicht.

Mit dem Verzicht auf eine wirkungsvolle Flugwaffe und mit der Beschränkung auf die Verteidigung am Boden würde die Verteidigungsfähigkeit als solche fragwürdig. Eindimensionale Verteidigungssysteme sind in modernen Konfliktszenarien chancenlos. Der Schutz der Bevölkerung würde nicht mehr zufriedenstellend möglich sein.

Moderne Kampfflugzeuge sind deshalb eine wesentliche Komponente der Einsatzkonzeption der Dynamischen Raumverteidigung, wie sie im Armeeleitbild 95 beschrieben ist. Der Grundgedanke, gegnerische Verbände rasch mit starken Kräften abzufangen, sie aus dem Land hinauszudrängen oder zu vernichten, setzt Beweglichkeit auf dem Gefechtsfeld voraus. Diese ist aber nur unter einem wirksamen Luftschirm möglich.

Ohne moderne Kampfflugzeuge gewinnen in der Krise und im Fall der Landesverteidigung folgende Szenarien an Wahrscheinlichkeit:

- Unglaublichkeit der strategischen Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft.
- Blosser Schadensminderung anstatt Schadensverhütung.
- Aufsplitterung der Schweiz in einzelne Kampfzonen und nur noch Verteidigung von Schlüsselräumen, anstatt integrale, dynamische Raumverteidigung.
- Abnutzungskampf mit hohem Blutzoll für Zivilbevölkerung und Truppe als Folge der permanenten gegnerischen Lufthoheit.

Durch ein Kampfflugzeug-Moratorium würde die Leistungsfähigkeit unserer Armee in einem Mass abnehmen, welches das Risiko mit sich brächte, dass sich unsere Nachbarn mit dem "Vakuum Schweiz" befassen würden.

Kampfflugzeuge nicht mehr wie verlangt erfüllen. Die meisten Länder Europas werten ihre Luftwaffe qualitativ auf.

- 53 Bei dem von den eidgenössischen Räten beschlossenen Kauf eines neuen Kampfflugzeugs handelt es sich um eine normale Ersatzbeschaffung. 130 veraltete Flugzeuge werden durch 34 neue ersetzt.
- 54 Die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen erfolgt im Rahmen der ordentlichen Budgets und belastet die Bundeskasse nicht zusätzlich. Die Beschaffung oder Nichtbeschaffung hat keinen Einfluss auf Steuern, Sozialwerke wie AHV, Entwicklungshilfe usw.
- 55 Die neuen Kampfflugzeuge kosten 3495 Millionen Franken und haben eine Einsatzdauer von rund 30 Jahren. Der Beschaffungsaufwand bezogen auf ein Nutzungsjahr beträgt somit rund lediglich 120 Millionen Franken. Die gesamten Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten belasten das Bundesbudget durchschnittlich mit weniger als 0,5 Prozent jährlich.
- 56 Luftverteidigung erfordert stets eine ausgewogene Mischung von Flugwaffe und Fliegerabwehrsystemen, um eine dissuasive Wirkung zu erzielen und einen wirksamen Luftschirm zu gewähren. Die Wahrung der Lufthoheit im Frieden kann nur mit Kampfflugzeugen sichergestellt werden.
- 57 Eine moderne Flugwaffe bewahrt der Schweiz nicht nur ihre autonome Verteidigungsfähigkeit, sie verdeutlicht auch die sicherheitspolitische Solidarität mit dem übrigen Europa.
- 58 Bei einem Kampfflugzeug-Moratorium müsste je nach Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage unsere bisherige Sicherheits- und Neutralitätspolitik überprüft und unter Umständen auch ein Anschluss an ein Verteidigungsbündnis erwogen werden.
- 59 Die Schweiz wird gegenwärtig von niemandem bedroht. Die Zukunft ist indessen nicht voraussehbar. ~~Wer Verantwortung trägt, darf nicht mit der Sicherheit des Landes spekulieren, sondern muss sich gegen Gefahren wappnen.~~

National- und Ständerat haben den "Bericht 90 zur Sicherheitspolitik" und das "Armeeleitbild 95" in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen sowie das Rüstungsprogramm 1992 mit klaren Mehrheiten gutgeheissen. Folgerichtig muss die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfohlen werden.

Der Zweck der Erneuerung der Flugwaffe ~~ist nicht~~ richtet die Schweiz nicht auf, sondern wappnet sich gegen mögliche zukünftige Gefahren.

BOTSCHAFT ÜBER DIE VOLKSINITIATIVE "FÜR EINE SCHWEIZ OHNE NEUE KAMPFFLUGZEUGE"

Seite 11, vierter Abschnitt (Aenderungen unterstrichen)

"Ein allfälliger Verzicht auf die Erneuerung unserer Luftwaffe würde in letzter Konsequenz die Frage aufwerfen, ob die Schweiz im Konfliktfall Verletzungen ihres Hoheitsgebietes durch fremde Flugzeuge in Kauf nehmen oder im Bereiche der Luftverteidigung mit anderen Ländern zusammenarbeiten sollte. Eine derartige Kooperation würde unserer bisherigen Neutralitätskonzeption widersprechen und die Frage aufwerfen, ob unter diesen Umständen die Beibehaltung der Neutralität noch zweckmässig wäre. Der Bundesrat vertritt die Ueberzeugung, dass eine derartige fundamentale Neuorientierung unserer Aussen- und Sicherheitspolitik nicht nur deshalb erfolgen sollte, weil sich unser Land aus Kostengründen keine eigene, effiziente Luftverteidigung mehr leisten will.

Seite 11, dritter Abschnitt

"...um Mängel in ihrem Verteidigungsdispositiv zu kompensieren. Mit einer solchen Haltung würde sie zum vorneherein eine Verletzung ihrer Neutralitätspflichten in Kauf nehmen. In letzter Konsequenz würde sie damit auch auf die Schutzwirkungen der Neutralität verzichten.

Bei einer Annahme der Initiative müsste unter anderem unsere bisherige Sicherheitspolitik grundsätzlich überprüft werden. Die Schweiz müsste sich die Frage stellen, ob sie im Bereich der Luftverteidigung eine militärische Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten oder einem Bündnis, insbesondere der NATO, vereinbaren und so ihre Lufthoheit durch fremde Luftstreitkräfte sicherstellen lassen solle. Eine derartige Kooperation würde die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage stellen. Je nach Entwicklung der künftigen

sicherheitspolitischen Lage könnte somit nicht ausgeschlossen werden, dass mit dem Verzicht auf die Erneuerung unserer Luftwaffe die Abkehr von einer über Jahrhunderte bewährten Politik der autonomen Verteidigung in die Wege geleitet würde.