

09.065

**Botschaft  
zur Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge»**

vom 26. August 2009

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Gegen neue Kampf-  
flugzeuge» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung,  
die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr  
Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hoch-  
achtung.

26. August 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Am 8. Juni 2009 reichte das «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge», unter Führung der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), mit 107 828 gültigen Unterschriften eine Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge» ein. Die Initiative fordert, dass zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2019 keine Kampfflugzeuge beschafft werden dürfen. Die Initianten fordern, dass über ein Rüstungsvorhaben dieser Grössenordnung das Volk das letzte Wort haben sollte. Die Initiative verfolgt daneben weitere Ziele: Sie versteht sich – nach Aussage der Initiantinnen und Initianten – als Massnahme, um die Schweiz davon abzubringen, sich an der weltweiten Aufrüstung zu beteiligen, ein falsches friedenspolitisches Signal auszusenden, eine falsche finanzielle Prioritätensetzung vorzunehmen, die Umwelt zusätzlich zu belasten sowie ein sicherheitspolitisch unsinniges Vorhaben zu verwirklichen.*

*Die Initiative hat aus Sicht des Bundesrats einen positiven Aspekt: Sie wird in einer für die Schweiz und ihre Sicherheit wichtigen Frage die öffentliche Diskussion fördern. In der Substanz ist der Bundesrat aber gegen die Initiative. Eine Annahme der Initiative hätte nicht die von den Initiantinnen und Initianten beabsichtigten Folgen, da diese grösstenteils auf falschen Grundannahmen beruhen. Eine Annahme hätte aber vor allem gravierende Konsequenzen für die Schweiz und ihre Sicherheit. Für den Bundesrat sprechen vor allem zwei Gründe gegen die Initiative:*

*Erstens würde eine Annahme der Initiative bedeuten, dass sich die Schweiz mindestens für die nächsten zehn Jahre ihrer sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfreiheit berauben würde; die Schweiz würde sich damit selber quasi «auf Vorrat» ein Verbot auferlegen. Das Verbot der Beschaffung von Kampfflugzeugen wäre nämlich absolut und würde unabhängig davon gelten, wie sich das Umfeld der Schweiz in den nächsten Jahren entwickelt. Die Schweiz könnte auf eine markante Verschlechterung der Sicherheitslage nicht mit Massnahmen zur Verstärkung des Luftraumschutzes reagieren.*

*Zweitens verkennt die Initiative, wie vielseitig Kampfflugzeuge eingesetzt werden und welche Funktion sie für die alltägliche Sicherheit der Schweiz haben: Sie sind nicht bloss ein Instrument zur Abwehr einer militärischen Bedrohung, sie erfüllen – im Rahmen des Luftpolizeidienstes – eine Reihe weiterer Aufgaben, die für die alltägliche Sicherheit der Schweiz wichtig sind. Es gehört zu den wesentlichen Pflichten eines souveränen und insbesondere auch eines neutralen Staates, seinen Luftraum effektiv zu kontrollieren, zu schützen und zu verteidigen. Eine Annahme der Initiative würde aber bedeuten, dass sich der Flugzeugbestand – nach der demnächst fälligen Ausmusterung alter Flugzeuge – bis 2020 auf 33 Flugzeuge reduzieren würde. Damit wäre die Funktionsfähigkeit der Luftwaffe erheblich beeinträchtigt, und sie wäre nicht mehr in der Lage, den nötigen Grad an Kontrolle, Schutz und Verteidigung des Schweizer Luftraums zu gewährleisten.*

# Botschaft

## **1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative**

### **1.1 Wortlaut der Initiative**

Die Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge» hat folgenden Wortlaut:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

*Übergangsbestimmung zu Art. 60 (Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee)*

<sup>1</sup> *Der Bund beschafft bis zum 31. Dezember 2019 keine neuen Kampfflugzeuge.*

<sup>2</sup> *Als neu gelten Kampfflugzeuge, deren Beschaffung zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2019 erfolgt.*

### **1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen**

Die Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge» wurde am 27. Mai 2008 von der Bundeskanzlei vorgeprüft<sup>1</sup> und am 8. Juni 2009 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 23. Juni 2009 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 107 787 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.<sup>2</sup>

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>3</sup> hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 8. Juni 2010 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes spätestens bis zum 8. Dezember 2011 über die Volksinitiative zu beschliessen.

### **1.3 Gültigkeit**

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>4</sup>:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.

<sup>1</sup> BBl 2008 4993

<sup>2</sup> BBl 2009 5069

<sup>3</sup> SR 171.10

<sup>4</sup> SR 101

- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

## 2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Es ist seit Längerem bekannt, dass das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beabsichtigt, die Flugzeugflotte der Armee teilweise zu erneuern: Die in den 1970er-Jahre und Anfang der 1980er-Jahre beschafften Flugzeuge des Typs F-5E/F («Tiger») erreichen bald das Ende ihrer Nutzungsdauer und genügen den Anforderungen für eine Kampfführung in der Luft nicht mehr. Das in den 1960er- und 1970er-Jahren konzipierte System basiert auf mittlerweile veralteter Technologie und genügt selbst den Mindestanforderungen an den Luftpolizeidienst nicht mehr: Es ist nicht bei jedem Wetter sowie Tag und Nacht einsetzbar (fehlende Radarlenkwaffe), und der Radar des Tigers kann tiefer fliegende Objekte nicht erfassen, was im Gebirge jedoch unerlässlich ist. Neben diesen technischen Unzulänglichkeiten, die mit dem Alter der verwendeten Technologie zusammenhängen, ist zu beachten, dass bei den Flugzeugen nach bald einmal 30 Jahren Nutzungsdauer vermehrt Strukturschäden (Risse, Korrosion) auftauchen, was den Aufwand für Unterhalt und Instandhaltung zunehmend erhöht. Die von ursprünglich 110 noch vorhandenen 54 Flugzeuge des Typs F-5E/F müssen in den nächsten Jahren ausser Dienst gestellt werden. Sie sollen, um die Auftragsbefüllung durch die Luftwaffe und damit die Ordnung und den Schutz des Schweizer Luftraums weiterhin gewährleisten zu können, durch ein neues und leistungsfähigeres Modell in geringerer Stückzahl ersetzt werden.

In der Wintersession 2007 stimmte das Parlament einem Projektierungskredit von 8 Millionen Franken zu und gab damit sein Einverständnis zum Beginn der Evaluation eines neuen Flugzeugs. Daraufhin beschloss die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) am 30. März 2008, eine Initiative zu lancieren mit dem Ziel, ein zehnjähriges Moratorium für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zu erwirken und dieses in der Verfassung festzuschreiben. Die Lancierung der Initiative begründete die GSoA damit, dass für Rüstungsvorhaben kein Referendum vorgesehen ist und dies damit die einzige Möglichkeit sei, das Volk über diese Frage entscheiden zu lassen. Unter Führung der GSoA begann das «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge», dem sich verschiedene andere pazifistische Gruppierungen angeschlossen haben, am 10. Juni 2008 mit der Sammlung der Unterschriften.

### **3 Ziele und Anliegen der Initiative**

#### **3.1 Ziel der Initiative**

Die Initiative hat nur ein direktes Ziel, das so in der Verfassung festgeschrieben werden soll: ein Moratorium in der Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen für die Zeitperiode vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2019. Zu beachten ist, dass damit auch Occasions-Kampfflugzeuge nicht beschafft werden könnten, da nach Definition der Initiative *alle* Kampfflugzeuge, die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2019 beschafft würden, als «neu» gelten.

#### **3.2 Weitere Anliegen der Initiative**

*Indirekt* strebt die Initiative, wie dem Argumentarium des Initiativkomitees entnommen werden kann, eine Reihe weiterer, nachgelagerter Ziele an. So möchte sie:

- als Signal *gegen die weltweite Aufrüstung* verstanden werden: Die GSoA argumentiert, dass sich die Schweiz mit dem Kauf neuer Kampfflugzeuge an der globalen Aufrüstung beteiligen und damit auch einen Beitrag an die Profite der «Waffenindustrie» leisten würde.
- die Schweiz vor einem «*friedenspolitisch verheerenden*» Schritt bewahren: Die GSoA befürchtet, dass sich die Armee mit dem Kauf neuer Kampfflugzeuge – bewusst, aber ungesagt – weiter dem «Offensivbündnis» der Nato annähern würde und dass es der Armee auch darum gehe, sich an «kriegerischen» Auslandseinsätzen beteiligen zu können.
- eine *verfehlt* finanzpolitische *Prioritätensetzung* verhindern: Die GSoA möchte das durch einen Verzicht auf neue Kampfflugzeuge gesparte Geld für die «wahren» Bedrohungen und Probleme einsetzen, etwa für die Armutsbekämpfung, den Ausbau der Entwicklungshilfe und der zivilen Friedensförderung oder für die Bildung und soziale Sicherheit in der Schweiz.
- zusätzliche *Lärm- und Umweltbelastung* verhindern: Die GSoA warnt davor, dass mit dem Kauf neuer Kampfflugzeuge der Alpenraum noch stärker mit Lärm belastet würde, da die Flugzeuge der neusten Generation noch lauter seien als ältere Modelle. Kampfflugzeuge seien überdies «Umweltsünder», da sie unverhältnismässig viel CO<sub>2</sub> produzierten.
- der Gefahr von *Korruption* vorbeugen: Die GSoA geht davon aus, dass bei Geschäften dieser Grössenordnung die Grenze zur Korruption zwangsläufig fließend sei. Die Flugzeuganbieter betrieben denn auch intensive *Lobbyarbeit* und versuchten, sich mit millionenschweren Propagandakampagnen gegenseitig zu übertreffen.
- die Schweiz von einem *sicherheitspolitisch unsinnigen* Vorhaben abbringen: Die GSoA hält die Argumentation, dass es zur Abwehr von Bedrohungen aus der Luft zwingend Kampfflugzeuge brauche, für absurd. Auch die USA seien als grösste Luftmacht der Welt nicht in der Lage gewesen, ihren Luftraum effektiv zu schützen, und die Schweiz verfüge ausserdem bereits heute über unverhältnismässig viele Kampfflugzeuge gemessen an ihrer kleinen Fläche.

Die Beschaffung eines Kampfflugzeuges ist ein Rüstungsvorhaben von besonderer Tragweite. Das gilt sowohl in finanzieller Hinsicht, indem es oberhalb der Grössenordnung üblicher Rüstungsbeschaffungen liegt, als auch in zeitlicher Hinsicht, indem ein solches Vorhaben nur alle 15–20 Jahre realisiert wird und für Vorbereitung und Einführung viel Zeit beansprucht. Ausserdem wird ein solches System im Hinblick auf eine Benützungsdauer von mehr als 30 Jahren beschafft. Diese Umstände unterstreichen den Bedarf nach demokratischer Legitimation einer solchen Beschaffung, auch wenn sie in sich selber noch nicht begründen, wieso für die Beschaffung von Kampfflugzeugen die normale und gesetzlich festgelegte Prozedur, bei der die eidgenössischen Räte abschliessend entscheiden, nicht ausreichen soll.

Der Initiativtext ist auf ein einziges Ziel ausgerichtet und damit klar und leicht verständlich: Er fordert ein zehnjähriges Moratorium in der Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges. Die Initiative zielt damit auf die Grundsatzfrage ab, ob die Schweiz für die nächsten zehn Jahre auf die Option, ein neues Kampfflugzeug beschaffen zu können, verzichten soll oder nicht, beziehungsweise ob sie sich diese Handlungsfreiheit erhalten will oder nicht. Das ist eine klare Ausgangslage, bei der es darum gehen wird, aufzuzeigen, welches die bessere Option für die Zukunft der Schweiz und der Sicherheit ihrer Bevölkerung ist. Die Initiative kann vor diesem Hintergrund positiv gewürdigt werden: Sie wird die öffentliche Diskussion in dieser für die Schweiz und ihre Sicherheitspolitik wichtigen Frage fördern.

Dasselbe trifft hingegen nicht auf die *nachgelagerten Ziele* der Initiative zu, wie sie dem Argumentarium des Initiativkomitees entnommen werden können und in Kapitel 3.2 beschrieben werden: Diese Anliegen beruhen mehrheitlich auf falschen Annahmen, oder sie stehen sachlich nicht in direktem Zusammenhang mit der Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges. Einzig bei der Frage der *Umweltbelastung* ist das Anliegen der Initiantinnen und Initianten – zumindest teilweise – sachlich richtig begründet: Neue Kampfflugzeuge belasten in der Tat die Umwelt mit Lärm und Abgasen, und neue Kampfflugzeuge sind tendenziell auch lauter als ältere Versionen. Kampfflugzeuge sind damit grundsätzlich eine Belastung für die Umwelt. Allerdings ist zu bedenken, dass die Flugzeugflotte mit der Beschaffung eines neuen Flugzeugs insgesamt verkleinert würde und dass zudem die Möglichkeit bestünde, Übungen in ausländischen Lufträumen, über weniger dicht besiedelten Regionen, durchzuführen. Damit liesse sich die Lärmbelastung in der Schweiz zumindest abschwächen. Die Beschaffung eines Flugzeugs würde damit per saldo nicht zwingend eine Erhöhung der Umweltbelastung bedeuten.

Was die weiteren *indirekten Ziele* der Initiative betrifft, so lässt sich hingegen festhalten, dass die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges:

- *kein Beitrag zu einer weltweiten Aufrüstung* wäre: Die Schweiz hat vor, die alten Flugzeuge, da sie den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen, zu ersetzen und nicht zu ergänzen. Da neue Flugzeuge leistungsfähiger sind als alte, würde sie das nicht im Verhältnis 1:1 tun; sie würde weniger neue Flugzeuge beschaffen als alte ausmustern. Der Gesamtbestand der schweizerischen Kampfflugzeugflotte würde sich damit deutlich verringern.

- *keine Annäherung an eine Militärallianz* bedeuten würde: Die Schweiz braucht ihre Flugzeuge, um den eigenen Luftraum so zu kontrollieren, zu schützen und zu verteidigen, wie es gerade bei einem neutralen Staat zwingend nötig ist und auch von ihm verlangt wird. Die Schweiz setzt ihre Kampfflugzeuge (ausser für Ausbildungszwecke) nicht im Ausland ein, sowieso nicht für militärische Offensivaktionen, aber auch nicht im Rahmen der internationalen Friedensförderung. Ein solcher Einsatz steht für die Schweiz nicht zur Debatte, genauso wenig wie eine «schleichende Annäherung» an ein Militärbündnis wie die Nato. Zutreffender wäre die Überlegung, dass eine Schwächung der eigenen schweizerischen Fähigkeit zur autonomen Kontrolle und Verteidigung des Luftraums die Frage einer Annäherung an eine Militärallianz oder eines Beitritts zu einer solchen viel eher aufwerfen würde.
- *kein Resultat falscher finanzieller Prioritätensetzung* wäre: Die Beschaffung eines neuen Flugzeugs würde innerhalb des normalen Budgets für Landesverteidigung erfolgen; ein Budget, das gegenüber den 1990er-Jahren um gut 40 Prozent tiefer liegt. Für die Beschaffung neuer Flugzeuge wären somit keine zusätzlichen, in Finanzplänen nicht vorgesehene finanziellen Mittel nötig.
- *keinen Anlass für Korruptionsverdächtigungen* gäbe: Es ist unbestreitbar, dass Geschäfte dieser Grössenordnung – unabhängig von ihrem Inhalt – die Gefahr von Korruption in sich bergen. Pauschale und unbegründete Korruptionsverdächtigungen und -vorwürfe – sozusagen auf «Vorrat» – sind in einem Rechtsstaat wie der Schweiz aber unstatthaft, zumal dem Thema bei Beschaffungen dieser Art hohe Aufmerksamkeit zuteil kommt und entsprechend strikte Vorschriften und Standards gelten. Die Schweiz gehört denn auch zu den korruptionsärmsten Ländern weltweit, wie unabhängige Organisationen bestätigen.
- *kein sicherheitspolitisch unsinniges Vorhaben* wäre: Das Argument, dass selbst die grösste Luftmacht der Welt nicht in der Lage gewesen sei, ihren Luftraum vor terroristischen Anschlägen zu schützen, und dass dies deshalb *erst recht* für die Schweiz gelten müsse, ist nicht nachvollziehbar und kann nicht Masssgabe sein für eine verantwortungsvolle Sicherheitspolitik. Natürlich ist eine ausreichend grosse Anzahl Flugzeuge allein noch keine Garantie dafür, dass ein solcher Anschlag in jedem Fall verhindert werden kann. Über dieses Mittel zu verfügen, ist aber eine der zentralen Voraussetzungen, um in einem solchen Fall überhaupt Handlungsoptionen zu haben. Bei einer Bedrohung aus der Luft ist ein bemanntes Kampfflugzeug das einzige Mittel, welches das volle Spektrum an Handlungsoptionen, darunter auch die Identifikation, Kontrolle oder Begleitung von unidentifizierten Flugobjekten, abdecken kann. Der Umstand, dass kein System kompletten Schutz in allen Lagen garantieren kann, ist noch kein Grund, auf alle Schutzvorkehrungen gänzlich zu verzichten.

## **4.2                    Auswirkungen und Mängel der Initiative**

### **4.2.1                Unmittelbare Auswirkung bei einer Annahme**

Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass die Schweiz bis zum 31. Januar 2019 keine Kampfflugzeuge beschaffen könnte, weder neue, noch solche aus zweiter Hand, da die Initiative allein den Beschaffungszeitpunkt als Kriterium dafür nimmt, ob ein Kampfflugzeug «neu» ist.

Das heisst, dass die Anzahl der von der Luftwaffe betriebenen Kampfflugzeuge in den kommenden Jahren voraussichtlich auf 33 absinken würde, weil die Tiger-Flotte wegen ihres Alters und ihrer operationellen Limiten ausser Dienst gestellt werden muss. Für die Luftwaffe würde dies bedeuten, dass sie mit viel weniger Flugzeugen die gleichen Aufträge – in erster Linie die Kontrolle, den Schutz und die Verteidigung des Schweizer Luftraums – erfüllen müsste. Dies ist aber nicht möglich; Abstriche bei Leistung und Auftrags Erfüllung wären unvermeidbar.

Weil der Schweizer Luftraum klein ist, werden für die Kontrolle und Durchsetzung von Überflugverboten Flugzeuge aus Warteräumen in der Luft eingesetzt, da in der Regel die Zeit nicht ausreichen würde, um vom Boden aus zu starten – selbst bei Alarmstartbereitschaft. Dazu werden mindestens 2 Flugzeuge benötigt. Ein solcher Einsatz, rund um die Uhr, könnte allein mit 33 F/A-18-Kampfflugzeugen für höchstens 7 Wochen durchgeführt werden. Zur Illustration: Die Nato-Operation gegen Serbien im Kosovo von 1999 dauerte rund 3 Monate und die von den USA angeführte Operation gegen den Irak im ersten Golfkrieg 1991 rund 4 Monate. Der Bedarf, die Luftwaffe über Wochen und Monate zur Kontrolle des Luftraums und zur Durchsetzung von Überflugverboten einzusetzen, ist also durchaus realistisch.

Wenn ein Höchstmass an Sicherheit verlangt wird, z.B. zum Schutz einer internationalen Konferenz, muss der Luftraum lückenlos überwacht werden, und man muss sofort gegen unidentifizierte oder unkooperative Flugobjekte vorgehen können. Dann ist es nötig, mindestens 2 Patrouillen zu 2 Flugzeugen in der Luft zu haben, also mindestens 4 Flugzeuge: Falls eine Patrouille für eine Intervention eingesetzt wird, kann eine zweite weiterhin den Luftraum überwachen. Mit 33 F/A-18-Kampfflugzeugen allein könnte ein Einsatz von 4 Flugzeugen rund um die Uhr etwa 2 Wochen durchgehalten werden. Nachher hätte die Luftwaffe nicht mehr genügend einsatzbereite Flugzeuge.

## **4.2.2                    Weitere Mängel der Initiative**

### **4.2.2.1                Verlust der Handlungsfreiheit**

Der grösste Mangel der Initiative ist, dass sie ein Verbot «auf Vorrat» in der Verfassung festschreiben möchte. Eine Annahme der Initiative würde bedeuten, dass sich die Schweiz mindestens für die nächsten zehn Jahre ihrer sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfreiheit bezüglich Schutz und Verteidigung ihres Luftraums berauben würde: Die Initiative ist in ihrer Forderung nach einem Moratorium für die Beschaffung von Kampfflugzeugen absolut und lässt keinen Handlungsspielraum. Das heisst, dass das Verbot der Beschaffung von Kampfflugzeugen unabhängig davon gelten soll, wie sich das Umfeld der Schweiz in den nächsten Jahren entwickelt. Es ist jedoch nicht möglich, auf zehn und mehr Jahre hinaus eine zuverlässige Prognose zu geben, wie sich die Sicherheitslage für die Schweiz entwickelt.



In den letzten zehn Jahren hat es zahlreiche einschneidende sicherheitspolitische Ereignisse und Entwicklungen gegeben: vom Anschlag auf New York und Washington am 11. September 2001 über weitere Anschläge in Bali, Istanbul, Madrid, London und Mumbai bis zu militärischen Interventionen von Grossmächten in Afghanistan, Irak und Georgien. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Jahre von 2010–2019 sicherheitspolitisch berechenbarer und ruhiger sein werden. Der Terrorismus bleibt eine allgegenwärtige Bedrohung, und es ist durchaus möglich, dass er wieder einmal aus der Luft zuzuschlagen versucht, wobei die ganze westliche Welt, inklusive der Schweiz, potenzielle Ziele bietet. Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen geht weiter und führt zu internationalen Spannungen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise ist an sich kein Auslöser für bewaffnete Auseinandersetzungen, kann aber Spannungen zwischen Staaten erhöhen.

Mit einem selbstauferlegten zehnjährigen Verbot für eine Flugzeugbeschaffung wäre die Schweiz nicht mehr in der Lage, auf eine markante Verschlechterung der Sicherheitslage mit Massnahmen zur Verstärkung des Luftraumschutzes zu reagieren. Die Initiative läuft damit den grundlegendsten Interessen des Landes und den fundamentalsten Pflichten jeder Staatsführung zuwider, nämlich vorauszusehen und die Handlungsfreiheit zu schützen.

#### 4.2.2.2 Verkennung der Vielseitigkeit der Luftwaffe

Die Initiative berücksichtigt nicht, wie vielseitig Kampfflugzeuge eingesetzt werden und welche Funktion sie für die Sicherheit der Schweiz haben: Sie sind nicht bloss ein Instrument zur Abwehr einer akuten militärischen Bedrohung, sie erfüllen eine Reihe von weiteren Aufgaben, die für die Sicherheit der Schweiz im Alltag relevant sind. Konkret muss die Luftwaffe *vier Aufträge* erfüllen – oder vier Arten von Einsätzen fliegen –, um Bedrohungen zu erkennen und abzuwehren:

Beim *Luftpolizeidienst* geht es darum, zivilen Flugzeugen bei Navigationsproblemen und Funkpannen zu helfen, Flugzeuge anderer Staaten zu kontrollieren, bei Luftraumverletzungen wie unbewilligten Einflügen oder unerklärlichen Abweichungen vom Flugplan zu intervenieren und Benutzungseinschränkungen des Luftraums wie beim WEF oder bei der Euro 08 durchzusetzen. Das ist alltägliche Sicherheitsaufgabe der Luftwaffe: Pro Jahr finden 300–400 solcher Einsätze statt, in der Regel um zu prüfen, ob die zur Bewilligung von Überflügen gemachten Angaben zutreffen. «Heisse» Einsätze, bei Funkausfällen oder schwerwiegenden Verletzungen der Luftverkehrsregeln, kommen rund 20 Mal pro Jahr vor.

Wenn die Gefahr besteht, dass die Schweiz aus der Luft angegriffen werden könnte, geht es um *Luftverteidigung*: Die Luftwaffe hält bei akuter Bedrohung vier oder mehr Kampfflugzeuge dauernd in der Luft, um das Eindringen feindlicher Flugobjekte in den schweizerischen Luftraum abzuwehren. Wenn die Flugzeuge erst starten müssten, kämen sie wegen der geringen Distanzen zwischen der Landesgrenze und potenziellen Zielen in vielen Fällen zu spät, um schnell fliegende Objekte rechtzeitig abzufangen. In diesem Zusammenhang ist es ein Nachteil und kein Vorteil, dass die Schweiz klein ist. Internationale Vergleiche, die aufzeigen sollen, dass die Schweiz bezogen auf ihre Fläche relativ viele Kampfflugzeuge habe, sind aus diesem Grund irreführend.

Die Luftwaffe hat weiter die Aufgabe, mit Kampfflugzeugen *Aufklärung aus der Luft* zu betreiben. Seit der Ausserdienststellung der Mirage-IIIRS 2004 besteht hier allerdings eine Lücke. Sie könnte mit der Beschaffung eines neuen Flugzeugs geschlossen werden im Sinne der Wiederherstellung und Wahrung einer quantitativ sehr bescheidenen, qualitativ aber guten Fähigkeit. Allerdings hat die Aufklärung, die nur für militärische Zwecke bestimmt ist, geringere Priorität als Luftpolizei und Luftverteidigung. Die Luftwaffe betreibt im Übrigen auch Aufklärungsdrohnen. Diese sind aber kein Ersatz für Kampfflugzeuge in der Aufklärung. Sie sind viel langsamer, haben eine geringere Reichweite, können nicht sehr hoch fliegen und haben keine Sensoren für Aufklärung durch die Wolkendecke.

Schliesslich hat die Luftwaffe auch die Aufgabe, im Fall eines militärischen Angriffes die Armee durch die *Bekämpfung von Bodenzielen* zu unterstützen. Mit der Ausserdienststellung der Hunter 1994 wurde diese Fähigkeit aufgegeben. Es ist beabsichtigt, die Kompetenz dafür wieder aufzubauen. Diese Kompetenz ist die Voraussetzung für einen allfälligen Aufwuchs dieser Fähigkeit, und auch damit würde der Aufwuchs ab Auslösung noch mindestens fünf Jahre dauern. Das Wiedererlangen dieser Fähigkeit für die Bekämpfung von Bodenzielen hat aber ebenfalls tiefere Priorität als Luftpolizeidienst und Luftverteidigung.

#### 4.2.2.3 Ausblenden der aktuellen Bedrohungslage

Warum aber ist es heute und auch in Zukunft für die Schweiz wichtig, den Luftraum effektiv schützen zu können? Ausgangspunkt ist die – in der westlichen Staatenwelt weitherum geteilte – Einschätzung, dass die grösste Bedrohung gegenwärtig der *Terrorismus* ist, wenn man Auswirkungen *und* Eintretenswahrscheinlichkeit berücksichtigt. Dass Terroristen auch aus der Luft angreifen können, ist spätestens seit dem 11. September 2001 klar. Sie brauchen dafür keine Kampfflugzeuge, sondern entführte Verkehrsflugzeuge oder kleinere Flugzeuge, Helikopter oder Drohnen als improvisierte Lenkwaffen mit grossem Zerstörungspotenzial. Die Schweiz ist derzeit allen Anzeichen nach zwar kein vorrangiges Ziel für terroristische Gruppierungen. Sie wird aber als Teil des Westens betrachtet und ist mitgefährdet, und sie hat viele mögliche Ziele und verwundbare Objekte. Die Luftwaffe hat in der Abwehr terroristischer Anschläge eine wichtige Aufgabe: Sie überwacht den Luftraum – mit Kampfflugzeugen kann sie auch Geländekammern einsehen, die von Radarstationen am Boden nicht aufgeklärt werden können –, sie fängt verdächtige Flugobjekte ab, überprüft sie, kann sie vom Kurs abdrängen, zur Landung zwingen oder im äussersten Fall abschiessen.

Die früher auch in Europa übliche *militärische Bedrohung* durch andere Staaten ist heute gering. Auf längere Sicht hinaus besteht aber ein Restrisiko, ganz einfach deshalb, weil die fernere Zukunft nicht voraussehbar ist. Das ist der Grund dafür, dass die Armee sich weiterhin mit der Abwehr eines militärischen Angriffs befassen muss. Es ist sicherheitspolitisch nicht nötig und finanziell nicht tragbar, permanent zur Abwehr jedes auch nur theoretisch möglichen militärischen Angriffs fähig und bereit zu sein. Die Armee muss aber das Know-how für die Abwehr eines militärischen Angriffs bewahren und weiterentwickeln, damit sie aufwachsen kann, wenn sich eine militärische Bedrohung abzeichnen sollte. Die Luftwaffe muss den Luftraum überwachen und verteidigen und das Knowhow für Aufklärung und Luft-Boden-Einsätze wieder aufbauen respektive erhalten.

Gewaltanwendung nur im Luftraum – zum Beispiel zur Erzwingung von Flügen durch den schweizerischen Luftraum gegen den Willen der Schweiz – hätte zwar geringere Auswirkungen als ein Angriff auch auf dem Boden, wäre aber immer noch ein schwerwiegendes Ereignis. Dagegen ist die Luftwaffe das einzige Mittel, und ihr Hauptinstrument für diesen Fall sind die Kampfflugzeuge.

Kampfflugzeuge sind zwar kein Wundermittel gegen alle Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Sie sind aber ein essenzielles, unverzichtbares Instrument zur Abwehr mehrerer sehr schwerwiegender Bedrohungen. Die Annahme der Initiative würde es verunmöglichen, einen angesichts der gegenwärtigen und absehbaren Bedrohungen besonders wichtigen Teil der Armee in Menge und Qualität auf dem gebotenen Stand zu halten. Die Schweiz würde sich auf rund zehn Jahre hinaus die Hände binden. Damit wäre nicht nur die Abwehr eines weniger wahrscheinlichen militärischen Angriffs beeinträchtigt, sondern auch die Erhöhung von Kontrolle, Schutz und Verteidigung des Luftraumes im Fall von Bedrohungen durch nichtstaatliche Gruppierungen mit unkonventionellen Mitteln und Vorgehen. Selbst wenn der Bundesrat kein konkretes Beschaffungsprojekt von Kampfflugzeugen verfolgen würde, müsste er diese Einschränkung seiner Handlungsfreiheit im Sinne einer verantwortungsbewussten Sicherheitspolitik ablehnen.

#### **4.2.2.4 Keine vollwertigen Alternativen zu Kampfflugzeugen**

Für die Kontrolle, den Schutz und die Verteidigung des Luftraums gibt es derzeit ausserdem *keine vollwertigen Alternativen* zu Kampfflugzeugen: Boden-Luft-Raketen könnten eingesetzt werden, um Flugobjekte abzuschliessen, nicht aber, um sie vor Ort zu identifizieren, zu warnen, abzudrängen oder zur Landung zu zwingen. Ein unkooperatives Flugobjekt ohne Prüfung vor Ort einfach abzuschliessen, wäre – ausser im Krieg – keine akzeptable Option. Unbemannte bewaffnete Flugzeuge sind nicht gleich vielfältig einsetzbar wie bemannte Flugzeuge, und besonders für den Luftpolizeidienst ist die Präsenz eines Piloten vor Ort wichtig, um situationsgerechte Entscheidungen zu treffen. Bewaffnete Helikopter und bewaffnete leichte Flugzeuge wären zu langsam; sie könnten zivilen Jet-Passagierflugzeugen nicht folgen. Sie könnten auch nicht in ausreichender Höhe eingesetzt werden, weil sie unter anderem keine Druckkabine haben, und schliesslich sind sie auch nicht mit Sensoren (z.B. Radar) ausgestattet. Theoretisch bestünde eine Alternative darin, für jene Fälle, in denen die eigenen Mittel nicht ausreichen, Kooperation mit ausländischen Luftwaffen zu suchen. Aus mehreren Gründen kommt dies aber nicht in Frage, insbesondere weil Luftpolizeidienst und Luftverteidigung dazu dienen, die staatliche Souveränität auszuüben und zu erhalten. Solche hoheitlichen Aufgaben muss ein Staat, und insbesondere ein neutraler, selbst wahrnehmen (Selbst innerhalb von Bündnissen behalten Mitgliederstaaten in der normalen Lage die Bekämpfung von Luftfahrzeugen über eigenem Territorium in den eigenen Händen – nur Überwachungsaufgaben werden an Bündnispartner abgetreten oder basieren auf gegenseitigem Luftlageaustausch.). Darüber hinaus wären dann, wenn fremde Unterstützung benötigt würde, andere Luftwaffen wahrscheinlich ebenfalls stark gefordert.

### 4.3

## Zusammenhang mit anderen sicherheits- und wehrpolitischen Geschäften

Die Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge», das Projekt Tiger-Teilersatz und die Erarbeitung eines neuen sicherheitspolitischen Berichts stehen miteinander in Zusammenhang. Der Bundesrat will den Räten erst 2011 mit einer Rüstungsbotschaft die Beschaffung eines Tiger-Teilersatzes beantragen. Die Volksabstimmung über diese Initiative sollte vorher stattfinden. Der sicherheitspolitische Bericht soll weit früher vorliegen, nämlich bereits Anfang 2010 und damit vor dem Entscheid darüber, welcher der Kandidaten den Räten zur Beschaffung beantragt werden soll.

Aus der Sicht des Bundesrates ist es möglich, die parlamentarische Behandlung dieser Volksinitiative bereits vor dem Vorliegen des sicherheitspolitischen Berichts zu beginnen:

Erstens geht es hier um eine grundlegende Frage der Wahrung bzw. Selbstaufgabe der Handlungsfreiheit in einem wichtigen Bereich. Es ist nicht vorstellbar, dass der Bundesrat im sicherheitspolitischen Bericht zur Auffassung gelangen könnte, eine solche selbstaufgelegte Beschränkung der Handlungsfreiheit sei wünschenswert. Sicherheitspolitische Handlungsfreiheit ist eine staatspolitische Maxime, die unablässige Gültigkeit hat.

Zweitens ist bereits jetzt absehbar, dass die Analyse der Bedrohungen und Gefahren weiterhin die Bedeutung von Kontrolle, Schutz und Verteidigung des Luftraums bekräftigen wird – in erster Linie gegenüber unkonventionellen Angriffen, längerfristig aber auch im Sinne der Erhaltung von Kernfähigkeiten gegenüber einem unwahrscheinlichen, aber nicht auf alle Zeiten komplett ausgeschlossenen militärischen Angriff.

Eine Unterbreitung dieser Botschaft erst zu Beginn 2010 hätte ausserdem zur Folge, dass selbst bei speditiver Behandlung durch das Parlament eine Volksabstimmung zu dieser Initiative frühestens im März 2011 stattfinden könnte. Damit wäre eine Beschaffung mit dem Rüstungsprogramm 2011 nicht mehr möglich, und damit würde gegenüber der ursprünglichen Planung eine mehrjährige Verzögerung in Kauf genommen, die sich sachlich nicht begründen lässt.

Aus diesen Überlegungen unterbreitet der Bundesrat den Räten diese Botschaft vor dem Vorliegen eines neuen sicherheitspolitischen Berichts und befürwortet eine speditive Behandlung des Geschäfts in den Räten.

## 5

### Schlussfolgerungen

Der Bundesrat kommt aus den dargelegten Gründen zu folgendem Schluss:

- Eine Annahme der Initiative würde die Schweiz in ihrer sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfreiheit massiv und nachhaltig einschränken: Sie könnte auf eine markante Verschlechterung der Sicherheitslage, die einen verstärkten Schutz des Luftraums nahelegen würde, nicht mit einer Verstärkung von Luftpolizei und -verteidigung reagieren.

- Eine Annahme der Initiative würde die Funktionsfähigkeit und Auftrags-  
erfüllung der Luftwaffe erheblich beeinträchtigen, weil ihre Flotte auf 33  
absinken würde. Damit wäre die Luftwaffe nicht mehr in der Lage, den nöti-  
gen Grad an Kontrolle, Schutz und Verteidigung des Luftraums zu gewähr-  
leisten, womit auch der Druck auf die Schweiz zunähme, zur Wahrung ihrer  
Lufthoheit vermehrt die Kooperation mit anderen Staaten suchen zu müssen.

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative  
«Gegen neue Kampfflugzeuge» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

