

CH_VB 150000041 vom 26. Februar 2007

Bundesverwaltung, 2007-02-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_150000041

FR: CH_VB 150000041 du 26 février 2007

IT: CH_VB 150000041 del 26 febbraio 2007

Erwägungen

E. 9

2007.2 (S. 9–75) Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee

Lienhard Andreas, Prof. Dr. iur., Extraordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Institut für öffentliches Recht, Universität Bern Häsler Philipp, Dr. iur., Bern

Gutachten vom 26. Februar 2007 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Stichwörter: Landesverteidigung; Verteidigungsauftrag (der Armee); Raumsicherung; Aufwuchs (Ar- mee); Entwicklungsschritt 2008/11 (der Armee)

Mots clés: Défense nationale; mission de défense (de l'armée); sûreté sectorielle; noyaux de montée en puissance (de l'armée); étape de développement 2008/2011 (de l'armée)

Termini chiave: Difesa nazionale; missione di difesa (dell'esercito); sicurezza del territorio; potenziamento (dell'esercito); fase di sviluppo dell'esercito 2008/11

Regeste: Der Verfassungsauftrag der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV und die Anforderungen an seine Umsetzung

1. Art. 58 BV enthält einen verbindlichen (Verteidigungs-)Auftrag, der durch die zuständigen Behörden – in erster Linie durch den Gesetzgeber – umgesetzt werden muss. Wie dies geschieht, ist insbesondere durch Auslegung des verfassungsmässigen Auftrags festzulegen.

2. Die Verteidigung richtet sich nach der Bedrohung. Der Verteidigungsbegriff kann sich daher mit der Veränderung einer Bedrohungslage dynamisch weiterentwickeln und der Gesetzgeber kann den Begriff zeit- und bedrohungsgerecht konkretisieren.

3. Der Verteidigungsauftrag in Friedenszeiten wird erfüllt, wenn alles Erforderliche unternommen wird, um im Falle einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses das militärische Mittel entgegensetzen zu können.

4. Er verlangt hingegen nicht, dass die Armee in jedem Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen konventionellen kriegerischen Angriff durchführen zu können.

Beurteilung des Entwicklungsschritts 2008/11

5. Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 will der Bundesrat die Kapazitäten der Armee von der Verteidigung gegen konventionelle Angriffe hin zur Raumsicherung und den subsidiären

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 10

Einsätzen der Armee verlagern.

6. Damit geht eine Reduktion der auf die Abwehr ausgerichteten Mittel der Armee einher. Die verbleibenden Verbände sollen sog. Aufwuchskerne bilden, welche die Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs erhalten und weiterentwickeln.

7. Ein solches Aufwuchskonzept ist zulässig, soweit es eine strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung institutionalisiert, den Aufwuchs in den Bereichen Organisation, Material und Personal plant und den Erhalt des militärischen Denkens und Handelns gewährleistet.

8. Der Entwicklungsschritt 2008/11 bewegt sich in diesem aufgezeigten Rahmen und ist daher verfassungskonform.

Regeste: Constitutionnalité de l'étape de développement 2008/11 de l'armée suisse.
Mission de l'armée, art. 58, al. 2, Cst., et conditions de concrétisation de la mission

1. L'art. 58 Cst. contient une mission (de défense) contraignante, qui doit être concrétisée par les autorités compétentes - en particulier par le législateur. Son exécution doit notamment être fixée par l'interprétation de la mission constitutionnelle.

2. La défense est fonction de la menace. Ainsi, tout comme la situation de la menace, la notion de défense peut se développer de manière dynamique et le législateur peut adapter la mission conformément au facteur temps et à celui de la menace.

3. En temps de paix, la mission de défense est accomplie lorsque tout est entrepris pour opposer des moyens militaires à une menace violente de portée stratégique.

4. En revanche, la mission n'exige pas que l'armée soit toujours en mesure de mener une opération de défense contre une attaque conventionnelle dans un contexte de guerre.

Evaluation de l'étape de développement 2008/11

5. Par l'étape de développement 2008/11, le Conseil fédéral veut transférer les capacités de défense de l'armée contre une attaque conventionnelle vers la sûreté sectorielle et les engagements subsidiaires.

6. Cette situation implique une réduction des moyens militaires destinés à la défense. Les formations qui subsistent constitueront des noyaux de montée en puissance, qui maintiendront et développeront les compétences de défense en cas d'attaque militaire.

7. Le concept de montée en puissance est admissible dans la mesure où il institutionnalise une analyse stratégique de la menace et une alerte précoce, qu'il planifie la montée en puissance dans les domaines de l'organisation, du matériel et du personnel, et qu'il garantit la pérennité de la réflexion et de l'action militaires.

8. L'étape de développement 2008/11 se situe dans le contexte mentionné et, dès lors, elle est conforme à la Constitution.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 11

Regesti: Conformità alla Costituzione della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11. La missione costituzionale dell'esercito giusta l'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale e i presupposti per la sua attuazione

1. L'articolo 58 della Costituzione federale stabilisce una missione (di difesa) vincolante, la quale deve essere attuata dalle autorità competenti, in primo luogo dal legislatore. Le modalità devono essere definite segnatamente mediante l'interpretazione della missione costituzionale.
2. La difesa è orientata alla minaccia. Il concetto di «difesa» può pertanto evolvere dinamicamente con il mutamento della minaccia e il legislatore può concretizzare detto concetto al momento opportuno e in maniera adeguata alla minaccia.
3. In tempo di pace, la missione di difesa è adempiuta quando sono intrapresi tutti gli sforzi necessari per poter impiegare i mezzi militari nel caso di una minaccia violenta di portata strategica.
4. Per contro, la missione di difesa non implica che l'esercito debba essere in grado di eseguire in qualsiasi momento un'operazione difensiva contro un attacco bellico convenzionale.

Valutazione della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11

5. Con la fase di sviluppo dell'esercito 2008/11, il Consiglio federale intende spostare l'orientamento fondamentale delle capacità dell'esercito dalla difesa contro attacchi convenzionali alla sicurezza del territorio e agli impieghi sussidiari.
6. A ciò si accompagna una riduzione dei mezzi dell'esercito orientati alla difesa. Le formazioni restanti costituiranno dei cosiddetti nuclei di potenziamento, i quali manterranno e svilupperanno ulteriormente la competenza per la difesa da un attacco militare.
7. Un simile concetto di potenziamento è ammesso nella misura in cui istituzionalizza un'analisi della minaccia strategica e l'allarme tempestivo, pianifica il potenziamento nei settori «organizzazione», «materiale» e «personale» e garantisce il mantenimento del know how militare.
8. La fase di sviluppo dell'esercito 2008/11 avviene nel quadro summenzionato ed è pertanto conforme alla Costituzione.

Rechtliche Grundlagen: Art. 57, 58 (insbes. Abs. 2) BV (SR 101)

Base juridique: Art. 57, 58 (en particulier al. 2) Cst. (RS 101)

Base giuridico: Art. 57, 58 (particolarmente cpv.. 2) Cost. (RS 101)

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 12

Inhalt Einleitung 1. Ausgangslage 2. Gutachterfrage 3. Situierung und Abgrenzung I. Sicherheitspolitischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der Armee 1. Sicherheitspolitik a) Sicherheitspolitischer Bericht 2000 b) Armee XXI c) Entwicklungsschritt 2008/11 2. Armeeorganisation a) Grundsatz: Organisationskompetenz des Bundesrates b) Ausnahme: Armeeorganisation als Parlamentsverordnung c) Umsetzung auf Verordnungsstufe 3. Finanzhaushalt a) Zuständigkeiten b) Militärische Ausgaben c) Sparprogramme und

Ausgabenplafonierung II. Aufgaben der Armee 1. Aufgabennormen der Bundesverfassung a) Begriff und Arten b) Auslegung c) Umsetzung d) Rechtsfolgen mangelhafter Umsetzung 2. Armeerelevante Normen der Bundesverfassung a) Art. 57 BV Sicherheit b) Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit c) Art. 58 BV Armee d) Weitere armeerelevante Verfassungsbestimmungen (Art. 2, 60, 168, 185 BV) 3. Art. 58 Abs. 2 BV als Verfassungsnorm zu den Aufgaben der Armee a) Wortlaut und Entstehung b) Teilaufträge und deren Rangordnung c) Bindungswirkung und Umsetzung III. Der Verteidigungsauftrag insbesondere 1. Verfassungsrechtlicher Inhalt des Verteidigungsauftrags a) Entstehung und Deutung von Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV b) Verteidigungsbegriffe c) Situierung und verwandte Begriffe 2. Begriff der Verteidigung gemäss Art. 58 Abs. 2 BV a) Historische Auslegung

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 13

b) Grammatikalische Auslegung c) Systematische Auslegung d) Geltungszeitliche und teleologische Auslegung e) Versuch einer Definition f) Zwischenergebnis 3. Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags a) Positiv: Bedrohungsanalyse, Bereitstellung der Mittel zur Verteidigung, Fähigkeit zur Verteidigung b) Negativ: Keine Fähigkeit zur Verteidigung aus dem Stand c) Aspekt der autonomen Verteidigung IV. Entwicklungsschritt 2008/11 1. Eckwerte des Entwicklungsschrittes 2008/11 a) Keine neue Armeereform b) Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung c) Verteidigungskompetenz und Aufwuchs 2. Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung a) Zum Begriff der Raumsicherung b) Subsidiäre Einsätze und Raumsicherung mit Berührungsfäche zur kantonalen Polizeihochheit c) Raumsicherung im Grenzbereich zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 3. Verteidigungskompetenz und Aufwuchs a) Zu den Begriffen Verteidigungskompetenz und Aufwuchs b) Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Verteidigungsfähigkeit c) Verfassungsrechtliche Richtlinien zu einem Aufwuchskonzept d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 V. Zusammenfassende Würdigung und Beantwortung der Gutachterfragen 1. Der Verfassungsauftrag der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV 2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung eines Verfassungsauftrags 3. Inhalt des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee 4. Umsetzung des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee 5. Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee 6. Beantwortung der Gutachterfrage Literatur Amtliche Veröffentlichungen Abkürzungen

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 14

Einleitung

1. Ausgangslage Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 31. Mai 2006 eine Revision der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO) und eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vorgeschlagen. Diese Rechtsetzungsvorhaben dienen der rechtlichen Umsetzung des

Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee.

Der Entwicklungsschritt 2008/11 ist nach Ansicht des Bundesrates eine Folge der Veränderung der Bedrohungslage durch den Terrorismus sowie andere neue Bedrohungsfaktoren wie natur- oder zivilisationsbedingte Katastrophen und beinhaltet eine Verstärkung der Verbände für die Raumsicherung und die subsidiären Einsätze, verbunden mit einer gleichzeitigen Reduktion bei den Kampfverbänden². Zu berücksichtigen sind dabei auch die finanziellen Einschränkungen, die für die Armee aus den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 resultieren³.

Die Meinungen anlässlich der Behandlung der Botschaft in der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SiK-N) und im Nationalrat waren kontrovers⁴. Die Ratslinke verlangte eine stärkere Bestandesreduktion, während für die Ratsrechte der Abbau bei den Kampfformationen zu weit ging. Der Nationalrat lehnte schliesslich die vom Bundesrat beantragte AO-Revision in der Gesamtabstimmung vom 3. Oktober 2006 ab, während die Revision des Gesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes gutgeheissen wurde⁵.

Im Rahmen der Vernehmlassung sowie insbesondere im Rahmen der parlamentarischen Beratung in der SiK-N und im Nationalrat wurde unter anderem die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der vorgelegten AO-Revision aufgeworfen.

Im Hinblick auf die Sitzung der Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) vom 25./26. Januar 2007 und die weitere Behandlung der Vorlage hat das VBS unter anderem die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen AO-Revision näher zu überprüfen. Der Chef VBS hat sich entschlossen, zu dieser Frage ein Expertengutachten einzuholen und hat am 30. November 2006 einen entsprechenden Auftrag erteilt.

1 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6197. 2 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222 ff. 3 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222. 4 AB 2006 N 1434. 5 Die Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wurde mit 109 Ja-Stimmen gegen 64 Nein-Stimmen angenommen, AB 2006 N 1453; die Teilrevision der Armeeorganisation wurde mit 101 Nein-Stimmen gegen 73 Ja-Stimmen abgelehnt, AB 2006 N 1460.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 15

2. Gutachterfrage Die Gutachterfrage lautet: Ist der Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee verfassungskonform?

Im Rahmen der Beantwortung dieser Frage sind folgende Teilfragen zu beantworten:

a) Welchen Spielraum haben die zuständigen Behörden (Parlament, Bundesrat) bei der Wahl der militärischen Mittel für die Umsetzung des verfassungs- und gesetzmässigen Auftrags nach Artikel 58 Absatz 2 BV bzw. Artikel 1 MG? b) Ist die vom Bundesrat mit Botschaft vom 31. Mai 2006 vorgeschlagene Revision der Armeeorganisation, enthaltend u.a. eine Reduktion der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel zugunsten einer Verstärkung der Verbände, die für die Raumsicherung und für subsidiäre Einsätze vorgesehen sind, verbunden mit einem Aufwuchskonzept, verfassungs- und gesetzeskonform? c) Welche Vorgaben sind für ein solches Aufwuchskonzept aus

rechtlicher Sicht einzuhalten?

3. Situierung und Abgrenzung Das vorliegende Gutachten befasst sich primär mit dem Verfassungsrecht. Es geht darum, die mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 einhergehenden Rechtsetzungsprojekte auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Die Gesetzeskonformität einzelner Bestimmungen wird nur am Rande von Bedeutung sein. Ebenso wenig kann und soll das Gutachten sicherheitspolitische oder militärische Aussagen machen.

Der Fokus der Betrachtungen liegt auf der AO und nicht auf der ebenfalls in Aussicht genommenen Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes⁶. Der Gutachterauftrag ist im Wesentlichen auf erstere beschränkt, weil vor allem die Teilrevision der AO im Vorfeld als möglicherweise verfassungswidrig eingestuft worden ist⁷. Die Hauptkritik lautet, die Reduktion der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel verletze den Verteidigungsauftrag gemäss Art. 58 Abs. 2 BV⁸.

Zu diesem Zweck ist zunächst – in einem ersten Teil (I.) – der sicherheitspolitische und verfassungsrechtliche Rahmen der Aufgaben der Armee zu skizzieren. Dazu gehören eine Übersicht über die sicherheitspolitischen Mechanismen hin zu einer Revision der AO, eine Darstellung der

6 Plafonierung der Armeeaussgaben in den Jahren 2009–2011 auf 12,285 Milliarden Franken. 7 Vgl. im Rahmen der Anhörung die Stellungnahmen der Schweizerischen Volkspartei, des Schweizerischen Unteroffiziersverbands, der Vereinigung Pro Militia, der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, von Swissmem sowie von Prof. Hans Ulrich Walder (Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt); vgl. auch die Stellungnahmen der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren sowie der Kantone UR, SZ, OW, SO, BS, BL, SG (Verfassungsmässigkeit angesprochen); Bericht des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport über die Anhörung zur Teilrevision der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 17. Mai 2006, S. 2; Beratung im Nationalrat AB 2006 N 1434 ff.; vgl. zur Kritik am Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes NR MARTI WERNER, AB 2006 N 1439. 8 Insbesondere NR SCHLÜER ULRICH, AB 2006 N 1438.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 16

Grundsätze der Armeeorganisation sowie ein Einbezug der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Finanzhaushalt.

Sodann werden die – in einem zweiten Teil (II.) – verfassungsmässigen Aufgaben der Armee betrachtet. Im Kontext weiterer armeerrelevanter Verfassungsbestimmungen wird Art. 58 BV ausgelegt. Zuvor wird untersucht, welche Bindungswirkung ein Verfassungsauftrag generell zeitigen kann.

Ein besonderer Fokus ist – in einem dritten Teil (III.) – dem Verteidigungsauftrag gewidmet. Dieser ist Kernpunkt geäusselter Kritik. Die Auslegung der Verfassungsbestimmung und der Versuch einer Definition des verfassungsmässigen

Verteidigungsbegriffes führen hin zu verfassungsrechtlichen Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags.

Schliesslich geht es – in einem vierten Teil (IV.) – darum, den Entwicklungsschritt 2008/11 vor diesem Hintergrund auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Ziel ist es, verfassungsrechtliche Richtlinien für dessen zwei Hauptelemente zu entwickeln, nämlich für die Verlagerung auf die Raumsicherung sowie für die Reduktion auf einen Verteidigungskern, verbunden mit einem Aufwuchskonzept.

I. Sicherheitspolitischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der Armee

1. Sicherheitspolitik

a) Sicherheitspolitischer Bericht 2000 Armeepanung und Armeeeorganisation erfolgen gestützt auf die sicherheitspolitische Lagebeurteilung der zuständigen Behörden. Heute gültiges Basisdokument ist der Sicherheitspolitische Bericht 2009. Darin analysiert der Bundesrat die strategische Situation seit dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1990. Er benennt Risiken und Chancen der sich daraus ergebenden neuen Lage, formuliert Interessen und Ziele sowie die Strategie schweizerischer Sicherheitspolitik. Daraus leitet er die Aufträge an die verschiedenen Instrumente der Sicherheitspolitik ab.

Die wichtigsten Folgerungen aus dem sicherheitspolitischen Bericht lassen sich unter dem Begriff „Sicherheit durch Kooperation“ zusammenfassen. Durch eine umfassende flexible Sicherheitszusammenarbeit im Inland sollen die Aktivitäten der in der Schweiz mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden und Organisationen auf einander abgestimmt werden¹⁰. Im Rahmen einer Sicherheitskooperation mit dem Ausland soll auf die zunehmend grenzüberschreitenden sicherheitspolitischen Grossrisiken geantwortet werden¹¹.

9 SIPOL B 2000, BBl 1999 7657. 10 Zur umfassenden flexiblen Sicherheitszusammenarbeit im Inland vgl. SIPOL B 2000, BBl 1999 7691. 11 SIPOL B 2000, BBl 1999 7692.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 17

Im Einzelnen ALB XXI, BBl 2002 971.

E. 18

ALB XXI, BBl 2002 985.

E. 19

Botschaft A XXI, BBl 2001 858; Entwürfe ab BBl 2001 901.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

18

stimmung von 4. Oktober 2002 hat die Bundesversammlung die entsprechenden Änderungen beschlossen. Gegen die Änderung des Militärgesetzes²⁰ wurde das Referendum ergriffen; die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003

angenommen²¹. Diese für die Umsetzung der Armee XXI erforderlichen Grundlagen traten per 1. Januar 2004 in Kraft.

c) Entwicklungsschritt 2008/11 Der Entwicklungsschritt 2008/11 ist nach Ansicht des Bundesrates eine Folge der Veränderung der Bedrohungslage durch den Terrorismus sowie andere neue Bedrohungsfaktoren wie natur- oder zivilisationsbedingte Katastrophen und beinhaltet eine Verstärkung der Verbände für die Raumsicherung und die subsidiären Einsätze, verbunden mit einer gleichzeitigen Reduktion bei den Kampfverbänden²². Zu berücksichtigen sind dabei auch die finanziellen Einschränkungen, die für die Armee aus den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 resultieren²³. Während die Umsetzung der Armee XXI auf der Basis von rund 4,3 Milliarden Franken für den Verteidigungsbereich im engeren Sinn geplant wurde, standen gemäss dem Budget 2006 noch 3,85 Milliarden Franken zur Verfügung (486 Millionen Franken weniger)²⁴.

Die rechtliche Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 erfolgt durch eine Teilrevision der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO) sowie des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Mit Botschaft vom 31. Mai 2006 hat der Bundesrat die entsprechenden Änderungen vorgeschlagen²⁵. Eine Änderung der Bundesverfassung oder weiterer Bundesgesetze ist nicht vorgesehen.

2. Armeeorganisation

a) Grundsatz: Organisationskompetenz des Bundesrates Die Armee ist rechtlich gesehen Teil der Bundesverwaltung²⁶. Ihre Organisation folgt damit grundsätzlich den Regeln über die Organisation der Bundesverwaltung. Die Grundlage bildet Art. 178 Abs. 1 BV²⁷: „Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.“ Gewisse Strukturelemente regelt die Verfas-

E. 20

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG, Änderung vom 4. Oktober 2002, BBl 2002 6543.

E. 21

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003, BBl 2003 5164.

E. 22

Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6221; vgl. zur Bedrohung durch den Terrorismus und die Auswirkungen auf das Recht PHILIPP JUCHLI/MARCEL WÜRMLI (Hrsg.), Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Bern 2006; HEINRICH KOLLER, Kampf gegen den Terrorismus – Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken, ZSR 2006 I, S. 107 ff.; HANS VEST, Terrorismus als Herausforderung des Rechts, Zürich/Basel/Genf 2005.

E. 23

Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222.

E. 24

Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6220; gemäss Voranschlag 2007 sind für den Verteidigungsbe- reich 4,8 Milliarden Franken vorgesehen (Voranschlag 2007, S. 99).

E. 25

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, Entwurf, BBl 2006 6247.

E. 26

Vgl. die Erwähnung der Struktur der Gruppe Verteidigung in Art. 11 OV-VBS.

E. 27

Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 39 Rz. 28 ff.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

19

sung selber: Die Bundesverwaltung ist in sieben Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor (Art. 178 Abs. 2 BV). Ansonsten verfügt der Bundesrat über die sog. Organisationskompetenz²⁸.

Dem Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen vorbehalten, Aufgaben aus der Verwaltung aus- zugliedern (Art. 178 Abs. 3 BV)²⁹. Ausserdem regelt die Bundesversammlung die Grundfragen der Verwaltungsorganisation (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV) im Rahmen des Regierungs- und Verwal- tungsorganisationsgesetzes³⁰.

Im Übrigen ist es Aufgabe des Bundesrates, die Organisation der Bundesverwaltung auf dem Ver- ordnungsweg zu regeln³¹. Innerhalb der Departemente treten Departementsverordnungen, allen- falls Amtsverordnungen hinzu³². Sie regeln die Einzelheiten. Der Bundesrat gliedert die Bundes- verwaltung nach Kriterien der Zweckmässigkeit und der Effizienz sowie aufgrund politischer Über- legungen³³.

b) Ausnahme: Armeeorganisation als Parlamentsverordnung Die Organisation der Armee weicht vom Grundsatz der Organisationskompetenz des Bundesrates ab. Die politische Bedeutung der Armeeorganisation hat den Gesetzgeber dazu veranlasst, sich die Organisationskompetenz selber vorzubehalten. Er hat – gestützt auf Art. 60 BV³⁴ – in Art. 93 Abs. 1 MG festgeschrieben: „Die Bundesversammlung erlässt die Grundsätze über die Organisati- on der Armee, legt die Gliederung der Armee fest und bestimmt die Truppengattungen, Berufsfor- mationen und Dienstzweige.“

Die Gesetzesbestimmung stammt aus dem bundesrätlichen Entwurf zur Armee reform XXI³⁵. Zuvor waren die Grundsätze der Armeeorganisation sogar im Vorläufer des Militärgesetzes, der Militärör-

E. 28

Zur Organisationskompetenz des Bundesrates BIAGGINI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kom- mentar, Art. 178 Rz. 20 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1664; MADER, in: THÜ- RER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 67 Rz. 35, 42; MAHON, in: AUBERT/MAHON, Petit Com- mentaire, Art. 178 Rz. 5; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2345; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 38 Rz. 7 f.

E. 29

Zu Art. 178 Abs. 3 vgl. BIAGGINI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 178 Rz. 34; HÄFELIN/HALLER, Rz. 1700; MADER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 67 Rz. 48; MAHON, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 178 Rz. 9; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2350.

E. 30

Vgl. zum RVOG statt vieler THOMAS SÄGESSER (Hrsg.), Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpflis Handkommentar, Bern 2007.

E. 31

Vgl. die Organisationsverordnungen des Bundesrates betreffend die Organisation der Departemente unter SR 172.

E. 32

Vgl. die Organisationsverordnungen der Departemente und Ämter unter SR 172.

E. 33

Zur Verwaltungsorganisation HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1225 ff. (m.H.); PHILIPPE MASTRONARDI, Die Organisation der allgemeinen Bundesverwaltung, in: HEINRICH KOLLER/GEORG MÜLLER/RENÉ RHINOW/ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Basel 1996, Kap. 2; TSCHANNEN, Verwaltungsrecht, § 5.

E. 34

Gemäss Art. 60 Abs. 1 BV sind die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee Sache des Bundes; vgl. Ziff. II/2/d hiernach.

E. 35

Botschaft A XXI, BBl 2002 876, Entwurf, BBl 2002 907.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

20

ganisation geregelt³⁶. Jede Änderung an den Grundsätzen war demzufolge dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit der Parlamentsverordnung erhält die nähere Ausgestaltung der Armeeorganisation immer noch eine erhöhte demokratische Legitimation im Vergleich zu anderen Fragen der Verwaltungsorganisation. Diese erhöhte Mitsprache steht namentlich im Zusammenhang damit, dass der Organisation der Armee auch erhebliche politische Bedeutung zukommt³⁷.

Konkret sind die Grundsätze der Armeeorganisation in der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 4. Oktober 2002 geregelt. Sie legt die Zusammensetzung und die (grundsätzliche) Gliederung der Armee fest, benennt Truppengattungen, Berufsformationen und Dienstzweige³⁸. Ausserdem beinhaltet sie die Grundsätze der militärischen Ausbildung in Rekrutenschule und Wiederholungskursen.

c) Umsetzung auf Verordnungsstufe Die Vorgaben der AO werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe umgesetzt. Es sind dies die VOA³⁹ und die VOA-VBS⁴⁰, welche die Organisation der Armee bis ins Detail regeln. Die eigentliche Gliederung geht aus den

Anhängen hervor, die allerdings nicht in der AS veröffentlicht sind.

Innerhalb der Armee wird gestützt auf diese Vorgaben die Organisation der Truppenkörper und Formationen (OTF) festgelegt⁴¹. Sie enthält die genaue Zuteilung von Angehörigen der Armee pro Truppenkörper bzw. Formation.

3. Finanzhaushalt In allen Diskussionen rund um die Aufträge und Organisation der Armee nehmen die Ressourcen eine besondere Stellung ein. Die Finanzordnung ist denn auch eine wichtige Rahmenbedingung zur Erfüllung der Aufgaben der Armee. Es seien darum die wichtigsten Mechanismen der Ressour- cenzuteilung rekapituliert.

a) Zuständigkeiten Die Finanzen fallen gemäss Art. 167 BV in die primäre Zuständigkeit des Parlaments⁴²: „Die Bun- desversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die

E. 36

Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (Militärorganisation, MO), BS 5 3.

E. 37

Besondere politische Bedeutung wird dabei auch der sprachregionalen und kantonalen Vertei- lung der Truppenkörper beigemessen. Fragen der Tradition berühren den kantonalen und familiä- ren Bezug zu Truppengattungen und Formationen.

E. 38

Vgl. Art. 2 (Zusammensetzung der Armee), Art. 5 (Bestand der Armee), Art. 6 (Gliederung), Art. 7 (Truppengattungen, Berufsformationen und Dienstzweige).

E. 39

Die VOA regelt den Bestand, die Struktur und die Grade der Armee (Art. 1). Die Struktur geht allerdings nicht aus der in der SR veröffentlichten Fassung hervor, sondern ist im nicht publizier- ten Anhang geregelt.

E. 40

Der Chef VBS regelt in der VOA-VBS die Gliederung der Truppenkörper der Formationen inkl. Sollbestandstabellen. Die Einzelheiten befinden sich wiederum in den nicht veröffentlichten An- hängen.

E. 41

Organisation der Truppenkörper und Formationen (OTF), Reglement 52.1.

E. 42

Typischerweise sind Finanzen Parlamentszuständigkeiten; vgl. HALLER/KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, S. 254. Zu Art. 167 BV vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 167

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

21

Staatsrechnung ab.“ Hingegen erarbeitet der Bundesrat gemäss Art. 183 BV den Finanzplan und bereitet den Voranschlag sowie die Staatsrechnung vor.

Die Finanzordnung auf Bundesebene wird von weiteren Verfassungsnormen beeinflusst⁴³: - Art. 126 BV legt inhaltliche Grundsätze der Haushaltsführung fest; er bestimmt, dass der Bundeshaushalt auf Dauer ausgeglichen sein muss⁴⁴. - Art. 170 BV fordert von der Bundesversammlung, dass sie die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit (einschliesslich des effizienten Mitteleinsatzes) überprüft⁴⁵. - Hinzu kommen die Bestimmungen betreffend die Einnahmen des Bundes in Form von Steuern und Zöllen (Art. 127–134 BV) sowie die Regelung betreffend den Finanzausgleich (Art. 135 BV). - Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Ausgaben ergeben sich insbesondere aus dem Aufgabenkatalog (Art. 54 – 125 BV).

Der Gesetzgeber hat zur Führung des Bundeshaushalts das Finanzhaushaltsgesetz erlassen. Im Einzelnen regelt das Gesetz die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf der Verwaltungsebene und die Rechnungslegung (Art. 1 Abs. 1 FHG). Mit diesem Gesetz soll insbesondere die Verwaltungsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterstützt sowie der wirtschaftliche und wirksame Einsatz der öffentlichen Mittel gefördert werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. b FHG). Als eine der zentralen Massnahmen zur Herstellung des Haushaltgleichgewichts wird die Schuldenbremse näher geregelt (Art. 13 – 18 FHG).

Der Ablauf der Haushaltsführung bestimmt sich wie folgt: - Der Bundesrat erstellt eine mehrjährige Finanzplanung; diese umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre (Art. 19 FHG). - Die Bundesversammlung beschliesst jährlich einen Voranschlag gestützt auf den ihr vom Bundesrat unterbreiteten Entwurf (Art. 29 FHG). - Nach Ablauf des Voranschlagsjahres unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung die Staatsrechnung.

Gestützt auf den Voranschlag und allenfalls Nachträge kann der Bundesrat Ausgaben tätigen. Sol- len über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden, so ist in der Regel ein Verpflichtungskredit einzuholen (Art. 23 FHG). Weiter hinaus geht

Rz. 1 ff.; STAUFFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 167 Rz. 1.

E. 43

Zur Finanzordnung im Allgemeinen vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, re- marques liminaires vor Art. 126, m.H.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1094 ff.; LOCHER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 76; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2925 ff.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 13.

E. 44

Vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 126, insbesondere Rz. 6; AU- ER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1110 ff.; STAUFFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 126 Rz. 7.

E. 45

Vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 170 Rz. 1 ff.; MORAND, in: THÜ- RER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 71; MASTRONARDI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 170 Rz. 7.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

der Zahlungsrahmen, mit dem die Bundesversammlung für mehrere Jahre Höchstbeträge der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben festsetzen kann. Der Zahlungsrahmen stellt aber keine Kreditbewilligung dar (Art. 20 FHG).

b) Militärische Ausgaben Der Finanzbedarf für die Armee wird grundsätzlich über den ordentlichen Weg des Finanzhaushaltes gedeckt⁴⁶. Er wird also im Rahmen des Voranschlags und allfälliger Nachtragskredite von der Bundesversammlung bewilligt. Dies betrifft die laufenden Verwaltungskosten für das VBS und die Armee. Aus dem Bereich der Beschaffung neuer Mittel gehören ausserdem die persönliche Ausrüstung und der allgemeine Erneuerungsbedarf zum ordentlichen Finanzhaushalt.

Eine Besonderheit betrifft die Rüstung. Armeematerial, das erstmals beschafft wird, Armeematerial, dessen Typenwahl mit präjudizierenden oder anderen bedeutenden Folgewirkungen verbunden ist, und Vorhaben, die den finanziellen Rahmen des jährlichen Budgets für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf überschreiten, sind Gegenstand des Rüstungsprogramms⁴⁷. Der Bundesrat unterbreitet dieses jährlich zusammen mit einer Botschaft der Bundesversammlung. Der Beschluss der Räte über das Rüstungsprogramm mündet in einem Verpflichtungskredit. Mittels besonderer Botschaft dem Parlament zu unterbreiten sind ferner Ausgaben im Immobilienbereich⁴⁸.

c) Sparprogramme und Ausgabenplafonierung Seit mehreren Jahren streben Bundesrat und Bundesversammlung eine nachhaltige Sanierung der Bundesfinanzen an. Zu diesem Zweck hat die Bundesversammlung insbesondere sog. Entlastungsprogramme geschaffen⁴⁹. Diese sind als Bundesgesetze konzipiert und enthalten finanzwirksame Gesetzesänderungen. Sie enthalten zudem konkrete Sparaufträge zuhanden des Bundesrates, gesondert aufgeführt nach Aufgaben.

Die Armee hat in den vergangenen Entlastungsprogrammen wesentlich zur Erreichung der Sparziele beigetragen. Insgesamt betragen die Ausgaben für die (weit gefasste) militärische Verteidigung 4'576 Mio. Fr. oder 8,9 % der Bundesausgaben für das Jahr 2005. Gegenüber dem Jahr 1990 (6'053 Mio. Fr. bzw. 19,1 %, nicht teuerungsbereinigt) bedeutet dies einen Rückgang von 24,4 % bezogen auf die effektiven Ausgaben bzw. 53,4 % bezogen auf den Anteil an den Gesamtausgaben⁵⁰.

E. 46

Vgl. aber die Bestrebungen zur Schaffung eines neuen Verfahrens für die Rüstungsprogramme, Pa. Iv. 05.436 (NR BUKHALTER DIDIER).

E. 47

Vgl. Art. 21 der Verordnung über die Beschaffung von Armeematerial vom 25. April 1986 (SR 510.221.1).

E. 48

Vgl. Art. 4 und 6 VILB.

E. 49

Vgl. Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003, AS 2004 1633; Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615; Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005, BBl

2005 885; Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 22. Dezember 2004, BBl 2005 795.

E. 50

operativen Doktrin lassen sich auch Aussagen zum Wesen der Verteidigung und der des Militärischen überhaupt gewinnen: CLAUSEWITZ definiert die Strategie als „Gebrauch des Gefechts zum Zwecke des Krieges“¹⁹⁸. Moderner formuliert hiesse dies: Anwendung oder Androhung militärischer Gewalt zur Erreichung sicherheitspolitischer Ziele. Die Verteidigungshandlung ist demzufolge die Anwendung oder Androhung militärischer Gewalt zur Abwehr eines Angriffes.

Die drei Aussagen zusammengefasst, ergibt folgendes Bild: Ob der Verteidigungsauftrag gemäss Art. 58 BV erfüllt werden kann, zeigt sich erst bei Eintreten des prognostizierten Verteidigungsfalls. Bis dahin wird er erfüllt, indem die erforderlich erscheinenden Vorbereitungen getroffen werden. Diese sind abhängig von einer konkreten Vorstellung über eine militärische Bedrohung. Im Hinblick auf die Erstellung der Verteidigungsbereitschaft geht es darum, die Gesamtheit der Fähigkeiten und Mittel auf eine mögliche Verteidigung auszurichten. Die Faktoren zur Zielerreichung sind Kräfte, Raum, Zeit und Information.

e) Versuch einer Definition Der nachfolgende Versuch einer Definition des Verteidigungsbegriffs nach Art. 58 BV sieht sich als eine mögliche Deutung mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 58 BV sowie unter Berücksichtigung der übrigen Auslegungselemente. Er erhebt keine weiter gehenden Ansprüche und ist sich bewusst, dass er durch den Gesetzgeber sowie durch die Sicherheitspolitik und deren Umsetzung konkretisiert werden muss.

Unter diesen Vorzeichen könnte eine Definition folgendermassen lauten: Verteidigung ist die Anwendung oder Androhung von militärischer Gewalt zur rechtzeitigen Abwehr einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses.

f) Zwischenergebnis Art. 58 BV folgt nach seiner Entstehungsgeschichte zunächst einem traditionellen Verständnis und bezeichnet die militärische Verteidigung als Antwort auf einen konventionellen kriegerischen Angriff. Der Verteidigungsbegriff von Art. 58 BV ist allerdings weiter gefasst und offen für den Einbezug der Abwehr neuer Bedrohungsformen. Es ist demnach verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, dass der Begriff mit der veränderten Bedrohungslage eine neue Bedeutung erhält und sich dynamisch weiterentwickelt. Ebenso wenig ist es ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber den Begriff zeitgemäss konkretisiert. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass die militärische Verteidigung im Falle eines konventionellen kriegerischen Angriffs nach wie vor als Teil der Verteidigung im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BV zu gelten hat. Von der Verfassung eine klare Trennlinie im Erfordernis der Fähigkeiten und der Bereitschaft oder sogar der Bestände zu verlangen, verkennet im Ergebnis die Offenheit einer Verfassungsnorm und die Notwendigkeit, diese zu konkretisieren.

3. Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags

Die Verteidigung des Landes und der Schutz seiner Bevölkerung ist ein Verfassungsauftrag. Am Ziel der Verteidigung ist also von Verfassungs wegen festzuhalten. Der Verteidigungsauftrag in

¹⁹⁸ CLAUSEWITZ, Vom Kriege, Drittes Buch, Kap. I, S. 77.

Friedenszeiten wird nach den bisherigen Erkenntnissen erfüllt, wenn alles Erforderliche unternommen wird, um im Falle einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses das militärische Mittel entgegenzusetzen zu können. Oder operativ gesprochen: Es ist die Gesamtheit der Fähigkeiten und Mittel hinsichtlich der Faktoren Kräfte, Raum, Zeit und Information auf die Erreichung der Ziele auszurichten. In diesem Sinn können Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages aufgestellt werden.

a) Positiv: Bedrohungsanalyse, Bereitstellung der Mittel zur Verteidigung, Fähigkeit zur Verteidigung Eine erste Richtlinie setzt beim Faktor Information an: Es ist sicherzustellen, dass der Bund die Bedrohungslage laufend analysiert. Nur gestützt auf eine realistische Analyse der strategischen Risiken ist es möglich, die Armee in Bezug auf Kräfte, Raum und Zeit zu befähigen, auf eine gewaltsame Bedrohung strategischen Ausmasses zu reagieren.

Eine zweite Richtlinie betrifft die Verfügbarkeit der Mittel zur Verteidigung. Die Verfassung verlangt, dass im Rahmen der verfügbaren Ressourcen alles Erforderliche getan wird, damit bei entsprechender Bedrohung die richtigen Kräfte zur richtigen Zeit verfügbar sind, um eine Bedrohung strategischen Ausmasses abzuwehren. Die Zeit zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel ist dabei in Bezug zur bedrohungsabhängigen Vorwarnzeit zu setzen.

Eine dritte Richtlinie bezieht sich auf die Fähigkeit, im Falle einer Bedrohung die Mittel wirksam zum Einsatz zu bringen. Angesprochen ist das Vorhandensein einer tauglichen Doktrin, einer funktionierenden Führungsstruktur und der geschulten Fähigkeit zum Einsatz der Mittel. Mit anderen Worten: Militärisches Denken und Handeln muss aufrechterhalten werden¹⁹⁹.

b) Negativ: Keine Fähigkeit zur Verteidigung aus dem Stand Der Verteidigungsauftrag von Art. 58 Abs. 2 BV verlangt hingegen nicht, dass die Armee in jedem Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen konventionellen kriegerischen Angriff durchführen zu können. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

Erstens: Die Bedrohung ist zu diffus. Ein konkretes Bild des Gegners einer Verteidigungsoperation ist zurzeit nicht möglich. Die Schulung der Verteidigung eines konventionellen kriegerischen Angriffs erfolgt denn auch auf taktischer und operativer Stufe anhand eines „Modellgegners“, der sich an modernen westeuropäischen Streitkräften orientiert²⁰⁰. Bereits die Armee 95 konnte bloss noch Anhaltspunkte für einen Gegner liefern²⁰¹. Nur die Armee 61 hatte ein derart konkretes Bedro-

¹⁹⁹ Vgl. ALB XXI, BBl 2001 984, 993, zu der Hauptschwäche einer reinen Raumsicherungsarmee: „Zeitkritischer Faktor für einen solchen Aufwuchs wäre das Heranbilden einer Kaderngeneration, die über das Know-how der Führung eines modernen Gefechts (Gefecht der verbundenen Waffen, teilstreitkräfteübergreifende Zusammenarbeit) verfügt.“ ²⁰⁰ Vgl. die Dokumentation „Der moderne Kampf in Europa“, Dokumentation 52.15d, gültig seit 1. Juli 1999. ²⁰¹ Vgl. TF 95, Teil 12, Mechanisierter Gegner (Anhaltspunkte Stufe Kampfgruppe). Die Reglemente „Fremde Streitkräfte“, insbesondere Ost, wurden unter der Armee 95 nicht mehr überarbeitet.

hungsbild, dass sie sich präzise auf diese Bedrohung ausrichten und die erforderlichen Mittel und Fähigkeiten im Voraus schulen konnte²⁰².

Zweitens: Bereits die Armee XXI und vor ihr die Armee 95 waren nicht in der Lage, aus dem Stand zu kämpfen. Die Armee 95 verfügte zwar über ein System der Bereitschaft, das es ihr erlaubte, mit Alarmformationen innert 48 Stunden verfügbar zu sein. Um eine kombinierte Luft-Land-Operation durchführen zu können, war auch die Armee 95 auf eine mehrmonatige Phase der Mobilmachung inkl. einsatzorientierter Ausbildung bei erhöhter Bedrohungslage angewiesen bzw. auf den Erwerb von Fähigkeiten, auf die sie aufgrund fehlender Ressourcen verzichtete (Erdkampf der Luftwaffe). Diese Situation hat sich mit der Armee XXI weiter verstärkt, ohne dass die Verfassungsmässigkeit grundsätzlich in Frage gestellt worden wäre²⁰³. Von der Verfassung eine klare Trennlinie im Erfordernis der Fähigkeiten und der Bereitschaft oder sogar der Bestände zu verlangen, verkennt im Ergebnis die Offenheit einer Verfassungsnorm und die Notwendigkeit, diese zu konkretisieren. Auch die Forderung nach der Aufrechterhaltung einer minimalen Verteidigungsfähigkeit²⁰⁴ mag sicherheitspolitisch begründet sein, wird sich aber kaum als Pflicht aus Art. 58 BV ableiten lassen.

Drittens: Die wesensgemäss knapp zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen zwingen zu einer lagegerechten Aufgabenerfüllung. Dies gilt im besonderen Mass für die Planung und den Einsatz des sicherheitspolitischen Instrumentariums im Allgemeinen und der Armee im Besonderen. Die auf eine wahrscheinliche Bedrohung ausgerichtete Verteidigungsbereitschaft ist demnach auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht (Art. 167 und Art. 170 BV) konsequent.

c) Aspekt der autonomen Verteidigung In der parlamentarischen Diskussion wurde auch der Aspekt der autonomen Verteidigung eingebracht²⁰⁵. Auf diesen Aspekt muss im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. In der Frage, wie weit die Verteidigung autonom oder in Kooperation mit fremden Streitkräften erfolgen kann, weicht der Entwicklungsschritt 2008/11 nicht von der Konzeption der Armee XXI ab.

Die Neutralität ist zwar – vgl. Ziff. II/2/d hiervor – keine Vorgabe des Verfassungswortlauts, wird aber zurzeit von Bundesrat und Bundesversammlung nicht in Frage gestellt. Sie zählt denn auch zu den Rahmenbedingungen der Armee XXI und hat folglich für den Entwicklungsschritt 2008/11 zu gelten.

²⁰² Zur Bedrohungsanalyse unter der Armee 61 vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, BBl 1996 II 321, 333 ff. ²⁰³ Die Frage der Verfassungsmässigkeit wurde indessen aus dem Kreis einiger Offiziersgesellschaften angezweifelt. Diese Haltung wurde untermauert durch ein Gutachten, welches durch den deutschen Professor ALBRECHT SCHACHTSCHNEIDER erstattet wurde. Der Gutachter argumentierte jedoch nicht mit dem schweizerischen Verfassungsrecht, sondern stützte sich auf staatsrechtliche Überlegungen. Entsprechend negativ fiel die Bewertung des Gutachtens in der Fachwelt aus; vgl. RENÉ RHINOW, Ist das Projekt Armee XXI verfassungswidrig? Überlegungen zu einem deutschen Gutachten, NZZ Nr. 151 vom 3. Juli 2001, S. 14. ²⁰⁴ Vgl. die Studie

zum Entwicklungsschritt 2008/11 von PAUL MÜLLER, erwähnt in der NZZ vom 3. Januar 2007, S. 7. 205 AB 2006 N 1434 (Antrag Minderheit).

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

53

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit – gemeint ist insbesondere die NATO – un- tersteht gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV dem obligatorischen Referendum und erfordert die Zu- stimmung von Volk und Ständen (Art. 142 Abs. 2 BV). Damit kommt der Nichtmitgliedschaft indirekt Verfassungsrang zu.

Ab dem Zeitpunkt eines militärischen Angriffs auf die Schweiz betrachtet der Sicherheitspolitische Bericht 2000 die Neutralität der Schweiz als hinfällig²⁰⁶. Die Möglichkeit der Kooperation mit Streit- kräften anderer Staaten ist darum ab einem allfälligen Kriegsausbruch in die Konzeption mit einbe- zogen. Auch der Sicherheitspolitische Bericht 1990²⁰⁷ und bereits der Sicherheitspolitische Bericht 1973²⁰⁸ haben diese Möglichkeit erwähnt. Vor dem Hintergrund der Blocksituation des Kalten Krie- ges wurde aber jede präventive Massnahme in diese Richtung abgelehnt. Im Übrigen entspricht die Verteidigung in Kooperation mit fremden Streitkräften ab Beginn der Kriegshandlungen auch der schweizerischen Doktrin im Zweiten Weltkrieg²⁰⁹.

IV. Entwicklungsschritt 2008/11

Die vorangehenden Erörterungen haben sich mit den Verfassungsgrundlagen der Armee und des Verteidigungsauftrages insbesondere befasst. Im Folgenden geht es nun darum, die Erkenntnisse und Befunde auf den Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee zu übertragen. Zur Beur- teilung steht die Frage, ob der Entwicklungsschritt 2008/11 mit Art. 58 BV vereinbar ist.

1. Eckwerte des Entwicklungsschrittes 2008/11

a) Keine neue Armeereform Der Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee stellt formal eine Teilrevision der Verord- nung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee dar; die finanziellen Konsequen- zen sollen mit einer Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes abgesichert werden²¹⁰. Inhaltlich ist der Entwicklungsschritt 2008/11 nach An- sichts des Bundesrates keine neue Armeereform wie es die Armee Reformen 95 und XXI waren, son- dern er bewegt sich „innerhalb des Rahmens, der vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 und vom Armeeleitbild XXI abgesteckt ist.“²¹¹

²⁰⁶ SIPOL B 2000, BBl 1999 7689. ²⁰⁷ SIPOL B 1990, BBl 1990 III 883. ²⁰⁸ SIPOL B 1973, BBl 1973 II 149. ²⁰⁹ Zur Konzeption einer Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften in einem Angriffsfall während des Zweiten Weltkrieges vgl. OSKAR FELIX FRITSCHI, Geistige Landesverteidigung während des Zweiten Weltkrieges – der Beitrag der Schweizer Armee zur Aufrechterhaltung des Durchhaltewil- lens Geistige Landesverteidigung, Dietikon-Zürich 1972, S. 72 f.; vgl. auch WERNER RINGS, Schweiz im Krieg 1933–1945, Ein Bericht, Düsseldorf 1974, S. 219 ff. ²¹⁰ Vgl. Ziff. I/1/c hiervor. ²¹¹ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222; vgl. die Beurteilung der sicherheitspolitischen Rahmenbe- dingungen im Einzelnen BBl 2006 6201 ff.

Gutachten

Im Rahmen der Anhörung wurde verschiedentlich gefordert, es sei vor einer neuerlichen Reform der Armee und vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Veränderungen seit 2000 ein neuer sicherheitspolitischer Bericht auszuarbeiten²¹². Die Entscheidung darüber ist eine politische. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint dies nicht zwingend.

Für die vorliegenden Erörterungen kann darauf abgestellt werden, dass der Sicherheitspolitische Bericht 2000, das Armeeleitbild XXI und das Militärgesetz in der Fassung von 2004 nach wie vor die gültigen Grundlagendokumente der Armee sind. Auch die Aufträge der Armee, die Ausgestaltung der Dienstpflicht und der Armeebestand bleiben unverändert²¹³.

b) Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 will der Bundesrat die Fähigkeiten der Armee für die Raumsicherung und die subsidiären Einsätze verstärken. Oder allgemein gesprochen: Er beabsichtigt eine Verlagerung der Gewichte von der Verteidigung eines konventionellen Angriffs hin zu den sog. wahrscheinlichen Einsätzen der Armee²¹⁴.

Als Ursache für die Verstärkung der Fähigkeiten der Raumsicherung und der subsidiären Einsätze nennt der Bundesrat die Veränderung der Bedrohung durch den Terrorismus sowie andere neue Bedrohungsfaktoren wie natur- oder zivilisationsbedingte Katastrophen und die anhaltenden Folgen für den langfristigen Sicherheitsaufwand. Gleichzeitig nennt er aber auch die finanziellen Einschränkungen, die sich aus den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 ergaben²¹⁵.

Dies führt zu einer Reduktion der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel (sog. schwere Waffen) zugunsten einer Verstärkung der Verbände, die für die Raumsicherung und für subsidiäre Einsätze vorgesehen sind (Infanterie). Konkret bedeutet dies, dass vier zusätzliche Infanteriebataillone, zwei Katastrophenhilfebataillone sowie ein Geniebataillon geschaffen werden²¹⁶. Die entsprechende Anzahl Truppenkörper entfällt insbesondere bei den Panzertruppen, der Artillerie und der Fliegerabwehr. Neu sollen keine gemischten Verbände (bestehend aus Aktiv- und Reserveformationen) auf Stufe Bataillon mehr gebildet werden²¹⁷. Die Umgruppierung der Bataillone und der Reserveverbände führt zudem zur Auflösung einer Infanteriebrigade und zur Reduktion um vier Bataillone. Der Bestand der Armee bleibt jedoch gleich²¹⁸.

c) Verteidigungskompetenz und Aufwuchs Mit der Gewichtsverlagerung hin zur Raumsicherung geht eine Reduktion der auf die Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgerichteten Mittel einher. Die verbleibenden Verbände sollen sog. Aufwuchskerne bilden, welche die Kompetenz²¹⁹ zur Abwehr eines militärischen An-

212 Vgl. insbesondere die Stellungnahme der Schweizerischen Offiziersgesellschaft SOG.
213 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222. 214 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6223. 215 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6221. 216 BR SCHMID SAMUEL, AB 2006 N 1447. 217 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6229. 218 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222. 219 Der Bundesrat verwendet auch den Begriff der Kernkompetenz. Die Gleichsetzung dieses Beg-

griffs erhalten und weiterentwickeln²²⁰. Diese Verbände schulen das Gefecht der verbundenen Waffen und werden nicht durch Aufgaben im Bereich der Raumsicherung und der subsidiären Ein- sätze gebunden.

Im Fall einer sich abzeichnenden konkreten Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds und aufgrund politischer Entscheide ist vorgesehen, das Leistungspotenzial der Armee in den Be- reichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal zu erhöhen. Diesen Vorgang bezeichnet der Bundesrat als Aufwuchs²²¹.

Gemäss Botschaft zum Entwicklungsschritt 2008/11 können die konkreten Massnahmen eines Aufwuchses erst dann festgelegt werden, wenn sich eine konkrete Bedrohung herausbildet. So verstanden ist der Begriff des Aufwuchses für jede militärische Aufgabe und gegen jede Form der Bedrohung anwendbar²²². Um die Abhängigkeit vom Aufwuchsziel auszudrücken, nennen wir ihn einen relativen Aufwuchs.

2. Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung

Das vorliegende Gutachten hat zu prüfen, ob der Entwicklungsschritt 2008/11 verfassungskonform ist oder nicht. Mit der Gewichtsverlagerung hin zur Raumsicherung wird die Klärung mehrerer rechtlicher Fragen unumgänglich. Zunächst ist der Begriff der Raumsicherung im begrifflichen Um- feld von Art. 58 BV zu positionieren (a).

Raumsicherung steht sodann an mehreren Schnittstellen: Einerseits an jener zwischen dem verfassungsmässigen Verteidigungsauftrag des Bundes und der kantonalen Polizeihohheit (b). Zweitens an jener zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen (c). Diese Schnittstellen seien im Folgenden angespro- chen.

a) Zum Begriff der Raumsicherung Im Rahmen der operativen Führung ist der Begriff der Raumsicherungsoperationen klar definiert: Operationstyp mit dem Ziel, die zivile und militärische Führungs- und Funktionsfähigkeit sowie die Kontrolle des Territoriums und des Luftraums im Falle einer Bedrohung strategischen Ausmasses zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Im Vordergrund stehen dabei Schutz und Gegenmass- nahmen im Verbund mit den zivilen Behörden²²³.

Die Botschaft zum Entwicklungsschritt 2008/11 verwendet den Begriff der Raumsicherung, nimmt jedoch die Definition nicht auf. Der Bundesrat geht hingegen auf die militärischen Aufgaben ein,

riffs mit „savoir-faire“ leuchtet allerdings nicht ein; vgl. Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222. ²²⁰ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6224. ²²¹ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6224. Der Begriff des Aufwuchses wurde ebenfalls im ALB XXI im Zusammenhang mit der personellen Vergrösserung der Armee nach Aktivierung der Reserve genannt.

Vorliegend wird Aufwuchs ausschliesslich im Sinn der Botschaft ES 2008/11 verwendet. ²²² Der Begriff ist aber zu unterscheiden von der Erreichung der Grund- bzw. Einsatzbereitschaft; vgl. Reglement Begriffe XXI, Begriffe Grundbereitschaft, Einsatzbereitschaft. ²²³ Begriffsdefinition gemäss Reglement 51.070.1 Raumsicherung Ergänzung zur Operativen Füh- rung XXI (Ergänzung OF XXI); vgl. Ziff III/1/c hiervor.

Gutachten

die im Rahmen des Objektschutzes zu übernehmen sind. Diese entsprechen ungefähr den im Reglement Operative Führung genannten Aufgaben: Kontrolle des Luftraumes, Schutz wichtiger Objekte, Schutz grösserer Grenzabschnitte, Schutz von Transversalen, Schutz von Schlüsselräumen, Gegenkonzentration. Der Begriff wird demnach einheitlich verwendet.

Raumsicherung ist ein operativer Begriff. Er ist ein Teil des militärstrategischen Armeeauftrags „Raumsicherung und Verteidigung“ gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2000. Mit diesem militärstrategischen Auftrag wird die Verteidigung gemäss Art. 58 BV wahrgenommen. In diesem Sinn zählt die Raumsicherung zur Verteidigung gemäss Art. 58 BV.

Der Blick auf das Aufgabenspektrum der Raumsicherung bestätigt dies: Es handelt sich um militärische Aufgaben. Der Unterschied zu den Verteidigungsoperationen besteht in der Form der Bedrohung. Die Verteidigungsoperationen reagieren auf einen militärischen Angriff, auf eine sog. symmetrische (konventionelle) Bedrohung²²⁴.

Raumsicherungsoperationen sind die Antwort auf eine asymmetrische Bedrohung bzw. schaffen günstige Voraussetzungen für die Verteidigungsoperation. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um eine Bedrohung strategischen Ausmasses.

Insgesamt kann festgehalten werden: Raumsicherung zählt zur Verteidigung gemäss Art. 58 Abs. 2 BV. Selbstredend deckt sie nur einen Teilbereich des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags ab und kann diesen nicht ausfüllen. Am Ziel einer militärischen Verteidigung im Fall eines konventionellen militärischen Angriffs ist festzuhalten²²⁵. So gesehen ist der Bund nur teilweise frei in der Festlegung der Schwergewichte zwischen diesen beiden Aufgaben²²⁶.

b) Subsidiäre Einsätze und Raumsicherung mit Berührungsfläche zur kantonalen Polizeihöheit Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit ist oben (Ziff. II/2/b) dargelegt worden. Kurz zusammengefasst: Grundsätzlich sind die Kantone auf ihrem Gebiet für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zuständig. Der Bund kann aufgrund spezifischer Zuständigkeiten in Einzelbereichen handeln. Darüber hinaus verfügt er über eine eigene Kompetenz zur Wahrung der inneren Sicherheit, wenn ein Sicherheitsproblem eine bundesweite Dimension annimmt.

Weitgehend unproblematisch aus verfassungsrechtlicher Sicht sind die gegenwärtigen subsidiären Einsätze der Armee²²⁷. Sie finden auf der Grundlage von Gesuchen der Kantone und gestützt auf Beschlüsse der Bundesversammlung statt. Die Grundlage für das Handeln des Bundes geht zum Teil bereits aus völkerrechtlichen Verpflichtungen hervor²²⁸. Die Einsatzverantwortung liegt bei den

²²⁴ Bzw. dissymmetrische Bedrohung; vgl. Reglement OF XXI, Ziff. 33. ²²⁵ Vgl. Ziff. III/3 hiervor. ²²⁶ Anders Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6221. ²²⁷ Vgl. den Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen, BBl 2007 219; vgl. die Botschaft WEF 2007–2009, BBl 2006 5623, 5627. ²²⁸ Insbesondere der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

57

zivilen, in der Regel kantonalen Behörden²²⁹. Bund und Kantone koordinieren ihre Tätigkeiten im Einklang mit Art. 57 Abs. 2 BV.

Bei Raumsicherungsoperationen liegen Einsatz- und Führungsverantwortung gemäss Reglement bei der Armee. Jüngste Ergänzungen zum Reglement weichen jedoch von diesem Grundsatz ab. Die Einsatzverantwortung wird in gegenseitigen Absprachen zwischen den zivilen Behörden und der Armee geregelt. Die Festlegung der Einsatzart der Armee bei Raumsicherungsoperationen (Assistenzdienst/Aktivdienst) durch die politischen Entscheidungsträger (Bundesversammlung, Bundesrat) erfolgt nach Absprache mit den Gesuch stellenden Behörden²³⁰.

Diese Ergänzungen entsprechen der politischen Stimmungslage in Friedenszeiten. Sie ändern jedoch nichts daran, dass der Bund bei einer bundesweiten Bedrohung originär zuständig ist und über seine Einsatzverantwortung gegenüber der Armee selbst beschliessen kann. Sie ändern auch nichts daran, dass unterhalb dieser Schwelle die Kantone zuständig sind und der Bund nur auf Gesuch der Kantone hin tätig werden darf. Es stellt sich auch die Frage, ob von Raumsicherung nicht erst ab der Schwelle einer bundesweiten Bedrohung die Rede sein kann, während unterhalb dieser Schwelle subsidiäre Einsätze im Rahmen der Existenzsicherung geleistet werden.

c) Raumsicherung im Grenzbereich zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen Die Raumsicherung bewegt sich im Grenzbereich einer weiteren verfassungsmässigen Unterscheidung: jener zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen, dem Notrecht.

Bei der besonderen Lage handelt sich um eine Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den ordentlichen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Im Unterschied zur „ausserordentlichen Lage“ ist aber die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen. Typisch ist der Bedarf nach Straffung der Verfahren und rascher Konzentration der Mittel²³¹.

Das Instrumentarium der geltenden Verfassung lässt es zu, in besonderen Lagen die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Einige Beispiele sollen dies erläutern²³²: - Die dringliche Gesetzgebung (Art. 165 VB) ermöglicht eine rasche Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. - Grundrechtseinschränkungen können weiter gehen als in der normalen Lage; die besondere Lage verschiebt die Gewichte in der Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs (für Freiheitsrechte: Art. 36 Abs. 3 BV).

Rahmen des Staatsvertrages mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003, vgl. die Botschaft vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1517, sowie den Bundesbeschluss vom 19. März, BBl 2003 2889. ²²⁹ Vgl. hierzu die Botschaft WEF 2007–2009, BBl 2006 5628 ff. ²³⁰ Medienmitteilung VBS vom 14.12.2006. ²³¹ SIPOL B 2000, BBl 1999 7728; vgl. Ziff. III/1/c hiervor. ²³² Vgl. eine ausführlichere Darstellung bei LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, Rz. 103 ff. m.H.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

- Der Bund ist im Bereich der Sicherheit verstärkt zuständig; Gefahren und Störungen erreichen die Schwelle bundesweiter Dimension. - Die Instrumente der Bundesintervention und der Bundesexekution ermöglichen eine Einflussnahme in den kantonalen Hoheitsbereich. - Bundesrat und Parlament sind in der Lage, verfassungsunmittelbares Recht zu setzen.

Allen Massnahmen ist gemeinsam: Notrecht liegt nicht vor, alle skizzierten Massnahmen finden im Rahmen der geltenden Verfassung statt.

Anders liegen die Dinge beim echten Staatsnotstand: In ausserordentlichen Lagen²³³, in denen die Existenz der Schweiz als Staat in Frage steht, sind die Behörden befugt und verpflichtet, alle erforderlichen Massnahmen zum Schutz des Landes zu treffen²³⁴. Während der beiden Weltkriege führte der Bundesrat das Land gestützt auf die Vollmachtenbeschlüsse der Bundesversammlung. Sie erteilten ihm „Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz (...) erforderlichen Massnahmen zu treffen.“²³⁵ Die ordentliche Verfassung mochte als Grundgerüst dienen, doch hatte entgegenstehendes Verfassungsrecht allen Massnahmen zu weichen. In dieser Situation liegt echtes Notrecht vor. Mögliche Szenarien solcher ausserordentlicher Lagen bilden der Landesverteidigungsfall oder ein Bürgerkrieg²³⁶.

Auf die Begrifflichkeit der Verteidigung im Sinne von Art. 58 BV übertragen, bedeutet dies: Verteidigungsoperationen dürften wohl im Rahmen ausserordentlicher Lagen und damit unter dem Regime echten Notrechts stattfinden. Raumsicherungsoperationen dürften dagegen lange unter dem geltenden Verfassungsrecht erfolgen. Allerdings wird ab einer bestimmten Eskalationsstufe sowohl der äusseren wie auch der inneren Sicherheit die Situation hin zur ausserordentlichen Lage umschlagen. Ab diesem Zeitpunkt wird echtes Notrecht in Frage kommen. Wird eine Gegenkonzentration²³⁷ erforderlich, dürfte diese Schwelle irgendwann erreicht sein. Es sei daran erinnert: Während

²³³ Die militärische Lagedefinition erkennt in der ausserordentlichen Lage eine Situation, die für eine grosse Zahl von Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt wird, den normalen Lebensgang massiv stört oder verunmöglicht und daher Notrecht legitimieren kann, vgl. SIPOL B 2000, BBl 1999 7720. ²³⁴ AUBERT, Droit constitutionnel, Rz. 1539 ff.; BELLANGER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 80 Rz. 35 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1803 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 10 Rz. 11; vgl. auch die Literaturhinweise bei AUBERT und BELLANGER, a.E. ²³⁵ Hier in der Formulierung des Vollmachtenbeschlusses von 1939: Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939, AS 1939, 769 f.; für den Ersten Weltkrieg vgl. den Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914, AS 1914, 347 f.; zu den Vollmachtenregimes vgl. ZACHARIA GIACOMETTI, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945; zur Legalität des Vollmachtenregimes vgl. den Lehrstreit zwischen ZACHARIA GIACOMETTI, Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, Sonderdruck aus der Schweizerischen Hochschulzeitung, Sept./Okt. 1942, Heft 3, XVI. Jahrgang, Zürich 1942, S. 1–16, und DIETRICH SCHINDLER (sen.), Notrecht und Dringlichkeit, Zürich 1942, S. 1–49. ²³⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 10 Rz. 14. ²³⁷ Entspricht ungefähr der ehemaligen dynamischen Raumsicherungsoperation, Vgl. OF XXI, Ziff.

Gutachten

der beiden Weltkriege hat die Schweizer Armee nach heutiger Diktion keine Verteidigungsoperationen, sondern Raumsicherungsoperationen durchgeführt. Gerade im Bereich der (ehemaligen) präventiven Raumsicherung ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass während langer Zeit die geltende Verfassung zu beachten ist.

d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 Raumsicherung zählt zur Verteidigung gemäss Art. 58 Abs. 2 BV. Die Konzeption der Raumsicherung im Rahmen des Entwicklungsschrittes 2008/11 respektiert die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheit. Die subsidiären Einsätze erfolgen auf Ersuchen der Kantone und belassen ihnen damit ihre Kompetenzen. Soweit der Entwicklungsschritt 2008/11 eine Gewichtsverlagerung hin zur Raumsicherung und zu den subsidiären Einsätzen betrifft, ist er verfassungskonform.

3. Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

Das letzte Kapitel befasst sich schliesslich mit der Kompetenz zur Verteidigung sowie dem Aufwuchs. Zunächst ist zu klären, was unter den beiden Begriffen zu verstehen ist (a). Sodann sind verfassungsrechtliche Richtlinien zu entwerfen, einerseits für den Erhalt der Verteidigungsfähigkeit (b), andererseits den Aufwuchs (c).

a) Zu den Begriffen Verteidigungskompetenz und Aufwuchs Der Entwicklungsschritt 2008/11 strebt eine Reduktion der primär auf die Abwehr eines konventionellen Angriffs ausgerichteten Mittel an. Die verbleibenden Mittel sollen die Armee allerdings dazu befähigen, die Kompetenz zur Abwehr eines derartigen Angriffs zu erhalten. Diese sog. Aufwuchskerne sollen die Grundlage für einen späteren Aufwuchs sein.

Kompetenz zur Abwehr eines konventionellen Angriffs erhalten bedeutet gemäss der bundesrätlichen Botschaft, über das „savoir-faire“ zu verfügen, auch in Zukunft den Kampf mit schweren Mitteln führen zu können. Die Botschaft verweist an dieser Stelle auf die Übereinstimmung von „savoir-faire“ und Kernkompetenz²³⁸ und bezeichnet mit Kernkompetenz jenes „Aktionsgebiet der Armee, in welchem diese eine entscheidende Dimension in Bezug auf die anderen Instrumente der Sicherheitspolitik einnimmt. ...“²³⁹ Diese Gleichsetzung ist nicht ganz verständlich. Es leuchtet zwar ein, dass die Raumsicherung und die Verteidigung jene Leistungen der Sicherheitspolitik sind, die ausschliesslich von der Armee erbracht werden können. Es überzeugt auch, dass die Armee diese Fähigkeiten erhalten muss. Die Begriffe beziehen sich jedoch auf unterschiedliche Fragen und können daher nicht gleichgesetzt werden.

Eine Begriffsklärung der Verteidigungskompetenz ist an dieser Stelle nicht erforderlich. Immerhin soviel: Es geht darum, das militärische Denken und Handeln weiterhin zu schulen. Aus diesem Grund wird primär das Gefecht der verbundenen Waffen, allenfalls der teilstreitkräfteübergreifende

357 ff. 238 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222. 239 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222.

Gutachten

Einsatz geschult. Aus diesem Grund wird auch versucht, im militärischen Können möglichst voll- ständig zu sein²⁴⁰.

Den Begriff des Aufwuchses definiert der Bundesrat in der Botschaft zum Entwicklungsschritt 2008/11: Aufwuchs bedeutet eine Erhöhung des Leistungspotenzials der Armee in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal. Diese Definition ist der Ausgangspunkt für weitere Erörterungen²⁴¹.

Der Begriff des Aufwuchses ist erstmals im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 erwähnt. Dort bezeichnet er die „Fähigkeit, die Präsenz, Einsatzbereitschaft, Verfügbarkeit und Durchhaltetätigkeit der Einsatzmittel insbesondere der Armee flexibel und zeitgerecht zu erhöhen, wenn die Lage es erfordert. Der Aufwuchs kann selektiv, gestaffelt oder auch in einem Zug erfolgen.“²⁴² Der Begriff hat Eingang in das Armeeleitbild XXI gefunden. Die breite Bedeutung des Aufwuchsbegriffs wird ebenfalls aufgegriffen²⁴³. Allerdings wird der Begriff oft im Zusammenhang mit der personellen Vergrößerung der Armee jenseits der Aktivierung der Reserve verwendet²⁴⁴. Diese Verwendung, insbesondere auf den Präsentationsfolien der Armee XXI, hat den Aufwuchsbegriff ein Stück weit auf diese Bedeutung reduziert. Dies hat sich auch in der parlamentarischen Beratung des Entwicklungsschrittes 2008/11 gezeigt²⁴⁵. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass der Begriff seit dem Sicherheitspolitischen Bericht konstant verwendet wird.

Der Bundesrat führt aus, Aufwuchs sei in der Armee kein neues Konzept²⁴⁶. Tatsächlich wurde bereits im Rahmen der Armee 95 auf den Erdkampf der Luftwaffe, die weitreichende Luftaufklärung oder die weitreichende Fliegerabwehr verzichtet. Diese Verzichte sind jedoch treffender als Lücke zu bezeichnen. Die Verlagerung ganzer Fähigkeiten in den Aufwuchs erfolgt mit System bezogen auf den Wiedererwerb und nicht aufgrund rüstungstechnischer Überlegungen. Fest steht jedoch, dass auch die Armee 95 gewisse Kompetenzen erst wieder hätte erlernen müssen.

Aufwuchs erfolgt sodann mit Blick auf ein Ziel. Die gegenwärtige Armee erfordert einen Aufwuchs auch etwa im Bereich der Informationsoperationen oder – auf tieferer Stufe – der Raketenabwehr. Von daher ist der Begriff des relativen Aufwuchses sachgerecht²⁴⁷. Allerdings ist am Ziel einer militärischen Verteidigung gegen einen konventionellen kriegerischen Angriff festzuhalten²⁴⁸, so dass der Aufwuchs zumindest in diese Richtung hin zu planen ist.

240 Als Beispiel mag die Reduktion der Fliegerabwehrabteilungen unter Beibehaltung sämtlicher drei Waffensysteme dienen; vgl. Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6226 (Abbildung 2). 241 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6224. 242 SIPOL B 2000, BBl 1999 7726. 243 ALB XXI, BBl 2002 990. 244 Vgl. ALB XXI, BBl 2002 989, 994. 245 NR SCHLÜER ULRICH, AB 2006 N 1438. 246 Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6225. 247 Siehe auch bereits Ziff. I/c hiervor. 248 Vgl. III/3 hiervor.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

Der Aufwuchs ist schliesslich unter einem weiteren Gesichtspunkt zu betrachten: Die Faktoren Kräfte, Raum, Zeit und Information bilden ein logisches System. Wo die Kräfte

nicht ausreichen, um ein Ziel zu erreichen, können die übrigen Faktoren adaptiert werden. Als prominentes Beispiel gilt der Bezug des Réduit während des zweiten Weltkriegs: Die zu geringen Kräfte gegen eine übermächtige Bedrohung wurden auf einen engeren Raum konzentriert. Ähnliches kann zur Konzeption des Aufwuchses gesagt werden: Ziel und Raum sind definiert, während eine Reduktion der Kräfte durch eine Ausdehnung der Zeit kompensiert wird. Besonderes Gewicht kommt dabei der Information – sprich Frühwarnung – zu.

b) Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Verteidigungsfähigkeit Die Minderheit der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats beantragte dem Rat, es sei „sicherzustellen, dass der Verfassungsauftrag der Verteidigung des Landes mit den vorhandenen Mitteln, also ohne Aufwuchs, erfüllt wird. Zu diesem Problemkreis ist auch das Urteil eines externen Experten beizuziehen.“²⁴⁹

Anlässlich der Auslegung des verfassungsmässigen Verteidigungsbegriffs haben wir festgehalten, dass der Verteidigungsauftrag von Art. 58 Abs. 2 BV nicht verlangt, dass die Armee zum heutigen Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen modernen Gegner durchführen zu können.

Die Verteidigung des Landes und der Schutz seiner Bevölkerung ist jedoch ein Verfassungsauftrag. Am Ziel der Verteidigung eines konventionellen Angriffs ist also von Verfassung wegen festzuhalten. Der Verteidigungsauftrag in Friedenszeiten wird erfüllt, wenn alles Erforderliche unternommen wird, um im Falle einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses das militärische Mittel entgegenzusetzen zu können.

Die Raumsicherung zählt zur Verteidigung; der verfassungsmässige Verteidigungsauftrag wird allerdings nicht erfüllt, wenn sich die Armee auf Raumsicherung beschränkt. Dies insbesondere mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 58 BV.

Die Verfassung kann allerdings keine detaillierten Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags geben. Eine solche Erwartung verkennt die Offenheit einer Verfassungsnorm und die Notwendigkeit, diese zu konkretisieren.

Grobe Richtlinien können sich allerdings aus den bisherigen Erkenntnissen ergeben²⁵⁰. Erforderlich sind: - eine institutionalisierte strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung; - eine der Bedrohungsanalyse angepasste Planung des Aufwuchses; - der Erhalt des militärischen Denkens und Handelns (Doktrin, Führungsstruktur, Schulung).

²⁴⁹ AB 2006 N 1434 (Antrag Minderheit). ²⁵⁰ Vgl. Ziff. III/3/a hiervor.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

62

c) Verfassungsrechtliche Richtlinien zu einem Aufwuchskonzept An diese Richtlinien zum Erhalt der Verteidigungskompetenz hat auch ein Aufwuchskonzept anzuschliessen. Aufwuchs erfolgt gemäss Definition in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal. Insbesondere ist sicherzustellen, dass durch heutige Entscheide ein späterer Aufwuchs nicht verunmöglicht oder übermässig erschwert wird.

Im Bereich Material erfährt der Aufwuchs eine allfällige Beschränkung durch die vorhandenen (finanziellen) Ressourcen und die verfügbaren Rüstungsgüter. In diesen

Bereichen konzeptionelle Überlegungen anzustellen, dürfte wohl sicherheitspolitisch nicht verfehlt sein. Allerdings können solche Richtlinien nicht direkt aus der Verfassung abgeleitet werden.

Im Bereich Personal ist ein (insbesondere zeit-)kritischer Faktor das Heranbilden einer Kaderegeneration in genügender Anzahl²⁵¹. Ausserdem besteht die Gefahr, durch heutige Entscheidungen den Aufwuchs in personeller Hinsicht zu beschränken²⁵².

Zur Frage nach der vorgängigen Definition eines Aufwuchsziels ist folgendes festzuhalten: Gemäss Bundesrat können die konkreten Massnahmen eines Aufwuchses erst dann festgelegt werden, „wenn sich die konkrete Bedrohung herausbildet, weil diese erst bestimmt, wozu die Armee aufwachsen muss und was dafür nötig ist. Jede Festlegung zum vornherein würde riskieren, dass man sich falsch orientiert.“²⁵³ Dies ist trotz der Konzeption einer relativen – also bedrohungsge- rechten – Aufwuchsfähigkeit nur teilweise richtig. Die Verfassung gibt das Ziel einer – auch – militärischen Landesverteidigung vor. In diese Richtung muss eine Aufwuchsfähigkeit bestehen und geplant sein. Eine konkrete Bedrohung liegt zwar nicht vor; das Leistungspotenzial moderner Streitkräfte kann jedoch als Massstab dienen.

d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 Die Konzeption des Entwicklungsschrittes 2008/11 bewegt sich im Rahmen der aufgestellten Richtlinien. Die strategische Bedrohungsanalyse bleibt erhalten. Eine – zurzeit noch eher konzeptionelle – Aufwuchsplanung besteht. Der Bundesrat hat den Aufwuchskern so konzipiert, dass die verbleibenden, auf die Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgerichteten Mittel die Aufrechterhaltung der Verteidigungskompetenz ermöglichen. Der Kräfteansatz ist so geplant, dass aus dem bestehenden Aufwuchskern heraus eine Erstellung der Verteidigungsfähigkeit nach heutiger Einschätzung möglich erscheint. Soweit der Entwicklungsschritt 2008/11 eine Reduktion der primär auf die Abwehr eines konventionellen Angriffs ausgerichteten Mittel, verbunden mit einem Aufwuchskonzept, betrifft, ist er verfassungskonform.

²⁵¹ Vgl. ALB XXI, BBl 2001 993. ²⁵² Nach heutigen Vorstellungen wird der personelle Aufwuchs durch die Reaktivierung bereits aus dem Militärdienst entlassener Jahrgänge umgesetzt; vgl. Die Zusammenfassung zur Studie „Durchhaltefähigkeit und Aufwuchs“ des Planungsstabes der Armee. An dieser Stelle ist jedoch auf die sich ohnehin mit der allgemeinen Wehrpflicht gemäss Art. 59 BV reibende Rekrutierungspraxis verwiesen: Der Schweizer, der im Zuge der Rekrutierung für militärdienstuntauglich erklärt wird, kann nicht durch Reaktivierung eines Jahrganges zurück in den Prozess geholt werden. Eine tiefe Rekrutierungsquote präjudiziert folglich auch die Möglichkeit eines späteren Aufwuchses. ²⁵³ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6224.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

63

V. Zusammenfassende Würdigung und Beantwortung der Gutachterfragen

1. Der Verfassungsauftrag der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV Die Bundesverfassung definiert die Aufgaben der Armee in Art. 58 Abs. 2 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101):

„Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.“

Art. 58 Abs. 2 BV ist ein Ergebnis der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999. In der Bundesverfassung von 1874 fanden sich keine entsprechenden Bestimmungen über die Aufgaben der Armee. Inhaltlich geht Art. 58 Abs. 2 BV aus Art. 1 des Militärgesetzes (Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995, MG; SR 510.10) hervor. Dessen Materialien können demzufolge für die Auslegung von Art. 58 Abs. 2 BV herangezogen werden.

Botschaft und Entwurf zu Art. 1 MG sahen noch keine Gewichtung der Aufgaben der Armee vor. In der Parlamentarischen Beratung wurde jedoch eine Priorisierung zugunsten der Kriegsverhinderung und Verteidigung vorgenommen. Art. 1 MG trat mit folgendem Wortlaut in Kraft:

„1 Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei. 2 Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei. 3 Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem: a. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit; b. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland; c. friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten.“

In dieser Hinsicht unkommentiert sind die Aufgaben der Armee in die Verfassung aufgenommen worden. Die Rangordnung der Armeeaufträge ist damit Sinngehalt von Art. 58 Abs. 2 BV nach folgender Lesart geworden: Hauptaufgabe der Armee ist Kriegsverhinderung und Verteidigung von Land und Bevölkerung. Ausserdem unterstützt sie die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben – etwa die Friedensförderung – vorsehen.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

64

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung eines Verfassungsauftrags Art. 58 BV zählt zu den Aufgabennormen der Bundesverfassung. Er ist als verbindlicher Auftrag formuliert.

In der Frage, ob ein Verfassungsauftrag umgesetzt werden soll, steht dem Gesetzgeber kein Spielraum zu. Das Nichtumsetzen eines Auftrages ist eine Verletzung der Bundesverfassung.

Die Frage, wie ein Verfassungsauftrag umgesetzt werden soll, kann dagegen nicht in absoluter Form beantwortet werden. Vielmehr ist es zunächst eine Frage der Auslegung, was der Auftrag überhaupt verlangt. Sodann verlangt jeder Verfassungsauftrag nach Konkretisierung; der Gesetzgeber entscheidet hierbei auch nach politischen und rechtspolitischen Kriterien.

Die Auslegung eines Verfassungsauftrags folgt grundsätzlich den Regeln der Auslegung einfachen Rechts anhand der bewährten Elemente (Methodenpluralismus von grammatischer, systematischer, historischer, geltungszeitlicher und teleologischer Auslegung).

Eine Besonderheit ergibt sich – erstens – aus der Offenheit von Verfassungsnormen. Aufgaben- normen sind alles andere als detailliert. Aus ihrem Wortlaut lassen sich bloss Gegenstand und Zweck, allenfalls einige Rechtsetzungsdirektiven ableiten. Sie werden von den Recht setzenden und Recht anwendenden Behörden konkretisiert.

Besonderheiten ergeben sich – zweitens – aus der Punktualität von Verfassungsnormen. Gerade Aufgabenzuweisungen wurden im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte einzeln und aufgrund un- unterschiedlichster Motive in die Verfassung eingefügt. Eine besondere Systematik lässt sich nicht herleiten; untereinander sind sie grundsätzlich gleichrangig.

Zur Umsetzung eines Verfassungsauftrags darf und muss der Bund alles vorkehren, was nötig und geeignet ist, damit er die ihm von der Bundesverfassung spezifisch zugewiesenen Aufgaben erfüllt. Verfassungsaufträge richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Dieser ist gehalten, den Auf- trag umzusetzen und die Aufgabennorm zu konkretisieren. Zu diesem Zweck erlässt er Ausfüh- rungsgesetze.

Die Verfassung bildet daher den Widerstreit politischer Anliegen ab. Ihre Normen können sich ent- gegenstehende Interessen verfolgen. Die politischen Anliegen konkurrieren gleichzeitig um die Zuteilung der verfügbaren finanziellen Ressourcen. Es ist am Gesetzgeber, den Ausgleich zwi- schen verschiedenen konkurrierenden Verfassungsaufträgen zu schaffen. Dazu zählt auch das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts und einer volkswirtschaftlich tragbaren Steuerlast. Der Gesetzgeber hat demzufolge zwar die für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlichen Ressourcen bereitzustellen; gleichzeitig begrenzt die Gesamtheit der verfügbaren Ressourcen die Anforderun- gen an die Erfüllung eines Verfassungsauftrages.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

65

3. Inhalt des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV definiert den verfassungsmässigen Verteidigungsauftrag der Armee: „Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung.“ Verteidigung ist eine verfassungsrechtliche Kernaufgabe der Armee.

Art. 58 BV folgt nach seiner Entstehungsgeschichte zunächst einem traditionellen Verständnis und bezeichnet die militärische Verteidigung als Antwort auf einen konventionellen kriegerischen An- griff. Der Verteidigungsbegriff von Art. 58 BV ist allerdings weiter gefasst und offen für den Einbe- zug der Abwehr neuer Bedrohungsformen: Bereits in den Materialien zum Militärgesetz in der Fas- sung von 1995 zeichnete sich ab: Die Verteidigung bezieht sich auf das Territorium und den Luft- raum des Staates sowie auf die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen, aber in einem weiteren Sinne auch auf die schweizerischen Institutionen, die Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Oder mit den Worten von Bundesrat VILLIGER: „Wenn in diesem Armeeauftrag die Verteidi- gung der Schweiz gefordert wird, ist das überhaupt nicht

geographisch gemeint, sondern es geht bei der Verteidigung auch um Werte, es geht um Kultur, um Identitäten.“

Der Versuch einer Definition des Verteidigungsbegriffs von Art. 58 Abs. 2 BV könnte folgendermassen lauten: Verteidigung ist die Anwendung oder Androhung von militärischer Gewalt zur rechtzeitigen Abwehr einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses.

Die Verteidigung richtet sich nach der Bedrohung. Verteidigung ist die bedrohungsgerechte Abwehr. Besteht Klarheit über die Bedrohung, klärt sich auch die Bedeutung der Verteidigung. Ändert sich die Bedrohung, ändert sich auch der Begriff der Verteidigung. Der Begriff der Verteidigung hat sodann Konsequenzen auf die bereit zu stellenden Instrumentarien. Einige Bereiche der Verteidigung können von der Armee, andere Bereiche von anderen Instrumenten der Sicherheitspolitik abgedeckt werden. Die Bedrohung ist demzufolge in jeder Begriffsklärung der Verteidigung mit einzubeziehen.

Es ist demnach verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, dass der Verteidigungsbegriff mit der veränderten Bedrohungslage eine neue Bedeutung erhält und sich dynamisch weiterentwickelt. Ebenso wenig ist es ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber den Begriff zeit- und bedrohungsge- mäss konkretisiert. Dies ändert aber nichts daran, dass die militärische Verteidigung eines konventionellen kriegerischen Angriffs nach wie vor auch als Teil der Verteidigung im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BV zu gelten hat.

Von der Verfassung eine klare Trennlinie im Erfordernis der Fähigkeiten und der Bereitschaft oder sogar der Bestände zu verlangen, verkennt im Ergebnis die Offenheit einer Verfassungsnorm und die Notwendigkeit, diese zu konkretisieren.

4. Umsetzung des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee Die Verteidigung des Landes und der Schutz seiner Bevölkerung ist ein Verfassungsauftrag. Am Ziel der Verteidigung ist also von Verfassung wegen festzuhalten. Der Verteidigungsauftrag in

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

66

Friedenszeiten wird erfüllt, wenn alles Erforderliche unternommen wird, um im Falle einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses das militärische Mittel entgegenzusetzen zu können. Es ist die Gesamtheit der Fähigkeiten und Mittel hinsichtlich der Faktoren Kräfte, Raum, Zeit und Information auf die Erreichung der Ziele auszurichten. In diesem Sinn können Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages aufgestellt werden:

Eine erste Richtlinie setzt beim Faktor Information an: Es ist sicherzustellen, dass der Bund die Bedrohungslage laufend analysiert. Nur gestützt auf eine realistische Analyse der strategischen Risiken ist es möglich, die Armee in Bezug auf Kräfte, Raum und Zeit zu befähigen, auf eine gewaltsame Bedrohung strategischen Ausmasses zu reagieren.

Eine zweite Richtlinie betrifft die Verfügbarkeit der Mittel zur Verteidigung. Die Verfassung verlangt, dass im Rahmen der verfügbaren Ressourcen alles Erforderliche getan wird, damit bei entsprechender Bedrohung die richtigen Kräfte zur richtigen Zeit verfügbar sind, um eine Bedrohung strategischen Ausmasses abzuwehren. Die Zeit zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel ist dabei in Bezug zur bedrohungsabhängigen Vorwarnzeit zu setzen.

Eine dritte Richtlinie bezieht sich auf die Fähigkeit, im Falle einer Bedrohung die Mittel wirksam zum Einsatz zu bringen. Angesprochen ist das Vorhandensein einer tauglichen Doktrin, einer funktionierenden Führungsstruktur und der geschulten Fähigkeit zum Einsatz der Mittel. Mit anderen Worten: Militärisches Denken und Handeln muss aufrechterhalten werden.

Der Verteidigungsauftrag von Art. 58 Abs. 2 BV verlangt hingegen nicht, dass die Armee in jedem Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen konventionellen kriegerischen Angriff durchführen zu können.

5. Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee Mit dem Entwicklungsschritt 2008/11 will der Bundesrat die Fähigkeiten der Armee für die Raumsicherung und die subsidiären Einsätze verstärken. Oder allgemein gesprochen: Er beabsichtigt eine Verlagerung der Gewichte von der Verteidigung eines konventionellen Angriffs hin zu den sog. wahrscheinlichen Einsätzen der Armee. Die Raumsicherung zählt dabei zur Verteidigung.

Mit der Gewichtsverlagerung hin zur Raumsicherung geht eine Reduktion der auf die Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgerichteten Mittel einher. Die verbleibenden Verbände sollen sog. Aufwuchskerne bilden, welche die Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs erhalten und weiterentwickeln.

Im Fall einer sich abzeichnenden konkreten Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds und aufgrund politischer Entscheide ist vorgesehen, das Leistungspotenzial der Armee in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal zu erhöhen. Diesen Vorgang bezeichnet der Bundesrat als Aufwuchs. Der Begriff des Aufwuchses ist für jede militärische Aufgabe und gegen jede Form der Bedrohung anwendbar. Um die Abhängigkeit vom Aufwuchsziel auszudrücken, nennen wir ihn relativen Aufwuchs.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

67

Art. 58 Abs. 2 BV verlangt nicht, dass die Armee zum heutigen Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen modernen Gegner durchführen zu können. Eine Reduktion der auf die Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgerichteten Mittel verbunden mit einem Konzept eines späteren Aufwuchses ist demzufolge verfassungsrechtlich zulässig.

Am Ziel der Verteidigung gegen einen allfälligen konventionellen Angriff ist jedoch von Verfassungs wegen festzuhalten. Der Aufwuchs ist insbesondere auch in diese Richtung zu planen. Grobe Richtlinien für ein Aufwuchskonzept lehnen sich an die Anforderungen an die Umsetzung des Verteidigungsauftrags an. Erforderlich sind: - eine institutionalisierte strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung; - eine der Bedrohungsanalyse angepasste Planung des Aufwuchses in den Bereichen Organisation, Material und Personal; - der Erhalt des militärischen Denkens und Handelns (Doktrin, Führungsstruktur, Ausbildung).

Die Planung des Aufwuchses hat dabei zu beachten, dass nicht durch heutige Entscheide ein späterer Aufwuchs verunmöglicht oder übermässig erschwert wird.

Die Konzeption des Entwicklungsschrittes 2008/11 bewegt sich im Rahmen dieser Richtlinien. Die strategische Bedrohungsanalyse bleibt erhalten. Eine – zurzeit noch eher konzeptionelle – Aufwuchsplanung besteht. Der Bundesrat hat den Aufwuchskern so konzipiert, dass die verbleibenden, auf die Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgerichteten Mittel die Aufrechterhaltung der Verteidigungskompetenz ermöglichen. Der Kräfteansatz ist so geplant, dass aus dem bestehenden Aufwuchskern heraus eine Erstellung der Verteidigungsfähigkeit nach heutiger Einschätzung möglich erscheint.

6. Beantwortung der Gutachterfrage Der Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee ist verfassungskonform.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

68

Literatur

Im Text mehrfach wiedergegebene Werke werden abgekürzt zitiert. Der zitierte Kurztitel ist im Literaturverzeichnis kursiv gestellt.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse* (franz. Originalausgabe), 2 Bde. und Nachtragsband, Paris/Neuenburg 1967/1982. AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. (zit. *Kommentar aBV*). AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003. AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, 2 Bde., 2.A., Bern 2006. AUER ANDREAS/VON ARX NICOLAS, *Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk*, *AJP* 2000, S. 923 ff. BESSON SAMANTHA, *Les obligations positives de protection des droits fondamentaux – un essai en dogmatique comparative*, *ZSR* 2003 I, S. 49. CLAUSEWITZ CARL VON, *Vom Kriege*, hrsg. von PICKERT WOLFGANG und SCHRAMM WILHELM RITTER VON, 12.A., Reinbeck b. Hamburg 2003. EGLI PATRICIA, *Drittwirkung von Grundrechten*, Zürich 2002. EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, Zürich/Basel/Genf 2002 (zit. *St. Galler Kommentar*). ENGELI GEORG, *Die innere Sicherheit in der Schweiz*, Basel 1987. FLEINER THOMAS, *Rechtsgutachten betreffend die Bedeutung von Artikel 34quater BV für den Erlass eines Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge*, in *ZAK* 1978, S. 334 und 353. FRITSCHI OSKAR FELIX, *Geistige Landesverteidigung während des Zweiten Weltkrieges – der Beitrag der Schweizer Armee zur Aufrechterhaltung des Durchhaltewillens* *Geistige Landesverteidigung*, Dietikon-Zürich 1972. GIACOMETTI ZACHARIA, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945. GIACOMETTI ZACHARIA, *Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft*, Sonderdruck aus der Schweizerischen Hochschulzeitung, Sept./Okt. 1942, Heft 3, XVI. Jahrgang, Zürich 1942, S. 1 ff. HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6.A., Zürich 2005.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5.A., Zürich 2006.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

69

HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED, Allgemeines Staatsrecht, 3.A., Basel/Genf/München 2004. HANGARTNER YVO, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001, S. 949 ff. HEBEISEN MICHAEL WALTER, Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben – Leistungen und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit, Chur 1996. JUCHLI PHILIPP/WÜRMLI MARCEL (Hrsg.), Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Bern 2006. KÄLIN WALTER/MALINVERNI GIORGIO/NOWAK MANFRED, Die Schweiz und die UNO- Menschenrechtspakte, Basel/Frankfurt a.M./Brüssel 1997. KIENER REGINA, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000, S. 213 ff. KOLLER HEINRICH, Budget und Norm, in: Juristische Fakultät der Universität Basel (Hrsg.) Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel/Stuttgart 1973. KOLLER HEINRICH, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Basel/Frankfurt a.M. 1983. KOLLER HEINRICH, Kampf gegen den Terrorismus – Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken, ZSR 2006 I, S. 107 ff. LIENHARD ANDREAS, Innere Sicherheit und Grundrechte, in: recht 2002, S. 125 ff. LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005. LIENHARD ANDREAS/HÄSLER PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: KOLLER HEINRICH/MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ/ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht, im Erscheinen. MASTRONARDI PHILIPPE, Die Organisation der allgemeinen Bundesverwaltung, in: KOLLER HEINRICH/MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ/ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Basel 1996. MOHLER MARKUS H. F., Welche Normen zu gefährlichen Hunden? – Über die Möglichkeiten einer einheitlichen Regelung, NZZ Nr. 284 vom 5. Dezember 2005, S. 11. MOHLER MARKUS H. F., Vernetzung von Sicherheit, in: KOLLER HEINRICH/MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ/ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht, im Erscheinen. MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3.A., Bern 1999. PFANDER URS, Garantie innerer Sicherheit, Basel 1991. RHINOW RENÉ, Die Bundesverfassung 2000 – eine Einführung, Basel 2000. RHINOW RENÉ, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

70

RHINOW RENÉ, Ist das Projekt Armee XXI verfassungswidrig? Überlegungen zu einem deutschen Gutachten, NZZ Nr. 151 vom 3. Juli 2001, S. 14. RHINOW RENÉ, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: SUTTER-SOMM THOMAS/HAFNER FELIX/SCHMID GERHARD/SEELMANN KURT, Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basel 2004, S. 361 ff. RHINOW RENÉ/SCHMID GERHARD/BIAGGINI GIOVANNI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1998. RINGS WERNER, Schweiz im Krieg 1933–1945, Ein Bericht, Düsseldorf 1974. SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpflis Handkommentar, Bern 2007. SCHEFER MARKUS, Gefährdung von Grundrechten, Eine grundrechtsdogmatische Skizze, in: SUTTER-SOMM THOMAS/HAFNER FELIX/SCHMID GERHARD/SEELMANN KURT, Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basel 2004, S. 445 ff. SCHINDLER DIETRICH (sen.), Notrecht und Dringlichkeit, Zürich 1942. SCHINDLER DIETRICH, Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt „Armee XXI“, Gutachten vom 14. April 1999 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VPB 2001 (65), Nr. 38. SCHWEIZER RAINER J./SUTTER PATRICK/WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: KOLLER HEINRICH/MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ/ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht, im Erscheinen. SEILER HANSJÖRG/VON WERDT NICOLAS/GÜNGERICH ANDREAS (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), Bundesgesetz über das Bundesgericht, Stämpflis Handkommentar, Bern 2007. SUTTER-SOMM THOMAS/HAFNER FELIX/SCHMID GERHARD/SEELMANN KURT, Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basel 2004. THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001. TSCHANNEN PIERRE, Die Auslegung der neuen Bundesverfassung, in: ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 1999, S. 223 ff. TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004. TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005. VEST HANS, Terrorismus als Herausforderung des Rechts, Zürich/Basel/Genf 2005. VILLIGER MARK EUGEN, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2.A., Zürich 1999. WEBER-DÜRLER BEATRICE, Grundrechtseingriffe, in: ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 1999, S. 153 f.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

71

WIEGANDT MARIUS H.S., Der Einsatz der Armee, unter Berücksichtigung der subsidiären Sicherheits- und Hilfeinsätze, der internationalen Armeeeinsätze sowie des militärischen Polizeirechts, Bern 1999.

Amtliche Veröffentlichungen

Systematische Sammlung des Bundesrechts Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG), SR 173.110 Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht vom 4. Oktober 2002 (Strafgerichtsgesetz, SGG), SR 173.71 Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG), SR 520.1 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG), SR 510.10 Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BStP), SR 312.0 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (OV-VBS), SR 172.214.1 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (OV-EJPD), SR 172.213.1 Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (OV-VBS), SR 172.214.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR. 172.010 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 4. Oktober 2002 (Armeeargumentation, AO), SR 513.1 Verordnung des VBS über die Organisation der Armee vom 28. November 2003 (VOA-VBS), SR 513.111 Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 14. Dezember 1998 (VILB), SR 172.010.21 Verordnung über die Beschaffung von Armeematerial vom 25. April 1986, SR 510.221.1 Verordnung über die Organisation der Armee vom 26. November 2003 (VOA), SR 513.11

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

72

Amtliche Sammlung des Bundesrechts Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003, AS 2004 1633 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG) AS 1995 4093

Bereinigte Sammlung des Bundesrechts für die Jahre 1848 bis 1947 Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (Militärorganisation, MO), BS 5 3 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (Bundesrechtspflegegesetz, OG) BS 3 531 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV), BS 1 3

Bundesblatt Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI vom 24. Oktober 2001 (Armeeleitbild XXI, ALB XXI), BBl 2002 967 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95, ALB 95), BBl 1992 I 850 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung, SIPOL B 1973), BBl 1973 II 112 Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993 (Botschaft MG), BBl 1993 IV 1 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die

Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, BBl 1996 II 32 Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee, Botschaft ES 2008/11), BBl 2006 6197 Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen vom 31. Mai 2006 (Botschaft WEF 2007–2009), BBl 2006 5623 Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ vom 7. März 1994 (Botschaft BWIS), BBl 1994 II 1127 Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615 Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 22. Dezember 2004, BBl 2005 795

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

73

Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung (Botschaft A XXI), BBl 2001 858 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (NFA), BBl 2001 2291 Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2003 6591 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005, BBl 2005 885 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG), Entwurf, BBl 1993 IV 145 Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, Entwurf, BBl 2006 6247. Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 (SIPOL B 1990), BBl 1990 III 847 Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO), Änderung vom ..., Entwurf, BBl 2006 6249

Weitere amtliche Veröffentlichungen Führung und Stabsorganisation der Armee (FSO XXI), Reglement 52.54 Chef der Armee Operative Führung XXI (OF XXI), Reglement 51.7 Chef der Armee Organisation der Truppenkörper und Formationen (OTF), Reglement 52.1 Begriffe Führungsreglemente der Armee, ALN 292-9931 (Reglement Begriffe Führungsreglemente) Taktische Führung (TF 95), Reglement 51.20 Taktische Führung XXI (TF XXI), Reglement 51.20 Chef der Armee USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken- / Schwächenprofil vom 26. Februar 2001 (USIS I) USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II, Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, vom 12. September 2001 (USIS II) USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III, Detailstudie, vom 24. September 2002 (USIS III) USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil IV, Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung, Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin, vom 30. November 2003 (USIS IV)

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

74

Abkürzungen

A. Auflage a.E. am Ende AB Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Abs. Absatz AJP Aktuelle Juristische Praxis Art. Artikel AS Amtliche Sammlung des Bundesrechts ASMZ Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift BBl Bundesblatt Bd. Band BGE Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (amtliche Sammlung) BR Bundesrat BS Bereinigte Sammlung des Bundesrechts Bst. Buchstabe BTJP Berner Tage für die juristische Praxis ders. Derselbe ES 2008/11 Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee et al. et alii (und andere) f., ff. folgende Seite, folgende Seiten Fn. Fussnote Hrsg. Herausgeber inkl. inklusive Ip. Interpellation Kap. Kapitel m.H. mit Hinweisen Mo. Motion N, NR Nationalrat Nr. Nummer NZZ Neue Zürcher Zeitung Pa. Iv. Parlamentarische Initiative recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis Rz. Randziffer S, SR Ständerat S. Seite sen. senior (der Ältere) SiK-N Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats SiK-S Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats SOG Schweizerische Offiziersgesellschaft SR Systematische Sammlung des Bundesrechts u.a. unter anderem VBS Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vgl. vergleiche

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

75

VPB Verwaltungspraxis der Bundesbehörden ZAK Zeitschrift für die Ausgleichskassen Ziff. Ziffer ZSR Zeitschrift für schweizerisches Recht

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 2007.2 - Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee, Gutachten vom 27. Februar 2007 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2007 Année Anno Band - Volume Volume Seite 9-75 Page Pagina Ref. No 150 000 041 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.