

05.436 n
06.447 n

**Parlamentarische Initiative Burkhalter. Neues Verfahren
für die Rüstungsprogramme
Parlamentarische Initiative Fraktion V. Strategiebericht als
Grundlage für die Sicherheitspolitik der Schweiz
Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats**

vom 9. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG) vom 13. Dezember 2002. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zu einer Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

9. Mai 2008

Im Namen der Kommission:

Der Präsident:

Bruno Zuppiger

Übersicht

Nationalrat Burkhalter und die SVP-Fraktion gehen in ihren parlamentarischen Initiativen davon aus, dass das geltende System weder in Bezug auf Strategieaspekte noch in Bezug auf die Rüstungsbeschaffung zufriedenstellend ist. Weil eine systematische, strukturierte Vorgehensweise fehlt, finden Diskussionen nicht regelmässig, sondern jeweils nur bei Armeevorlagen statt, – beispielsweise bei Rüstungsprogrammen oder Reformvorschlägen. Das Parlament greift erst spät in den Prozess ein und die Diskussionen konzentrieren sich zuweilen auf Details statt auf strategischere Fragen.

Ausgehend von dieser Tatsache beantragt die Kommission, als erste Massnahme eine Bestimmung in das Parlamentsgesetz einzuführen, die festhält, dass der Bundesrat Mitte jeder Legislatur einen Sicherheitspolitischen Bericht vorzulegen hat. Gegebenenfalls kann der vorhergehende Bericht auch aktualisiert werden. Diesen Bericht ergänzt der Bundesrat je nach Schlussfolgerungen mit einer Darlegung der erwarteten Konsequenzen und einer Entwicklungsstrategie für die Armee.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die Idee eines vierjährigen Rahmenkredits für Rüstungsbeschaffungen jedoch ab. In ihren Augen würden damit die Kompetenzen der Exekutive zu Lasten der Legislative zu stark ausgebaut, die Armee würde durch die weniger gute Verankerung in der Bevölkerung an Legitimation verlieren und der Einfluss der SiK würde deutlich vermindert. Da die Diskussion über die Investitionen der Armee im Rahmen der Budgetberatung stattfinden würde, wären für die Festlegung der Mittel der Armee fast ausschliesslich finanzielle Überlegungen massgebend. Auch würde damit die Budgetberatung erschwert. Nach Meinung einer Kommissionsminderheit könnten mit der Einführung eines vierjährigen Rahmenkredits die Prioritäten wieder richtig gesetzt werden, weil zuerst die strategische Analyse durchgeführt würde und dann erst die Investitionsentscheide getroffen würden, nicht umgekehrt.

Als zweite Massnahme schlägt die SiK-NR vor, sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit der Armee in die Diskussion miteinzubeziehen, was heute nicht der Fall ist. Dabei handelt es sich namentlich um den «Masterplan» und um die «Materielle Sicherstellung der Armee». Im «Masterplan» werden die künftigen Ausrüstungsbedürfnisse der Armee geprüft und untersucht, welche Massnahmen in den Bereichen Doktrin, Organisation und Ausbildung zu treffen sind und welche Auswirkungen sie für das Personal haben. Das zweite Dokument beinhaltet die Budgetposten, u. a. das «Budget für Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB)», der eigentliche Vorläufer der künftigen Rüstungsprogramme. Die eingehende Prüfung dieser Dokumente und eine bessere Strukturierung der Beratung mit Hilfe eines systematischeren Ansatzes soll einerseits zu weit mehr Transparenz und andererseits zu einer Stärkung der Rolle des Parlamentes und insbesondere der SiK in der Rüstungsbeschaffung führen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die parlamentarische Initiative Burkhalter und jene der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ergeben sich aus den Diskussionen, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit den verschiedenen Rüstungsprogrammen und den Armee Reformen stattgefunden haben. Sie sind eine Reaktion auf die Schwierigkeiten, die anlässlich der Behandlung der Rüstungsprogramme 2004¹ (Transportflugzeug sowie Genie- und Minenräumpanzer) und 2005² (leichte Transport- und Schulungshelikopter), aber auch im Rahmen der Debatten über den Entwicklungsschritt 2008–2011³ aufgetreten sind.

Das Anliegen, das Entscheidungsverfahren für Rüstungsprogramme zu überdenken, ist nicht wirklich neu. Das Parlament hatte bereits 1996 beschlossen, eine Motion⁴ als Postulat zu überweisen, die in die gleiche Richtung zielte wie die vorliegende Initiative Burkhalter. Dieses Postulat wurde vom Parlament im Jahr 2002 abgeschrieben, weil der Bundesrat zusicherte, die darin enthaltenen Anliegen im Rahmen der damals laufenden Reform des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zu berücksichtigen. Eine zweite Motion, die 2005 eingereicht wurde, verlangte ebenfalls einen vierjährigen Zahlungsrahmen für das Rüstungsprogramm.⁵ Diese Motion wurde am 22. Juni 2007 ohne Beratung abgeschrieben. Die gleiche Stossrichtung verfolgten in der Vergangenheit zudem diverse parlamentarische Vorstösse, die eine Aktualisierung des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 gefordert haben.⁶

1.1 Grundlegendokumente der Sicherheitspolitik

Unsere Sicherheitspolitik stützt sich auf Berichte, die vom Bundesrat periodisch erarbeitet werden. Er unterbreitet diese Berichte der Bundesversammlung, die sie dann erörtert und zur Kenntnis nimmt. Bis anhin ist der Bundesrat durch keine Gesetzesbestimmung zu diesem Vorgehen verpflichtet, dies im Gegensatz zur geltenden Praxis im Bereich der Aussenpolitik. Seit Beginn der 70er Jahre wurden auf diese Weise im Abstand von jeweils rund 10 Jahren vier Berichte vorgelegt, der letzte im Jahr 1999.

¹ Botschaft vom 26. Mai 2004 über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2004), BBl 2004 2965.

² Botschaft vom 25. Mai 2005 über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2005), BBl 2005 3567.

³ 06.050 Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/2011 der Armee) vom 31. Mai 2006; BBl 2006 6197).

⁴ 96.3104 Motion Fritschi, Mehrjährige Investitionsprogramme bei der Rüstungsbeschaffung.

⁵ 05.3318 Motion Joder, Mehr finanzielle Planungssicherheit für die Armee.

⁶ 05.3460 Po. Baumann J. Alexander, Sicherheitspolitischer Zwischenbericht, 05.3648 Po. Rutschmann, Aktualisierung des «Sipol B 2000», 06.3471 Ip. Fraktion RL, Sicherheitspolitik. Entwicklungsschritt 2008–2011, und 06.3472 Ip. Leumann, Sicherheitspolitik. Entwicklungsschritt 2008–2011.

1973 wurde den Eidgenössischen Räten der erste umfassende Bericht unterbreitet.⁷ Dabei handelte es sich um einen Bericht, der nicht nur detailliert auf die geopolitische Lage einging, sondern zum ersten Mal auch das Spektrum der Bedrohungen, die strategischen Zielsetzungen des Landes, die zur Verfügung stehenden Mittel für die Umsetzung der Strategie sowie die Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung analysierte. Zudem wurden darin auch die wesentlichen Grundsätze in Bezug auf die Sicherheit überprüft. Dieser Bericht wurde im Jahr 1979 aufgrund eines Postulats der freisinnig-demokratischen Fraktion aktualisiert.⁸ Dieser Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik vom 3. Dezember 1979⁹ zeichnet ein detailliertes Bild der Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage seit 1973. Er analysiert die Veränderung im Hinblick auf die Bedrohungen sowie die Entwicklung der Gesamtverteidigung seit Erscheinen des letzten Berichts. Abschliessend präsentiert er einen Überblick über die Ausgaben, die für die Gesamtverteidigung getätigt wurden.

Anfang Oktober 1990 legte der Bundesrat einen neuen Bericht vor.¹⁰ Auch in diesem Fall reagierte er damit auf ein Postulat, das von der freisinnig-demokratischen Fraktion eingereicht worden war.¹¹ Der Bericht 90 analysiert die geopolitischen Umwälzungen nach dem Fall der Berliner Mauer sowie die Chancen und Gefahren für unsere Sicherheitspolitik. Zu diesem Zweck beschreibt er einige Szenarien, die sich in den folgenden Jahren ergeben könnten, zeigt Möglichkeiten auf, wie unser Land auf die neuen Herausforderungen reagieren kann, und nennt die sicherheitspolitischen Mittel, mit denen die Strategie verwirklicht werden kann. Er schliesst mit einigen offenen Fragen und Anregungen sowie einem Ausblick.

Der bisher letzte Sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates wurde im Sommer 1999 vorgelegt. Nach einer Erläuterung der Faktoren, die einen neuen Bericht notwendig gemacht haben, untersucht der Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz 2000 (SIPOL B 2000)¹² die Risiken und Chancen, die sich für unsere Sicherheitspolitik ergeben, sowie die Interessen und Zielsetzungen dieser Politik. Danach definiert er die zu befolgende Strategie und die zur Verfügung stehenden Instrumente, analysiert die Ressourcen sowie die Elemente der strategischen Führung und schliesst letztlich mit einem Ausblick.

Der SIPOL B 2000 wurde seit damals nicht mehr aktualisiert. Wir weisen jedoch darauf hin, dass zwei andere vom Bundesrat gutgeheissene Dokumente eine Evaluation der strategischen und militärischen Situation beinhalten: Dabei handelt es

⁷ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, BBl 1973 III 112ff.

⁸ 1978 P 78.442 Freisinnig-demokratische Fraktion, Sicherheitspolitik. Ergänzungsbericht.

⁹ BBl 1980 I 355–395.

¹⁰ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Sicherheitspolitik vom 1. Oktober 1990, BBl 1990 III 847–904.

¹¹ 1984 P 84.486 Freisinnig-demokratische Fraktion, Sicherheitspolitik. Weiterer Bericht. (Nr. 5.10.84).

¹² Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657–7734.

sich namentlich um das Armeeleitbild XXI¹³ und die Botschaft über den Entwicklungsschritt 2008–2011¹⁴.

1.2 Planung und Rüstungsbeschaffung – das heute geltende System

Die organisatorischen Aspekte der Beschaffung von Rüstungsmaterial sind in der Militärgesetzgebung geregelt. Die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Genehmigung der entsprechenden Kredite durch das Parlament finden sich in der Finanzgesetzgebung.

Artikel 60 der Bundesverfassung¹⁵ legt fest, dass die Ausrüstung der Armee Sache des Bundes ist. Diese Bestimmung wird vom Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)¹⁶ ohne weiter präzisiert zu werden übernommen. So besagt Art. 106 MG, dass der Bund das Armeematerial beschafft.

Konkretisiert werden diese Bestimmungen durch die Verordnung des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) über das Armeematerial vom 6. Dezember 2007¹⁷. Beschrieben werden darin insbesondere die Verfahren in Bezug auf die Bedürfnisabklärung, die Forschung und Entwicklung im Bereich der Rüstungstechnologie; die Auswahl und Evaluation; die Modellwahl; die eigentliche Beschaffung; die Einführung des Materials in die Truppen sowie die Ausserdienststellung.

Die Verordnung listet in Artikel 28 bis 32 fünf verschiedene Beschaffungskredite auf:

- Budget für Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB),
- Rüstungsprogramm,
- Budget für den Ausrüstungs- und Erneuerungsbedarf (AEB),
- Budget Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung (AMB),
- Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudget (EIB).

Abgesehen vom Rüstungsprogramm, das über eine Botschaft zur Beschaffung von Armeematerial vorgelegt wird, handelt es sich hierbei um vier Kredite, die im jährlichen Budget des Bundes enthalten sind und in diesem Rahmen vorgelegt werden.¹⁸ Sie sind im Dokument « Materielle Sicherstellung der Armee » zusammengefasst.

In der Praxis ist es der Planungsstab der Armee, der kontinuierlich prüft, ob die Aufgaben der Armee und die konkret von ihr verlangten Einsätze den Mitteln entsprechen, die ihr zur Verfügung gestellt werden. Dieses Vorgehen führt einem

¹³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 24. Oktober 2001 über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI), BBl 2002 926.

¹⁴ Botschaft über Änderungen der Armeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee) vom 31. Mai 2006, BBl 2006 6197.

¹⁵ SR 101 Art. 60.

¹⁶ SR 510.10.

¹⁷ Verordnung des VBS vom 6. Dezember 2007 über das Armeematerial (VAMAT), SR 514.20.

¹⁸ Diese Budgets sind im Budget der Gruppe Verteidigung unter Rubrik 525 enthalten.

sogenannten «Masterplan»: Dieses Dokument untersucht nicht nur die zukünftigen Ausrüstungsbedürfnisse der Armee, sondern beschäftigt sich auch mit den notwendigen Massnahmen im Bereich der Doktrin, der Organisation und der Ausbildung sowie den daraus resultierenden personellen Konsequenzen. Der «Masterplan» definiert entsprechend den festgelegten strategischen Zielsetzungen der Armee die Bedürfnisse in Bezug auf die Kapazitäten und die diesbezüglichen Massnahmen. Diese Planung erstreckt sich über acht Jahre und wird laufend angepasst.

In der Praxis wird ein Vorhaben in das PEB-Budget aufgenommen, wenn ein militärisches Bedürfnis der Armee¹⁹ für dieses Waffensystem festgestellt wurde, das System im «Masterplan» enthalten ist und der Vorsteher des VBS seiner Beschaffung im Rahmen eines künftigen Rüstungsprogramms zugestimmt hat. Wenn dieses Budget genehmigt wird, ist das Beschaffungs- und Technologiezentrum armasuisse ermächtigt, die Beschaffung vorzubereiten. Der Auftrag von armasuisse lautet, den Markt zu prüfen und Waffensysteme auszuwählen, indem je nach Fall Offerten eingeholt und die potenziellen Systeme einer Evaluation unterzogen werden. Nach der Evaluation unterbreitet armasuisse einen Vorschlag, der von der VBS-Führung geprüft wird. Je nach Fall konsultiert diese die künftigen Nutzer, wie dies etwa bei der Auswahl der leichten Transport- und Schulungshelikopter 2005 getan wurde. Letztlich ist es der Vorsteher des VBS, der grünes Licht für die Aufnahme des Systems in ein Rüstungsprogramm gibt.

Zum Rüstungsprogramm gehört Armeematerial, das erstmals beschafft wird und mit dessen Typenart bedeutende Folgen für die Armee oder den Bund verbunden sind, sowie Vorhaben, die den finanziellen Rahmen des jährlichen Budgets für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf sowie für Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung überschreiten.²⁰

Das AEB-Budget umfasst die persönliche Ausrüstung und Bewaffung der Armeemangehörigen, einschliesslich ihrer Waffen; Ersatz- und Nachbeschaffungen von Armeematerial; umfassende Revisionen und Änderungen sowie Armeematerial das erstmals beschafft wird, jedoch von finanziell nachgeordneter Bedeutung ist.²¹

Das AMB-Budget beinhaltet Munition, die für den Einsatz oder die Ausbildung neu oder wieder beschafft werden muss; Munition, die im Rahmen der waffenspezifischen Konzepte überwacht, revidiert und bevorratet wird; Armeematerial, das ausser Dienst gestellt wird, sowie Munition für das Schiesswesen ausser Dienst.²²

In das EIB-Budget aufzunehmen sind Ersatzteile, Instandhaltungsbedarf und Dienstleistungen zur Sicherstellung der materiellen Einsatzbereitschaft während der Nutzung. Ebenfalls dazu gehören Ersatzbeschaffungen von Bau- und Unterbaugruppen, die reparaturfähig sind; Instandhaltungs- und Prüfeinrichtungen sowie Dienstleistungen im Rahmen des Änderungsdienstes, des Konfigurationsmanagements und der Materialwirtschaft.²³

¹⁹ Gemäss Art. 28 VAMAT umfasst das PEB-Budget das Armeematerial, für das die Beschaffungsreife erreicht ist und das über das AEB-, AMB- oder EIB-Budget oder ein Rüstungsprogramm beschafft werden soll. Dazu müssen die materiellen Bedürfnisse konzeptionell abgestützt, in militärischen Anforderungen definiert und in der Master- und Rüstungsplanung ausgewiesen sein.

²⁰ VAMAT Art. 29.

²¹ VAMAT Art. 30.

²² VAMAT Art. 31.

²³ VAMAT Art. 32.

Die Rüstungsbeschaffungen entsprechen den Grundsätzen des Bundesrates vom 29. November 2002 für die Rüstungspolitik des VBS²⁴, die der Bundesrat im Februar 2007 bestätigt hat.

Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt²⁵ regelt den finanziellen Rahmen, in dem sich die Rüstungsprogramme bewegen müssen. Art. 21. Abs. 1 legt fest, dass grundsätzlich Verpflichtungskredite erforderlich sind, wenn finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen, die über das laufende Vorschlagsjahr hinaus wirksam sind. Abs. 4 Bst. c des gleichen Artikels präzisiert zudem, dass Verpflichtungskredite insbesondere für Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben erforderlich sind.

1.3 Beratung durch das Parlament

1.3.1 Die Dokumente zur Sicherheitspolitik

Das Parlament hat sich immer zu den verschiedenen Sicherheitspolitischen Berichten geäußert. Bei den Beratungen zum letzten Bericht haben die Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) mehrere Experten aus der Schweiz und dem Ausland angehört, um die Analyse und die Vorschläge des Bundesrates in eine grössere Perspektive zu rücken. Die Sicherheitspolitischen Berichte sind Teil der Planungen und Berichte, die der Bundesrat dem Parlament gemäss Art. 148 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz ParlG)²⁶ zur Kenntnisnahme unterbreiten kann. So haben die beiden Kammern des Parlamentes vom SIPOL B 2000 Kenntnis genommen und ihn gutgeheissen.²⁷

1.3.2 Die Rüstungsplanung und die Rüstungsbeschaffung

Bis anhin war das Parlament nur sehr marginal in die mittelfristige Planung der Rüstungsbeschaffung involviert. Der «Masterplan» wird denn auch weder in der Kommission noch in den Räten diskutiert. Die SiK informieren sich höchstens periodisch über den Inhalt dieser mittelfristigen Planung.

Die verschiedenen Budgets – PEB, AEB, AMB und EIB – werden ihrerseits jährlich in das Gesamtbudget der Eidgenossenschaft integriert, das von den Finanzkommissionen (FK) beraten wird. Gelegentlich haben die FK im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens gewisse Positionen einer Prüfung unterzogen, wie dies beispielsweise 2007 beim Vorhaben für einen Teilersatz der F-5-Tiger-Kampfflugzeuge der Fall war.²⁸ Es ist darauf hinzuweisen, dass die SiK-NR im April 2000 einen Antrag an das Büro des Nationalrates eingereicht hat, in dem verlangt wurde, dass die verschiedenen Budgets in Zukunft von den Sicherheitspolitischen Kommissionen behandelt werden. Das Büro hat dies jedoch abgelehnt.

Was die Rüstungsprogramme anbelangt, so verabschiedet der Bundesrat grundsätzlich jedes Jahr ein solches Programm in der Form eines Verpflichtungskredites,

²⁴ BBI 2003 414.

²⁵ SR 611.0.

²⁶ SR 171.10

²⁷ AB 1999 N 2648-2670 und AB 2000 S 146-160.

²⁸ Siehe Botschaft vom 22. August 2007 zum Voranschlag 2008 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Position A2150.0103 Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB).

den er dem Parlament zur Genehmigung vorlegt. In den Botschaften, die diese Kreditanträge jeweils begleiten, bezeichnet der Bundesrat jedes System, dessen Beschaffung vorgesehen ist. Er gibt Informationen über den militärischen Bedarf, das Evaluationsverfahren, die durchgeführten Versuche und die Typenwahl sowie über das geplante Beschaffungsverfahren, die Risiken und die Folgekosten im Zusammenhang mit einer geplanten Beschaffung. Ergänzt werden diese Angaben durch eine umfassende Analyse der Wechselwirkung zwischen der beantragten Ausrüstung und der Entwicklung der Streitkräfte.

In der Vergangenheit hat das Parlament – das heisst seine Militärkommissionen und später seine Sicherheitspolitischen Kommissionen – vor allem überprüft, ob das beantragte Material den Bedürfnissen und der Ausrichtung der Armee entsprachen. Seit einigen Jahren werden die Rüstungsprogramme jedoch genauer unter die Lupe genommen. So werden nun auch Faktoren wie etwa die Anzahl der verlangten Waffensysteme, der Stückpreis der Systeme oder auch die Bedarfsabklärung durch die Gruppe Verteidigung des VBS, das von armasuisse angewandte Evaluationsverfahren und die Typenwahl einer Prüfung unterzogen. Bei der Behandlung des Rüstungsprogramms 2005²⁹ hat der Nationalrat vor der Genehmigung des Verpflichtungskredits sogar die Meinung der Sicherheitspolitischen Kommission eingeholt, um eine Reihe von zusätzlichen Fragen zu klären.³⁰

Parallel dazu muss sich das Rüstungsprogramm auch in den mehrjährigen Finanzplan der Schweizerischen Eidgenossenschaft einfügen. Die Finanzierung von Rüstungsbeschaffungen erfolgt in zwei Etappen. In einer ersten Etappe wird das VBS durch die Annahme des Bundesbeschlusses zum Rüstungsprogramm durch die beiden Räte ermächtigt, Verträge mit Rüstungsmateriallieferanten bis zum bewilligten Betrag abzuschliessen. Die eigentliche Beschaffung der Systeme verteilt sich über mehrere Jahre. In einer zweiten Etappe werden die Zahlungskredite im Rahmen der Beratungen über den jährlichen Voranschlag des Bundes gesprochen. Der Bundesbeschluss über das Rüstungsprogramm stellt daher de facto eine politische Absichtserklärung dar, denn die Budgethoheit des Parlaments bleibt gewahrt.

1.4 Arbeiten der SiK-NR (erste Phase)

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SiK-NRR) hat an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2006 eine Vorprüfung der Parlamentarischen Initiative Burkhalter und an der Sitzung vom 15. Januar 2007 eine Vorprüfung derjenigen der SVP-Fraktion vorgenommen. Da das Thema der beiden Initiativen eng miteinander verbunden ist, hat die Kommission in Absprache mit den beiden Urhebern der Initiativen beschlossen, die beiden Eingaben gemeinsam zu erörtern. Die Initiative Burkhalter stellt zudem selbst eine solche Verbindung her, indem sie eine Aktualisierung des Berichtes über die Sicherheitspolitik verlangt. Aus diesen Gründen legt Ihnen die SiK-NRR hiermit einen Bericht vor, der auf beide Initiativen Bezug nimmt.

²⁹ BBl 2005 3567–3634.

³⁰ Siehe Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats vom 24. November 2005 (http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2005/d_bericht_n_k8_0_20050044_0_2005124.htm).

Bei der Vorprüfung der beiden Initiativen waren sich alle Beteiligten darüber einig, dass das heute geltende System nicht befriedigend ist: dies weder in Bezug auf die Sicherheitspolitik noch in Bezug auf die Rüstungsbeschaffung.

1.4.1 Erwägungen zur Initiative der Fraktion V

Die SiK-NR hat einhellig festgestellt, dass das aktuelle System wichtige Lücken aufweist. Der Bericht zur Sicherheitspolitik 2000 und das Armeeleitbild haben zwar breite strategische Diskussionen möglich gemacht, aber diese Dokumente werden nicht regelmässig aktualisiert. Gewisse Elemente dieser Berichte sollten nach Ansicht der Kommission auf den neusten Stand gebracht werden. Dies betrifft insbesondere die Beschreibung der sicherheitspolitischen Lage, die sich seit Juni 1999 geändert hat, aber auch die verschiedenen Instrumente unserer Sicherheitspolitik, die neu überprüft werden sollten.

Nach Ansicht der Kommission ist eine regelmässige Aktualisierung des Sicherheitspolitischen Berichts ein Mal pro Legislatur aus des folgenden Gründen gerechtfertigt:

- Die SiK-NR ist der Ansicht, dass das Parlament eine Mitverantwortung im Bereich der Sicherheitspolitik trägt. Es muss seine Rolle umfassend wahrnehmen können. Heute funktioniert der Dialog in Sachen Sicherheitspolitik zwischen Politik und Armee alles andere als optimal. Eine strategische Diskussion ein Mal pro Legislatur würde es möglich machen, diesen Dialog zu stärken und zugleich fruchtbarer zu gestalten.
- Weil der SIPOL B gegenwärtig nicht periodisch aktualisiert wird, wird er nicht geregelt diskutiert, sondern bei jeder Vorlage im Zusammenhang mit der Armee – ob es sich dabei um Rüstungsprogramme, Reformen oder andere Strukturanpassungen handelt. Dieser Sachverhalt muss nach Ansicht der Kommission so schnell wie möglich korrigiert werden. Durch eine regelmässige Aktualisierung des Berichts könnte die Debatte besser strukturiert werden, wodurch der Prozess an Effizienz und Transparenz gewinnen würde.
- Eine regelmässige Diskussion über die Grundlagen unserer Sicherheitspolitik würde zu einer besseren Verankerung dieser Politik führen, wodurch sie auch an Akzeptanz und folglich an Stabilität gewinnen würde.
- Abschliessend stellt die SiK-NR fest, dass der politische Rahmen umso klarer definiert sein muss, je grösser der Spielraum der Armee sein soll. Das Armeeleitbild wurde bewusst offen formuliert, damit die Armee flexibel an die Entwicklung der Risiken angepasst werden kann. Das ist jedoch nur möglich, wenn die Grundlagen der Sicherheitspolitik klar definiert sind und regelmässig neu beurteilt werden.

In den Diskussionen vertrat die Kommission die Meinung, dass dieser alle vier Jahre vorzulegende Bericht eine umfassende Evaluation der sicherheitsrelevanten Herausforderungen enthalten und sich dabei keinesfalls auf die militärischen Risiken beschränken sollte. Es soll sich um einen echt strategischen Bericht handeln.

Die Kommission war sich zudem einig darüber, dass dieser strategische Bericht vor allem in einer Aktualisierung bestehen sollte. Es geht denn auch nicht darum, den Bundesrat zu beauftragen, jedes Mal einen neuen Bericht vorzulegen, der sich völlig

vom vorhergehenden unterscheidet. Die SiK ist der Ansicht, dass die Analyse der sicherheitspolitischen Lage aktualisiert werden muss und dass die Strategie und die Instrumente neu überprüft werden sollten. Die Grundlagen dieser Strategie sollen jedoch stabil bleiben. Ziel ist also nicht, die Strategie alle vier Jahre von A bis Z zu ändern und die Rüstungsbeschaffungsplanung oder die Ausbildungskonzepte völlig auf den Kopf zu stellen. Es geht vielmehr darum, im Bedarfsfall notwendige Korrekturen am System vorzunehmen.

Abschliessend war die Kommission der Meinung, dass in einer zweiten Phase auch die Frage der Koordination zwischen dem Sicherheitspolitischen Bericht, der in Zukunft alle vier Jahre vorgelegt werden soll, und den andern bereits bestehenden Instrumenten behandelt werden sollte. Dabei geht es insbesondere um den Controlling-Bericht gemäss Art. 149b des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (MG).³¹

Nach Abschluss der Diskussion hat die SiK-NR einstimmig (22 Stimmen) beschlossen, der Initiative der Fraktion V Folge zu geben.

1.4.2 Erwägungen zur Initiative Burkhalter

Auch hier waren sich alle Beteiligten einig, dass das Vorgehen bei der Beratung der Rüstungsprogramme nicht zufriedenstellend ist. Die Sicherheitspolitischen Kommissionen greifen erst spät in den Prozess ein und die Diskussionen konzentrieren sich zuweilen auf Detailfragen, statt dass strategischere Fragen erörtert werden. Während die SiK-NR diesem Urteil grossmehrheitlich zustimmte, gingen die Meinungen über die zu ergreifenden Massnahmen auseinander. Dies zeigte sich in einer besonders umstrittenen Diskussion.

Einige Kommissionsmitglieder waren der Auffassung, dass der vom Verfasser der Initiative vorgeschlagene Weg der Richtige ist. Sie waren dafür, dass man dem Bundesrat mehr Vorrechte einräumt und zugleich die Mittel der parlamentarischen Kontrolle stärkt. Gemäss diesen Mitgliedern ist die Einführung eines mehrjährigen Rahmenkredits insbesondere im Bereich der Rüstungsbeschaffung gerechtfertigt, weil sich diese per Definition über mehrere Jahre erstreckt. Ein solcher Rahmenkredit würde in der Rüstungsplanung zu einer grösseren Sicherheit führen. Dadurch würde die Stabilität der Armee gestärkt und sichergestellt, dass sie ihren Hauptaufgaben jederzeit gewachsen ist und dass sie sich den technologischen Entwicklungen und der mittel- und langfristigen strategischen Veränderung anpassen kann. Hinzu kommt, dass ein Interesse daran besteht, im Bereich der Rüstung eine industrielle und technologische Grundlage in der Schweiz zu bewahren, dies insbesondere im Hinblick auf einen eventuellen Aufwuchs. Laut diesen Mitgliedern würde das Parlament nach wie vor über seine gegenwärtigen Vorrechte verfügen, die es ihm ermöglichen, bei spezifischen Beschaffungen zu intervenieren, weil die Zahlungen auch weiterhin im Rahmen des jährlichen Voranschlags noch abgesegnet werden müssten.

Der andere Teil der Kommissionsmitglieder fand die Aussicht auf eine Rüstungsbeschaffung, die einen Zeitraum von vier Jahren abdeckt, zwar wünschenswert. Sie

³¹ Art. 149b Abschnitt 1 MG legt fest, dass der Bundesrat periodisch überprüft, ob die der Armee gesetzten Ziele erreicht werden, und der Bundesversammlung Bericht erstattet. Form und Gegenstand der Berichterstattung werden von den zuständigen parlamentarischen Kommissionen bestimmt. SR 510.10.

war jedoch der Meinung, dass ein Rahmenkredit kein geeignetes Instrument ist für ein politisch derart heikles Thema wie die Beschaffung von Rüstungsmaterial, weshalb er abgelehnt werden muss. Ein solcher Rahmenkredit würde dem Bundesrat eine Art Blankoscheck in die Hand geben und die Rolle der Exekutive zu Lasten der Legislative zu sehr stärken. Gemäss diesen Mitgliedern legt der Rahmenkredit den finanziellen Rahmen fest, so dass das Parlament nur noch über das Budget intervenieren kann. Dadurch würde der Einfluss der Sicherheitspolitischen Kommissionen geschwächt, weil sich der Hauptakzent von den SiK zu den Finanzkommissionen (FK) verlagern würde. Zusätzlich würde dadurch die Beratung des Voranschlags beträchtlich erschwert. Nur alle vier Jahre über das Rüstungsprogramm zu diskutieren würde im Übrigen ein erhebliches Demokratiedefizit schaffen und einem nicht akzeptablen Rückschritt gleichkommen. Laut diesen Mitgliedern lässt sich die Armee dank einer jährlichen Debatte besser in der Bevölkerung verankern, was zu einer Stärkung ihrer Legitimität beiträgt.

Letztlich sprach sich jedoch eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder für eine Revision des gegenwärtig geltenden Verfahrens aus. Die SiK-NR hat mit 15 gegen 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, der Initiative Burkhalter Folge zu geben.

1.5 Beratung der SiK-SR

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-SR) hat die beiden Initiativen am 20. Februar 2007 gemeinsam beraten.

Ebenso wie ihre Kolleginnen und Kollegen des Nationalrates erachtete es auch die SiK-S für notwendig, dass der Bundesrat ein Mal pro Legislatur eine aktualisierte Version des Sicherheitspolitischen Berichts vorlegt. Der Entscheid der SiK-NR bezüglich der Initiative der Fraktion V wurde einstimmig (11 Stimmen) unterstützt.

Die Diskussionen über die Initiative Burkhalter waren deutlich umstrittener und verliefen nach einem ähnlichen Muster, wie bereits unter Kap. 1.4.2 im vorliegenden Bericht beschrieben wurde. Obwohl anerkannt wurde, dass das aktuelle Verfahren Mängel aufweist und dass eine Planung der Rüstungsbeschaffungen über eine Periode von vier Jahren wünschenswert wäre, haben mehrere Beteiligte unterstrichen, dass die Einrichtung eines mehrjährigen Rahmenkredites zu einer Verlagerung der Diskussion in das Budgetgenehmigungsverfahren führen würde. Die eigentlichen Rüstungsbeschaffungen würden in den Budgetprozess miteinbezogen, was zu einer Stärkung der Rolle der Finanzkommissionen führen und eine «Selbstkastration» der sicherheitspolitischen Kommissionen nach sich ziehen würde. Abgesehen von Rivalitäten zwischen diesen Kommissionen hätte eine solche Machtverschiebung auch zur Folge, dass die Vorlagen im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt ihrer finanziellen Zweckmässigkeit und nicht im Zusammenhang mit dem betroffenen politischen Sektor betrachtet würden. Einigen Kommissionsmitgliedern zufolge lässt sich genau dieses Phänomen bei gewissen bestehenden Rahmenkrediten vor allem im Bereich der Hilfe an osteuropäische Länder beobachten.³²

³² Siehe zum Beispiel 06.099 Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS vom 15. Dezember 2006, BBl 2007 559. In Art. 1 des entsprechenden Bundesbeschlusses sieht der Bundesrat die Bewilligung eines Rahmenkredites von 650 Millionen Franken für eine Mindestdauer von vier Jahren vor, mit dem Aktionen zu Gunsten des Transformationsprozesses in den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten Osteuropas (GUS) unterstützt werden sollen.

Letztlich wurde jedoch der Bedarf nach einer Verbesserung des aktuellen Systems als prioritär eingestuft und die SiK-S hat sich mit 6 gegen 4 Stimmen bei einer Enthaltung dem Entscheid der SiK-NR angeschlossen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Arbeiten der zweiten Phase

Die SiK-NR hat Kenntnis genommen davon, dass sich die SiK-S an ihren Sitzungen vom 26. und 27. März 2007 ihrem Entscheid angeschlossen hat. Nach einer kurzen Diskussion hat sie eine fünfköpfige Subkommission unter der Leitung von Nationalrat Jakob Büchler damit beauftragt, die in der ersten Phase aufgeworfenen Fragen zu vertiefen und Massnahmen zu prüfen, die eine Verbesserung des gegenwärtig geltenden Verfahrens in Bezug auf die strategische Diskussion und die Genehmigung von Rüstungsprogrammen herbeiführen könnten. Zu dieser Subkommission gehörten neben dem Präsidenten die Nationalräte Didier Burkhalter, Josef Lang, Ulrich Schlüer und Hans Widmer.

Die Arbeiten der zweiten Phase waren durch die folgenden Etappen geprägt:

- Die Subkommission trat am 27. März 2007 erstmals zusammen, um einen Zeitplan für ihre Arbeiten festzulegen.
- Am 3. Juli 2007 hat die Subkommission den Chef des Planungsstabs der Armee, Divisionär Jakob Baumann, angehört. Dabei hat sie sich über die Planungsmechanismen im Bereich der Rüstung sowie über verschiedene VBS-interne Modelle orientieren lassen, die eine Verbesserung des gegenwärtigen Verfahrens zum Ziel haben. Das Kommissionssekretariat wurde beauftragt, eine Übersicht über die bestehenden Rahmenkredite im Zusammenhang mit anderen politischen Massnahmen zu erstellen. Die Subkommission hat zudem beschlossen, Vertreter der Privatwirtschaft anzuhören, die im Rüstungsbereich aktiv sind.
- Anlässlich der Sitzung vom 15. August 2007 wurden in einem ersten Schritt Hans-Jürg Wieser und Albert Gaide als Vertreter sowohl der Industrie³³ als auch der Schweizerischen Gesellschaft Technik und Armee (STA) angehört. Dabei wurde der Subkommission eine detaillierte Auflistung der Auswirkungen unterbereitet, welche die aktuelle Abwicklung der Rüstungsprogramme vor allem auf planerischer Ebene für die Industrie hat, sowie der Vorteile, die sich durch die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren für diese Industrie ergeben würden. In einer zweiten Etappe ging die Subkommission zu einer ersten Evaluierung dieser Anhörungen über. Ausserdem hat sie Vincent Monney vom Planungsstab der Armee beauftragt, ihr eine «fiktive Botschaft» über ein Rüstungsprogramm über vier Jahre inklusive Rahmenkredit für die gleiche Zeitspanne zu unterbreiten. Schliesslich hat sie in Anwesenheit von Christian Catrina, dem stellvertretenden Direktor der Direktion für Sicherheitspolitik des VBS, beraten, welche Elemente ein

³³ Hans-Jürg Wieser ist Direktor der Siemens Schweiz AG und Albert Gaide ist Direktor des Unternehmens Kocher & Gaide.

Sicherheitspolitischer Bericht enthalten müsste, der alle vier Jahre neu aktualisiert wird.

- Am 23. Oktober 2007 hat Oberst i GSt Heinz Liechti, stellvertretender Chef des Planungsstabs der Armee, zwei fiktive Botschaften über zwei vierjährige Rüstungsprogramme inklusive entsprechendem Rahmenkredit mit einer Laufzeit von ebenfalls vier Jahren vorgelegt. Nach der Diskussion hat die Subkommission beschlossen zu empfehlen, die Einrichtung eines solchen Rahmenkredites abzulehnen. Gleichzeitig hat sich die Subkommission mit der Frage befasst, ob es zweckdienlich wäre, die Einrichtung einer ständigen Subkommission für die Prüfung der Rüstungsprogramme zu empfehlen. Abschliessend hat die Subkommission das Sekretariat der SiK damit beauftragt, sich mit möglichen anderen Massnahmen zur Verbesserung des gegenwärtigen Verfahrens zu beschäftigen, die zu einem stärkeren Einbezug des Parlamentes in die Rüstungsbeschaffung führen könnten.
- An ihrer Sitzung vom 27. November 2007 hat die Subkommission die Verbesserungsvorschläge geprüft, die ihr gemeinsam vom Sekretariat der Kommission und dem Planungsstab der Armee vorgelegt wurden. Nach Abschluss der Diskussionen hat sie beschlossen, eine Änderung des Parlamentsgesetzes vorzuschlagen, die den Bundesrat damit beauftragt, ein Mal pro Legislatur einen Sicherheitspolitischen Bericht vorzulegen. Des Weiteren hat sie die Hauptelemente eines solchen Berichtes definiert.
- Die SiK-NR hat das Mandat ihrer Subkommission am 8. Januar 2008 bestätigt und die Nationalräte Eduard Engelberger und Yvan Perrin als Ersatz für die Herren Schlüer und Burkhalter ernannt.
- Am 29. Januar 2008 hat die neu konstituierte Subkommission Kenntnis von den bereits geleisteten Arbeiten genommen und die vorgängig getroffenen Entscheide bestätigt. Sie hat noch einmal die Frage einer möglichen Einsetzung einer ständigen Subkommission debattiert und sich schliesslich gegen eine solche Massnahme ausgesprochen. Abschliessend hat sie das Sekretariat beauftragt, einen Berichtsentwurf vorzubereiten.
- Anlässlich ihrer Sitzung vom 4. März 2008 hat die Subkommission den Berichtsentwurf erstmals diskutiert. Dabei ging die Subkommission nochmals detailliert auf die verschiedenen Berichte ein, die ihr der Bundesrat zum Thema Sicherheitspolitik und Armee unterbreitet, und diskutierte ihre Priorisierung und die Beziehungen, die zwischen diesen Unterlagen bestehen. Sie beauftragte das Sekretariat und den Planungsstab der Armee, den Bericht in diesem Sinne anzupassen.
- Die Sitzung der Subkommission vom 18. März 2008 war der Bereinigung des Berichtsentwurfes gewidmet.
- Die SiK-NR hat den Bericht an der Sitzung vom 7./8. April 2008 ein erstes Mal geprüft. Dabei kam auch der Bericht vom 23. November 2007 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Rüstungsbeschaffung im VBS zur Sprache. Während die Kommission die Idee eines mehrjährigen Rahmenkredites mit 17 zu 8 Stimmen ablehnte, stimmte sie dem Prinzip, alle vier Jahre einen Sicherheitspolitischen

Bericht vorzulegen, einhellig zu. Sie diskutierte zum einen die Frage, ob es zweckmässig sei, im Gesetz den Zeitpunkt festzulegen, zu dem der Bundesrat diesen Bericht zu unterbreiten hat, zum andern, in welcher Form das Parlament darüber zu beschliessen habe. Die SiK-NR beauftragte schliesslich ihre Subkommission mit der Abklärung dieser beiden Fragen.

- An ihrer Sitzung vom 17. April 2008 wünschte die Subkommission an ihrem ursprünglichen Vorschlag festzuhalten, wonach der Sicherheitspolitische Bericht gegen Ende 2009 aktualisiert und danach, gemäss der Darstellung im Anhang 2 dieses Berichts, regelmässig alle vier Jahre vorgelegt werden soll. Dem Wunsch der SiK-NR entsprechend hat sie beschlossen, dies im Entwurf zur Revision des Parlamentsgesetz zu verankern. Darauf befasste sie sich mit der Frage der Beschlussform und entschied sich für die übliche Form, nämlich für Kenntnisnahme des Berichts.
- Die SiK-NR hat die Arbeiten der zweiten Phase am 8. April 2008 abgeschlossen. Dabei hat sie mit 22 Ja-Stimmen gegen 1 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, den vorliegenden Bericht gutzuheissen und dem Entwurf für eine Änderung des Parlamentsgesetzes zuzustimmen.

Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der zweiten Phase sind in den folgenden Kapiteln zusammengefasst.

2.2 Erkenntnisse aus der zweiten Phase

Die Arbeiten der zweiten Phase waren grösstenteils den Themen Beschaffungsplanung und Einbezug des Parlamentes in das Festlegungs- und Genehmigungsverfahren gewidmet. Die im Folgenden ausgeführten Erkenntnisse betreffen daher ausschliesslich diese beiden Punkte.

2.2.1 Anhörung des Chefs des Planungsstabes der Armee

Die Anhörung des Chefs des Planungsstabes der Armee diene in erster Linie dazu, einen besseren Einblick in die Mechanismen der Rüstungsplanung zu gewinnen. Dabei sollten die verschiedenen Modelle beleuchtet werden, die innerhalb des VBS zur Verbesserung des gegenwärtigen Verfahrens momentan geprüft werden. Die Einführung eines mehrjährigen Rahmenkredites wird beispielsweise bereits seit einiger Zeit geprüft. So hat der Planungsstab der Armee im Zuge der Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Rüstungsprogramm 2004 am 17. Dezember 2004 zusammen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Optimierungsmassnahmen in diesem Bereich abklären sollte. Das Ziel bestand darin, das Genehmigungsverfahren für Rüstungskredite zu verbessern, der Rüstungsplanung eine grössere Sicherheit zu geben und zugleich die Transparenz zu erhöhen. Diese Arbeitsgruppe hat zwei Optionen geprüft:

- 1) Die Einführung eines Verpflichtungskredites mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Die Arbeitsgruppe ist zum Schluss gekommen, dass eine solche Änderung des Genehmigungsrythmus weder zu der gewünschten Stabilisierung noch zu einer substanziellen Verminderung des Aufwands führen würde, der für die Erarbeitung der Rüstungsbotschaft erforderlich ist.

- 2) Die Einführung einer «militärischen Botschaft», die alle Arten von Investitionen – also das Rüstungsprogramm und das Immobilienprogramm VBS – umfasst. Die Ausarbeitung einer solchen Botschaft wäre jedoch nach Ansicht der Arbeitsgruppe bei weitem zu komplex.

In ihrem Bericht vom 31. März 2005³⁴ kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass eine Verbesserung des Verfahrens zwingend eine bessere Vorhersehbarkeit im Bereich der Rüstungsbeschaffung bedingt.

Im Zuge der Schwierigkeiten, die beim Rüstungsprogramm 2005 aufgetreten sind, hat die Führung des VBS am 18. November 2005 eine zweite departementsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet und damit beauftragt, die Überlegungen weiterzuführen. Die anvisierten Ziele waren dabei eine qualitative Verbesserung der Rüstungsplanung durch eine grössere Planungssicherheit; eine Verminderung des Arbeitsaufwands für das gesamte Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie eine Klärung der relevanten Zuständigkeiten.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass die Investitionen im Bereich der Verteidigung auf drei Pfeilern beruhen: dem Rüstungsprogramm, dem Immobilienprogramm VBS und den diversen Budgets PEB, AEB, AMB und EIB. Das parlamentarische Verfahren überträgt die Überprüfung der beiden ersten Teile an die SiK, während die verschiedenen Budgets von den FK beraten werden. In der Vergangenheit hat diese Arbeitsteilung das Verfahren ziemlich verkompliziert und es schwerfällig und nicht sehr effizient gemacht. So diskutieren die SiK im Rahmen von Rüstungsprogrammen über Beschaffungsprojekte, die manchmal bereits acht Jahre zuvor im «Masterplan» enthalten waren und über das PEB-Budget bereits eingeleitet worden sind. Die Grundsatzdiskussion über die Angemessenheit der geplanten Beschaffung und die Aufgaben der Armee beginnt also erst, wenn das Waffensystem bereits beschaffungsreif ist.

Im Rahmen ihrer Arbeiten hat die Arbeitsgruppe die drei folgenden Szenarien überprüft:

- 1) Die Einführung eines Verpflichtungskredits mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass ein solches Modell weder zu einer erheblichen Aufwandsverminderung noch zur angestrebten Erhöhung der Planungssicherheit führen würde. Gemäss der Arbeitsgruppe würde sich das Parlament weiterhin zu den verschiedenen Systemen äussern, während die Botschaft noch weniger präzise wäre als beim heute geltenden Verfahren.
- 2) Die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren. Ein solcher Rahmenkredit würde den Typ und die Anzahl der beantragten Waffensysteme sowie den dafür notwendigen Gesamtbetrag enthalten (Beispiel: 20 multifunktionelle Helikopter für 300 Millionen Franken). Der Diskussion über ein solches vierjähriges Rüstungsprogramm würde eine Debatte über den «Masterplan» vorangehen, der den Eckpfeiler des

³⁴ Budgetierung von Rüstungsprogrammen. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Generalsekretärs des VBS.

Systems darstellt. Dieses Planungsinstrument, das eine Periode von acht Jahren umfasst, würde einen Überblick über die mittelfristigen Bedürfnisse der Armee vermitteln.³⁵ Ergänzt würde diese Diskussion durch die Behandlung des aktualisierten Sicherheitspolitischen Berichts, wodurch eine vertiefte Erörterung der Risikoentwicklung sowie der geforderten Anpassungen der sicherheitspolitischen Instrumente, inklusive Armee, möglich würde. Ein solches Vorgehen hätte nach Ansicht der Arbeitsgruppe den Vorteil, dass das Parlament gezwungen wäre, sich erst mit der Strategie zu befassen, bevor es sich zu den Mitteln äussert.

Parallal dazu würde der Bundesrat beauftragt, jedes Jahr einen Bericht über die Tranchen vorzulegen, die er während des laufenden Jahres freizugeben plant, sowie Bericht zu erstatten über den Umsetzungsstand der bereits freigegebenen Tranchen. Die Arbeitsgruppe wies jedoch darauf hin, dass ein solches System einen wichtigen psychologischen Nachteil hätte: Der Gesamtbetrag eines vierjährigen Rüstungsprogramms würde sich nämlich auf rund 4 Milliarden Franken belaufen – eine Summe, die von potenziellen Gegnern und Gegnerinnen leicht für ihre Zwecke instrumentalisiert werden könnte.

- 3) Eine kombinierte Variante bestünde darin, in einem ersten Schritt zu einem Verpflichtungskredit mit einer Laufzeit von zwei Jahren überzugehen und dann in einem zweiten Schritt einen vierjährigen Rahmenkredit einzuführen. Diese Variante hätte den Vorteil, dass sie etappenweise umgesetzt würde. Auf diese Weise könnten zudem Erfahrungen genutzt werden, bevor die grosse Umstellung erfolgt. Im Gegenzug hätte sie aber den grossen Nachteil, dass das System zwei Mal geändert werden müsste, was problematisch wäre.

In ihrem Bericht vom 18. Dezember 2006³⁶ empfahl die Arbeitsgruppe die Einrichtung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren und wies darauf hin, dass ein erster solcher Rahmenkredit ab 2009 für die Jahre 2010 bis 2013 eingeführt werden könnte.

2.2.2 Anhörung der Vertreter der Industrie

Ziel der Anhörung der Vertreter der Industrie war eine Evaluation der Auswirkungen, welche die Rüstungsprogramme heute insbesondere im Bereich der Planung auf die Industrie haben, und der Vorteile für diese Industrie, die mit der Einführung eines mehrjährigen Rahmenkredits verbunden wären.

Die beiden angehörten Personen haben betont, dass die Beschaffungspolitik seit 2002 geändert hat. In der Vergangenheit wählte die Armee ein Waffensystem aus und helvetisierte es dann meistens: Das System musste in der Schweiz hergestellt werden, um sicherzustellen, dass Schweizer Fachwissen genutzt und bewahrt wurde.

³⁵ Aus dem «Masterplan» ergeben sich relativ klare Investitionspläne für die ersten vier Jahre (einschliesslich einer Liste der Art und Anzahl der Systeme, deren Beschaffung geplant ist) sowie etwas unbestimmtere Pläne für die nachfolgenden vier Jahre.

³⁶ Konzept über die mögliche Einführung von Rahmenkrediten anstelle von jährlichen Verpflichtungskrediten im Departementsbereich Verteidigung. Bericht des Planungsstabs der Armee.

Seit 2002 sieht die neue Beschaffungspolitik³⁷ einen Kauf ab Stange vor, wodurch insbesondere kostspielige Anpassungen vermieden werden. Im Rahmen dieser neuen Politik hat der Bundesrat beschlossen, auch die Politik der Industriebeteiligung weiterzuführen, die von den Lieferanten eine indirekte Beteiligung (Offset) verlangt, die dem Wert der gekauften Systeme entspricht. Auf diese Weise soll die Schweizer Industrie die Möglichkeit und Chance erhalten, ihr Know-how in Bezug auf das gekaufte System oder auf angrenzende Bereiche auszubauen.

In den Ländern, in denen die Schweiz ihre Rüstungsgüter mehrheitlich beschafft, ist festzustellen, dass die Entwicklungsprogramme für Waffensysteme einen solchen Umfang angenommen haben, dass sie nicht mehr von einem einzigen Unternehmen bewältigt werden können. Sie werden zunehmend von grossen Gruppen oder Konsortien verwaltet, die durch Kreuzbeteiligungen eng miteinander verbunden sind. Die nationale Komponente spielt nach wie vor eine sehr wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 296 des EG-Vertrags den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gibt, in den Bereichen der nationalen Verteidigung gegen die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens zu verstossen. In der Praxis machen die meisten EU-Staaten fast automatisch von der Möglichkeit Gebrauch, alle Rüstungsmärkte von den EU-Regelungen zu befreien. Im Übrigen ist auch ein zunehmender Preisdruck festzustellen.

In diesem Kontext lässt sich die Teilnahme von Schweizer Unternehmen an solchen Entwicklungsprogrammen nur umsetzen, wenn diese Unternehmen von Anfang an darin involviert sind. Eine solche Beteiligung ist ausserdem um so wünschenswerter, weil der Schweizer Markt nur ein kleines Volumen aufweist. Damit dies möglich ist, braucht die Industrie jedoch eine mittel- und langfristige Perspektive.

Das heute geltende Verfahren im Bereich der Rüstungsprogramme hat aufgrund der totalen Unsicherheit, die bis zur Publikation der Botschaft herrscht, grosse Nachteile für die Industrie. Hinzu kommt eine weitere Unsicherheit in Bezug auf die parlamentarische Unterstützung. Noch schlimmer wird die Lage, wenn die Beschaffung eines Systems aufgeschoben oder abgelehnt wird. Eine Industrie, die innovativ sein und in zukunftssträchtige Technologien investieren will, kann dies nur tun, wenn sie sich auf eine minimale Planungssicherheit verlassen kann. Aus diesem Grund befürwortet die Industrie denn auch die Einführung eines mehrjährigen Planungszeitraums. In dieser Hinsicht stellt das Rüstungsprogramm über vier Jahre eine interessante Option dar. Es würde der Vision einer achtjährigen Planungszeitspanne seitens der Unternehmen entgegenkommen, das heisst einer relativ sicheren Planung für vier Jahre und vier zusätzliche Jahre. Selbstverständlich können im Laufe der Zeit Änderungen erfolgen; die Industrie ist sich dessen bewusst und ist auch bereit, dies zu akzeptieren. Dies ist Teil des Risikos.

Ein solches Vorgehen würde mittelfristig zumindest teilweise den Aufwuchs der Armee gewährleisten, der im Konzept der Armee XXI vorgesehen ist. So könnte auf das Anliegen des Postulats der SiK-NR³⁸ eingegangen werden, das am 3. Oktober 2006 vom Nationalrat angenommen wurde und das die Bewahrung des technolo-

³⁷ Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 29. November 2002, op.cit.

³⁸ 06.3418 Postulat SiK-NR, Günstige Voraussetzungen für einen allfälligen Aufwuchs der Armee schaffen, Sicherheitspolitische Kommission NR (06.050).

gischen Kapazität in der Schweiz verlangt, damit der Aufwuchs gewährleistet werden kann.

Ein Rahmenkredit hätte nach Ansicht der Industrie zudem den Vorteil, dass grundsätzliche Fragen in Bezug auf die Strategie zum voraus geklärt werden. Das Schlimmste wäre für die Industrie die Einführung einer «Stop and go»-Politik: Dadurch würde das Vertrauen in die soliden Fundamente unserer Sicherheitspolitik erschüttert.

Gleichzeitig spricht sich die Industrie für eine engere Partnerschaft mit der Armee aus. In der Vergangenheit war die Industrie stärker an der Rüstungsplanung beteiligt. Die Gruppe Rüstung und swissmem organisierten jeweils jährlich eine gemeinsame Sitzung, an der sich die Vertreter der Industrie über die Planung informieren konnten. Dieses System wurde durch eine Diskussion über die prospektive Planung für die kommenden 20 Jahre ersetzt, die aufgrund ihres vagen Charakters nicht genügt. Die Industrie plädiert für mehr Transparenz. Die ersten Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Projekt «Teilersatz der F-5-Tiger-Kampfflugzeuge» scheinen alledings ermutigend zu sein.

2.2.3 Internationaler Vergleich

Die Kommission hat die heute geltenden Systeme in drei Ländern kurz analysiert.

Frankreich arbeitet auf der Grundlage eines Verteidigungsfinanzierungsprogramms («Loi de programmation militaire»), das eine Zeitspanne von sechs Jahren umfasst und sowohl die personellen Ausgaben als auch die Ausrüstungskredite beinhaltet. Das Verteidigungsfinanzierungsprogramm 2003–2008 sieht Ausrüstungskredite für die gesamte Periode in der Höhe von 90 Milliarden Euro vor. Wenn die Regierung ihren Gesetzesentwurf dem Parlament unterbreitet, legt sie zugleich einen Bericht über die Umsetzung des vorangehenden Programms vor. Seit 2006 wird dieses Vorgehen von der jährlichen Vorlage eines Finanzgesetzes («Loi des finances») im Rahmen der Budgetberatungen begleitet. Dieses Finanzgesetz umfasst namentlich die jährlich erforderliche Genehmigung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Ausrüstungsprogramm sowie die Zahlungskredite für die Ausrüstung der Streitkräfte. Für die Bedarfsabklärungen und die Wahl der Waffensysteme sind die verantwortlichen Stellen des Verteidigungsministeriums zuständig. Das Parlament äussert sich lediglich im Rahmen des Budgetverfahrens.

In Deutschland legt die regierende Koalition die strategischen Ziele der Bundeswehr fest und einigt sich auf eine mehrjährige finanzielle Planung. Diese Faktoren bilden die Grundlage für die Planung von Investitionsausgaben einschliesslich der Rüstungsbeschaffung. Die Bedarfsanalyse sowie die Auswahl und der Kauf der Waffensysteme wird von den Dienststellen des Verteidigungsministeriums durchgeführt. Auch hier äussert sich das Parlament nur im Rahmen des Budgetverfahrens.

In Österreich ist ein ähnliches Verfahren in Kraft. Anfang 2006 hat die österreichische Regierung der Einführung einer vierjährigen Planungsperiode im Bereich der Rüstungsausgaben zugestimmt, um die Kontinuität zu sichern und die Beschaffung zu vereinfachen.

2.2.4 Geprüfte Alternativen in Bezug auf die parlamentarische Beratung

Die Kommission hat die vom Planungsstab geprüften Varianten zur Kenntnis genommen und festgehalten, dass die folgenden Modelle in Frage kommen:

- 1) Status quo, das heisst ein jährliches Rüstungsprogramm, ergänzt durch die Freigabe von Zahlungskrediten im Rahmen des Haushaltsverfahrens. Dieses Modell kann durch die Einführung einer ständigen Subkommission ergänzt werden, die mit der Prüfung der Rüstungsprogramme beauftragt ist.
- 2) Das Parlament könnte zu Beginn jeder Legislatur in der Form eines Bundesbeschlusses einen Planungsbeschluss über die Waffensysteme gutheissen, deren Beschaffung es während der kommenden Legislatur als notwendig erachtet³⁹, ohne jedoch einen Budgetrahmen damit zu verbinden. Ein solcher Beschluss wäre in erster Linie eine politische Absichtserklärung, vergleichbar zum Beispiel mit dem Legislaturprogramm des Bundesrates. Er würde jedoch eine Grundsatzdiskussion zu Beginn der Legislatur möglich machen. Diese Diskussion würde gefolgt von den jährlichen Rüstungsprogrammen gemäss dem heutigen Verfahren.
- 3) Die Einführung eines Verpflichtungskredits mit einer Laufzeit von zwei Jahren, wie er vom Planungsstab der Armee geprüft wurde.⁴⁰
- 4) Das Modell «Burkhalter», das die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren sowie vier Zahlungstranchen vorsieht, die jährlich im Rahmen des Budgets freizugeben sind. Die Finanzkommissionen wären aufgefordert, sich anlässlich der Budgetberatung zu diesen Tranchen zu äussern.
- 5) Das Modell «Burkhalter plus», das heisst ein System analog zum Modell 4), jedoch mit einer stärkeren Rolle der SiK, die über ein systematisches Mitberichtsverfahren zu Handen der FK vorgängig Stellung zu den Zahlungskrediten nehmen. Die SiK könnten sich zudem die Möglichkeit vorbehalten, in der Budgetdebatte in ihren jeweiligen Räten direkt Vorschläge einzureichen.

Von diesen Modellen wollte die Kommission das Modell 4) vertiefen. Sie hat zu diesem Zweck den Planungsstab der Armee beauftragt, ihr eine «fiktive Botschaft» über ein Rüstungsprogramm über vier Jahre inklusive Rahmenkredit über die gleiche Zeitspanne zu unterbreiten. Ziel dieses Auftrags war es, abzuklären, wie eine solche Botschaft konkret aussehen könnte.

Ausgehend von der Feststellung, dass der «Masterplan» die Kompetenzen definiert, welche die Armee in den kommenden Jahren erwerben muss, hat der Planungsstab zwei Varianten erarbeitet:

- a. Eine *vierjährige Botschaft auf der Grundlage der zu beschaffenden Waffensysteme*. Eine solche Botschaft gäbe vor allem Antwort auf die Frage: Welches Material braucht die Armee? Nach einer Bilanz der vorangehenden Periode würden in der Botschaft die wichtigsten Elemente des

³⁹ Die Annahme eines solchen Beschlusses ist in Art. 148 Abs. 4 ParlG (SR 171.10) vorgesehen.

⁴⁰ Siehe Kap. 2.2.1.

«Masterplans» dargelegt, der sich auf die nächsten acht Jahre beziehen würde. Anschliessend würden die Schwerpunkte der Investitionspolitik für die kommenden vier Jahre präsentiert, einschliesslich einer umfassenden Liste der Waffensysteme, deren Beschaffung in dieser Periode geplant ist, dem vorgesehenen Beschaffungszeitpunkt sowie dem notwendigen Budgetrahmen (z.B.: Für das Jahr 2010 ist die Beschaffung von 20 multifunktionalen Helikoptern für 300 Millionen Franken geplant). Diese Art von Botschaft muss ziemlich präzise sein, damit eine Diskussion möglich ist.

- b. Eine *vierjährige Botschaft auf der Grundlage der zu erwerbenden Kompetenzen*. Diese Botschaft gäbe vor allem Antwort auf die Frage: Wie will man diese oder jene Kompetenz stärken? Beispiel: Wie kann die taktische Mobilität bis ins Jahr 2011 gestärkt werden? Eine solche Botschaft wäre ähnlich strukturiert, ohne jedoch im Detail auf jedes Waffensystem einzugehen. Sie birgt die Gefahr, zu wenig konkret zu sein, um einen Entscheid möglich zu machen. Im Übrigen trägt sie das Risiko in sich, dass die beiden SiK eingehend über die angestrebten Kapazitäten und Leistungen diskutieren, während die FK im Rahmen der Budgetberatungen jedes einzelne Waffensystem erörtern.

Unabhängig von der gewählten Variante könnte der Bundesrat eine individuelle Botschaft für Objekte vorlegen, die aufgrund des beantragten Betrags oder ihrer politischen Tragweite strategisch bedeutend sind. Man kann sich denn auch nur schlecht vorstellen, dass ein zukünftiges Kampfflugzeug in einen Rahmenkredit mit einer Laufzeit von vier Jahren integriert würde.

2.3 Vorschläge der Kommission

Nach Abschluss ihrer Arbeiten unterbreitet Ihnen die Kommission vier Vorschläge zur Verbesserung des heute geltenden Verfahrens. Ein Vorschlag zielt darauf ab, die Diskussion im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik systematischer zu gestalten. Drei weitere Vorschläge konzentrieren sich auf eine Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens bei der Rüstungsbeschaffung.

2.3.1 Ein Sicherheitspolitischer Bericht alle vier Jahre

Die Kommission schlägt einstimmig vor, einen vierjährigen Bericht über die Sicherheitspolitik einzuführen. Die Gründe dafür sind die gleichen wie jene, die bereits im Laufe der Beratungen der ersten Phase vorgebracht wurden⁴¹, nämlich:

- Durch eine Diskussion pro Legislatur könnte der Dialog über die Sicherheitspolitik zwischen der Politik und der Armee gestärkt und damit fruchtbarer gestaltet werden.
- Eine regelmässige Aktualisierung des Berichts würde eine bessere Strukturierung der Debatte ermöglichen, wodurch der Prozess an Effizienz und Transparenz gewinnen würde.
- Eine regelmässige Diskussion über die Grundlagen unserer Sicherheitspolitik würde zu einer besseren Verankerung dieser Politik führen, wodurch sie an Akzeptanz und folglich auch an Stabilität gewinnen würde.

⁴¹ Siehe Kap. 1.4.1.

- Die Grundlagen der Sicherheitspolitik wären auf diese Weise klarer definiert und würden regelmässig neu evaluiert.

Die Kommission ist der Ansicht, dass es nicht die Aufgabe des Parlamentes ist, den Inhalt dieses Berichts im Einzelnen festzulegen. Sie möchte jedoch, dass sich der Bericht am SIPOL B 2000 orientiert und dabei eine globale Sicht der Sicherheit präsentiert, die sich nicht auf die Armee beschränkt und namentlich auch Risiken im Zusammenhang mit Klima, Energie oder der öffentlichen Gesundheit (beispielsweise Vogelgrippe) mit einschliesst. Die anderen Instrumente der Sicherheitspolitik sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Der Bericht sollte ausserdem ein Kapitel enthalten, das sich mit der Entwicklung der Armeen in unseren Nachbarländern beschäftigt.

Der Sicherheitspolitische Bericht soll demnach die Risiken und Chancen untersuchen, die sich für unsere Sicherheitspolitik und die Interessen und Zielsetzungen dieser Politik stellen. Der Bericht soll dann die zu verfolgende Strategie und die zur Verfügung stehenden Instrumente definieren. Schliesslich soll er die Ressourcen und die Elemente der strategischen Führung analysieren und abschliessend Perspektiven formulieren. Damit bildet dieser Bericht gewissermassen die Stützpfeiler der Sicherheitspolitik unseres Landes. Jedes Instrument entwickelt dann seine eigene Strategie im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele. Entsprechend der Analyse in seinem Sicherheitspolitischen Bericht ergänzt der Bundesrat den Bericht durch eine Darlegung sowohl der erwarteten Konsequenzen in Bezug auf die Armee als auch der Entwicklungsstrategie der Armee.

2.3.2 Rüstungsprogramme – Beibehaltung des jährlichen Rhythmus vs. Programm über vier Jahre

Die Arbeiten der zweiten Phase konzentrierten sich im Wesentlichen auf diese Frage. Nach ihren Beratungen schlägt die Kommission mit 17 gegen 8 Stimmen vor, den jährlichen Rhythmus der Rüstungsprogramme beizubehalten.

2.3.2.1 Antrag der Mehrheit

Die Mehrheit der Kommission anerkennt die Vorteile, welche die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren für die Industrie hätte. Sie ist aber nicht überzeugt, dass ein solcher Schritt für die Armee von Vorteil wäre. Im Gegenteil: Die Milizarmee lebt von ihrer Legitimation innerhalb der Bevölkerung. In diesem Kontext ist es von entscheidender Bedeutung, dass regelmässig eine öffentliche Diskussion über die Armee stattfindet.

Wie sich während der Arbeiten der ersten Phase gezeigt hat, würde die Einführung eines vierjährigen Rahmenkredites nach Meinung der Mehrheit eine Stärkung der Kompetenzen der Exekutive zu Lasten der Legislative mit sich bringen. Das Parlament muss jedoch regelmässig über die Sicherheitspolitik, die Strategie, die Armee sowie deren Aufgaben und Ausrüstung diskutieren können. Eine Unterdrückung oder Beschneidung dieser Debatte würde zweifellos dazu führen, dass die Armee weniger gut in der Bevölkerung verankert wäre.

Der Rüstungsbereich ist sehr technisch. Man kann daher einen Rahmenkredit für die Rüstung nicht mit einem Rahmenkredit im Bereich der Forschung oder der Friedensförderung vergleichen. Diese sind oft von einem Grundsatzentscheid oder einem Gesetz begleitet, die den Rahmen des Verpflichtungskredits genau festlegen. Im Rüstungsbereich existiert kein solches Gesetz. Ein Sicherheitspolitischer Bericht –

auch wenn er alle vier Jahre aktualisiert würde – stellt nach Ansicht der Mehrheit der Kommission keine ausreichende Grundlage dar, auf die man sich abstützen könnte.

Im Bereich der Sicherheitspolitik lässt sich der Unterschied zwischen den strategischen und den operativen Ebenen nur schwer ein für alle Mal festlegen: Die Wahl eines Produktes oder eines Lieferanten kann manchmal auch durch strategische Überlegungen beeinflusst sein. Eine Trennung dieser beiden Ebenen, wie sie die Initiative Burkhalter vorschlägt, ist eine Illusion. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass sich das Parlament in der Praxis auch weiterhin zu gewissen Elementen äussern will, die eher operativer Natur sind, so wie dies beispielsweise bei der Diskussion über den Entwicklungsschritt 2008–2011 der Fall war.

Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen den beiden SiK und der FK zur Folge hätte. Das Kontrollverfahren, das die Initiative Burkhalter beschreibt, würde nur eine zu späte Überprüfung möglich machen und das Parlament dazu bringen, seinen Einfluss über das Budget geltend zu machen. Ein solches Vorgehen hätte gemäss der Mehrheit der Mitglieder der Kommission drei Nachteile:

- (1) Auf institutioneller Ebene würde es den Einfluss der SiKs deutlich vermindern, weil der Hauptakzent von den SiK auf die Finanzkommissionen verschoben würde. Dies ist um so weniger erwünscht, als die SiK zwar weiterhin die Expertenkommission für die Festlegung der Aufgabenbereiche der Armee wäre, aber fast nichts mehr zur Verteilung der Mittel zu sagen hätte.
- (2) Die Diskussion über die Investitionen der Armee würde im Rahmen der Budgetdebatte stattfinden. Bei diesen Diskussionen stehen jedoch vor allem finanzielle Überlegungen im Mittelpunkt. Gegenwärtig stützen sich die SiK bei ihren Beratungen des Rüstungsprogrammes vor allem auf Verteidigungsüberlegungen. In der Vergangenheit hat sich die SiK-NR der FK-N mehrmals widersetzt, damit militärische Überlegungen stärker gewichtet werden. Mit dem von der Initiative Burkhalter geforderten Vorgehen würde genau das Gegenteil geschehen. Die Mittel der Armee würden fast ausschliesslich aufgrund von finanziellen Überlegungen festgelegt. Dies muss um jeden Preis vermieden werden.
- (3) Darüber hinaus würde ein solches Vorgehen in den Augen der Mehrheit der Kommissionsmitglieder dazu beitragen, dass die Budgetberatung deutlich erschwert würde.

Eine absolute Planungssicherheit gibt es nicht. Die Kommissionsmehrheit findet es jedoch legitim, dass die Planenden oder die potenziell betroffenen Industrieunternehmen nach einer maximalen Sicherheit streben, die ihre Arbeit zu erleichtern würde. Ihrer Ansicht nach könnte sich das von der Initiative Burkhalter propagierte System aber gegen sie wenden. Dies wäre namentlich der Fall, wenn das Parlament nach der Genehmigung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren im Zuge der Budgetberatung Korrekturen vornehmen würde. Heute ist eine gewisse Unsicherheit ein fester Bestandteil des Systems, der allen als Grundfaktor bekannt ist und sich folglich auch bewältigen lässt. Der Umgang mit dieser Unsicherheit würde bei der Einführung eines Rahmeskredites schwieriger. Die Mehrheit der

Kommission ist der Auffassung, dass das heute geltende System besser ist, als es auf den ersten Blick erscheint.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass eine Neuaufteilung der Kompetenzen weder notwendig noch wünschenswert ist. Gefordert ist vielmehr eine bessere langfristige Vision der Strategie und der Rüstungsplanung.

2.3.2.2 Antrag der Minderheit

Minderheit (Engelberger, Büchler, Donzé, Eichenberger, Glanzmann, Malama, Müller Walter, Segmüller)

Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG):

Art. 106a Rüstungsprogramme (neu)

Abs. 1

Der Bundesrat unterbreitet in der Regel der Bundesversammlung die Rüstungsprogramme in Form von Rahmenkrediten mit einer Laufzeit von vier Jahren.

Abs.2

Er unterbreitet den Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Kammern jedes Jahr einen Zwischenbericht über die Umsetzung der Rüstungsprogramme.

Eine Kommissionsminderheit befürwortet die Einführung eines Rahmenkredites mit einer Laufzeit von vier Jahren. Genauer gesagt beantragt sie die Annahme der Variante 5), kombiniert mit einer Botschaft des Bundesrates vom Typ b.⁴², das heisst die Einführung eines Rahmenkredites mit einer Laufzeit von vier Jahren. Die alle vier Jahre vorzulegende Rüstungsbotschaft würde sich auf die zu erwerbenden Kompetenzen stützen und eine Liste dieser Kompetenzen sowie der zur Beschaffung vorgesehenen Waffensysteme enthalten, ebenso wie einen Finanzrahmen für jede dieser Kompetenzen.⁴³ Der Entscheid über die Wahl des Lieferanten und die Auftragsvergabe würde beim Bundesrat liegen.

Wie würde dies funktionieren? Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit mit delegierter Spezifikationsbefugnis. Wenn der Rahmenkredit genehmigt ist, ist es der Bundesrat, der die jährlichen Tranchen in der Form von jährlichen Verpflichtungskrediten freigibt. Die für die Zahlungskredite benötigten Tranchen würden wie bis anhin von den beiden Kammern im Rahmen der jährlichen Budgetberatungen freigegeben. Wie dies auch heute der Fall ist, würden die Zahlungskredite über mehr als vier Jahre gestaffelt, da sich Rüstungsprojekte im Allgemeinen je nach Rüstungstyp über zwei bis acht Jahre erstrecken.

Dieses Modell würde die Vorteile eines Rahmenkredites bieten, ohne aber die Kompetenzen der SiK allzu sehr einzuschränken. Die SiK würden über ein systematisches Mitberichtsverfahren zu Handen der FK vorgängig Stellung zu den Zah-

⁴² Siehe Kap. 2.2.4.

⁴³ Beispiel: Bis ins Jahr 2011 sind 950 Mio. Franken für die Verbesserung der taktischen Mobilität vorgesehen. Dieser Betrag umfasst den Kauf neuer Brückenlegerpanzer und Transportfahrzeuge sowie die Instandhaltung der Fahrausbildungs- und Trainingsanlagen für Motorfahrer (Fatran) und anderes mehr.

lungskrediten nehmen. Zudem hätten sie die Möglichkeit, in der Budgetdebatte in ihren jeweiligen Räten direkt Vorschläge einzureichen.

Beschaffungen, die aufgrund des beantragten Betrags oder ihrer politischen Tragweite strategisch bedeutend sind, wären Gegenstand einer separaten Botschaft und würden auch separat beraten. Wenn ein im Rahmenkredit enthaltenes Element polarisierend wirkt und zu Auseinandersetzungen führen würde, könnte es vom Bundesrat zurückgezogen und ebenfalls im Rahmen einer separaten Botschaft vorgelegt werden. Im Übrigen hätte das Parlament nach wie vor die Möglichkeit, den Rahmenkredit zu kürzen. Wenn sich die Beschaffung eines Objektes, das im Rahmenkredit enthalten ist, als unnötig erweist, wäre das Parlament über dessen Nichtbeschaffung informiert.

Die Präsentation des Rahmenkredites würde begleitet durch eine Aktualisierung des Berichts über die Sicherheitspolitik, in dem die Entwicklung der Bedrohungen und gegebenenfalls der Aufgaben der Armee dargelegt werden. Dieses System würde durch eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle ergänzt. Die SiK müssten sich jedes Jahr in einem Bericht zur Umsetzung der Ziele des Programmes äussern.

Nach Ansicht der Minderheit könnten durch dieses neue Verfahren die Prioritäten wieder richtig gesetzt werden: erst die strategische Analyse, dann die Investitionsentscheide und nicht umgekehrt. Heute spricht man zu wenig über die Strategie und es sind die Rüstungsprogramme, welche die Analyse der Sicherheitspolitik beeinflussen. Das Instrument eines Rahmenkredites würde nicht verhindern, dass man sich um Details kümmert, aber die strategische Diskussion würde mehr Gewicht erhalten. Der Exekutive wird oft vorgeworfen, ihr fehle eine globale Vision. Durch die Einführung eines Kredites mit einer Laufzeit von vier Jahren könnte dies geändert werden. Im Übrigen ist die Angst vor einem Verlust von Vorrechten laut der Kommissionminderheit nicht gerechtfertigt. Wenn die strategische Vision und die Grundsätze klar dargelegt und umfassend diskutiert werden können, gewinnt das Verfahren an Klarheit.

Gemäss der Minderheit provoziert das gegenwärtige Verfahren eine «Stop and go»-Politik, die der Armee schadet und der Industrie Probleme bereitet, was sich im Hinblick auf einen Aufwuchs als verheerend erweisen könnte. Die Minderheit der Kommission ist der Auffassung, dass die Situation in diesem Bereich durch die Einführung eines Rahmenkredites mit einer Laufzeit von vier Jahren deutlich verbessert werden könnte.

Nach Ansicht der Minderheit führen die jährlichen Diskussionen über die Armee im Zusammenhang mit dem Rüstungsprogramm zu einer Verunsicherung der Bevölkerung. Die Debatten finden auf der Grundlage des Rüstungsprogramms statt, während sie von einer allgemeinen Analyse ausgehen sollten. Diese Vorgehensweise schadet der Glaubwürdigkeit der Behörden und letztlich auch derjenigen der Armee.

Abschliessend möchte die Minderheit darauf hinweisen, dass die Einführung eines mehrjährigen Rahmenkredites ohne Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt erfolgen könnte. Dieses Gesetz regelt nicht, in welchen zeitlichen Abständen die Verpflichtungskredite der Bundesversammlung vorgelegt werden müssen. Es wäre daher möglich, dies nur ein Mal pro Legislative zu tun. Die Bundesversammlung würde ihre Vorrechte in Bezug auf das Budget wahren, weil sie sich im Rahmen der Budgetberatung zu den einzelnen Rubriken äussern könnte.

2.3.3 Eine Subkommission je nach Fall

Bei der Analyse der Möglichkeiten zur Verbesserung des gegenwärtig geltenden Verfahrens bei der Behandlung der Rüstungsprogramme hat die SiK-NR auch die Möglichkeit geprüft, eine ständige Subkommission für jede SiK einzusetzen. Dieser Vorschlag war Inhalt einer parlamentarischen Initiative, die von Nationalrat Schluer eingereicht wurde.⁴⁴

Gemäss den Thesen, die der Urheber dieser Initiative vertritt, muss die SiK eine vertiefte Prüfung aller Elemente des Dossiers vornehmen können. Sie muss sich ein klares Bild machen können über die Angebote und wenn nötig auch darüber, wie bei der Auswahl und beim Entscheid für oder gegen ein Produkt vorgegangen wurde. Dazu muss sie Einsicht haben in die Offerten der Anbieter, die militärischen Pflichtenhefte, die Protokolle der verschiedenen Sitzungen usw. Eine solche vertiefte Prüfung kann nicht einer Gesamtkommission übertragen werden. Aufgrund der Vertraulichkeit der Akten, aber auch der Mehrarbeit, die eine solche Überprüfung mit sich bringt, dürfte es sinnvoll sein, eine ständige Subkommission mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Zwar teilt die Kommission den oben ausgeführten Standpunkt und ist der Auffassung, dass es von Fall zu Fall notwendig sein kann, gewisse Punkte eines Rüstungsprogramms einer detaillierteren Prüfung zu unterziehen. Sie ist jedoch der Meinung, dass eine solche Überprüfung nicht für jedes Programm systematisch durchgeführt werden kann und soll. Die Sicherheitspolitischen Kommissionen dürfen sich nicht an die Stelle der Exekutive setzen. Die SiK-NR nimmt im Übrigen Kenntnis davon, dass der Ständerat Nichteintreten auf diese Frage beschlossen hat.⁴⁵ Sie schliesst sich somit punkto Initiativanliegen den Argumenten des Ständerates an, der festhält, dass es bereits heute möglich ist, den Beschaffungsablauf – bei Bedarf auch mit einer Ad-hoc-Subkommission – eng zu begleiten, und dass das Verfahren damit bereits jetzt das Ziel der parlamentarischen Initiative Schluer erfüllt.

Die Möglichkeit, eine Subkommission einzusetzen, muss der Gesamtkommission erhalten bleiben; sie muss ad hoc entscheiden können, wie ein Rüstungsprogramm am besten geprüft wird und ob sie je nach Fall eine Subkommission bilden und ihr einen Auftrag erteilen will. Abschliessend lehnt es die SiK-NR ab, die Einsetzung einer ständigen Subkommission vorzuschlagen. Sie behält sich jedoch das Recht vor, bei jedem Rüstungsprogramm abzuklären, ob die Einsetzung einer Ad-hoc-Subkommission gemäss dem Geschäftsreglement des Nationalrates zweckmässig ist.⁴⁶

2.3.4 Weitere Verbesserungen

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt, die Einführung eines Rahmenkredits mit einer Laufzeit von vier Jahren abzulehnen. Hingegen schlägt die SiK-NR einstimmig vor, sämtliche Dokumente und Unterlagen im Zusammenhang mit der Armee in die Diskussion miteinzubeziehen, was zum heutigen Zeitpunkt nicht der Fall ist. Mit Hilfe eines solchen systematischeren Ansatzes könnten nach Ansicht der Kommission die wichtigsten Mängel des gegenwärtigen Systems behoben werden.

⁴⁴ 05.466 Parlamentarische Initiative Schluer, Beschlussfassung über das alljährliche Rüstungsprogramm.

⁴⁵ Siehe dazu Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 1. November 2007 sowie die diesbezüglichen Beratungen des Ständerates vom 19. Dezember 2007, AB 2007 S 1168.

⁴⁶ Art. 14, Abs. 1 und 2; SR 171.13.

2.3.4.1 Betroffene Dokumente

«Masterplan»

Einer der Hauptkritikpunkte, der sowohl von der Initiative Burkhalter als auch vom VBS aufgegriffen wurde, betrifft die Tatsache, dass die Sicherheitspolitischen Kommissionen zu spät in das Verfahren eingreifen. Sie diskutieren im Rahmen von Rüstungsprogrammen Beschaffungsprojekte, die manchmal bereits acht Jahre zuvor im «Masterplan» enthalten waren und über das PEB-Budget bereits eingeleitet worden sind. Die Grundsatzdiskussion beginnt also erst, wenn das Waffensystem bereits beschaffungsreif ist, und die Parlamentarier und Parlamentarierinnen haben deshalb manchmal den Eindruck, dass sie praktisch nur noch Ja oder Nein dazu sagen können.

Im Laufe ihrer Arbeiten hat sich für die SiK-NR gezeigt, dass der «Masterplan» der Eckpfeiler des Planungssystems der Armee ist. Sie ist daher der Ansicht, dass dieses Dokument zu Beginn jeder Legislatur unbedingt innerhalb der SiK diskutiert werden muss. Es geht dabei nicht um eine Erörterung des gesamten Dokumentes, sondern vielmehr um eine Analyse der darin enthaltenen Leitlinien, das heisst der zu erwerbenden Fähigkeiten zur Erreichung der Ziele sowie der geplanten Massnahmen in den Bereichen Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal. Durch diese Diskussion werden die Rüstungsprogramme in den grösseren Kontext der mittelfristigen Investitionsplanung gestellt. Zudem könnten sich die SiK auf diese Weise regelmässig über laufende Änderungen dieser Planung informieren, wodurch der Überraschungseffekt deutlich vermindert würde.

Der «Masterplan» ist ein Planungsinstrument, das bereits existiert und das nach dem Grundsatz einer rollenden Planung funktioniert. Folglich gibt es momentan keine Veranlassung, die Vorlage dieses Dokumentes im MG zu verankern. Die SiK-NR wird beim VBS intervenieren und beantragen, dass der «Masterplan» jeweils zu Beginn jeder Legislatur vorgelegt wird. Sie hofft, dass durch diese Massnahme die Transparenz deutlich erhöht und das Verfahren markant verbessert werden kann.

Die Rüstungsprogramme

Jedes Rüstungsprogramm sollte von einem Bericht über den Umsetzungsstand der vorangehenden Programme begleitet sein. Ein diesbezügliches Kapitel sollte in die Botschaft zum Rüstungsprogramm integriert werden.

Budgetunterlagen

Das Budget für Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung – der eigentliche Wegbereiter für zukünftige Rüstungsprogramme – wird gegenwärtig nur sporadisch von den Sicherheitspolitischen Kommissionen geprüft. Die Kommission ist der Auffassung, dass dies geändert werden muss. Ein erster Versuch, dieses Dossier auf institutionalisierte Weise an die SiK zu übergeben, ist im April 2000 gescheitert, weil das Büro des Nationalrates diesen Vorschlag abgelehnt hat. Die Kommission ist der Ansicht, dass die SiK diese Unterlagen zumindest im Rahmen des Mitberichtsverfahrens beraten müssen, wie dies die SiK-NR im Jahr 2007 erstmals getan hat. Diese Vorgehensweise muss zur Regel werden. Sie ermöglicht eine bessere Vorbereitung zukünftiger Beschaffungen, erhöht die Transparenz des Verfahrens und stärkt das Genehmigungsverfahren.

Wie die GPK-N in ihrem Bericht vom 23. November 2007 kommt die SiK-NR zum Schluss, dass die den Ratsmitgliedern gelieferten Informationen, insbesondere jene

im Dokument «Materielle Sicherstellung der Armee», für Aussenstehende schwer verständlich sind. Trotz gewisser Verbesserungen ist es nach wie vor schwierig, sich anhand dieser Informationen ein klares Bild über die geplanten Beschaffungen, deren militärischen Zweck und deren Zusammenhang zu anderen Projekten zu machen. Die SiK-NR wünscht, dass das VBS hier die notwendigen Verbesserungen vornimmt.

Controlling-Bericht gemäss Art. 149b MG

Der Controlling-Bericht, wie er in Art. 149b MG⁴⁷ vorgesehen ist, entspricht einer anderen Logik: In diesem Bericht soll evaluiert werden, ob die Zielsetzungen in Bezug auf die Umsetzung der Armee XXI erreicht worden sind. Er muss grundsätzlich mit der Legislatur verknüpft werden, was bedeutet, dass er der Bundesversammlung nach Abschluss der Legislatur vorgelegt werden muss. Der erste Bericht ist vom Bundesrat am 13. Februar 2008 verabschiedet worden. Mitte der Legislatur wurde den Sicherheitspolitischen Kommissionen ein Zwischenbericht unterbreitet. Dabei handelte es sich um einen Bericht des VBS zu Händen der Sicherheitspolitischen Kommissionen. Um eine Fülle von Berichten zu vermeiden, schlägt die Kommission vor, auf den Zwischenbericht in der Mitte der Legislatur zu verzichten und den Controlling-Bericht auf die Frage zu konzentrieren, inwiefern die gesetzten Ziele erreicht worden sind.

2.3.4.2 Nicht betroffene Dokumente

Das Armeeleitbild

Das neue Armeeleitbild⁴⁸, das im Jahr 2001 erarbeitet wurde, definiert die Art und Weise, wie die Armee ihre Aufgabe erfüllen soll, die ihrerseits im SIPOL B 2000 genauer beschrieben ist. Ausserdem bestimmt das Armeeleitbild die Organisation, die Doktrin und das Ausbildungssystem der Armee. Es wird im Allgemeinen als statisches Dokument wahrgenommen, das die Struktur der Armee für eine längere Zeit festlegt. Eine Anpassung des Armeeleitbildes drängt sich bei tieferegreifenden Reformen der Armee auf, wie beispielsweise im Zusammenhang mit der Reform «Armee XXI». Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass eine systematischere Erarbeitung neuer Dokumente nicht angezeigt ist.

Eine Integration aller Unterlagen betreffend der Armee in die Diskussion sowie eine bessere Strukturierung der Debatten mit Hilfe eines systematischeren Ansatzes sollte einerseits zu einer deutlichen Erhöhung der Transparenz und andererseits zu einer Stärkung der Rolle des Parlamentes und insbesondere der SiK im Planungsverfahren von Rüstungsbeschaffungen führen. Anhänge 1 bis 5 des vorliegenden Berichtes vermitteln einen Eindruck einer möglichen zeitlichen Koordination der verschiedenen Aktivitäten.

⁴⁷ Art. 149b MG, SR 510.10.

⁴⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 24. Oktober 2001 über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI), BBl 2002 967 ff.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Gesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung

Der neue Absatz 2bis von Artikel 148 ParlG ist analog zu Absatz 3 des gleichen Artikels offen formuliert⁴⁹. Die Kommission möchte indessen zwei Punkte ausdrücklich präzisieren: Erstens soll der SIPOL B in der Legislaturhalbjahrzeit aktualisiert werden, zweitens soll das Parlament den Bericht zur Kenntnis nehmen. Somit wünscht die SiK-NR, dass die nächste Aktualisierung Ende 2009 und danach alle vier Jahre erfolgt. Nachdem der Bundesrat den ersten Bericht unter diesem Zeitplan vorgelegt hat, soll er im Vierjahresrhythmus eine Neuaktualisierung unterbreiten. Die Aktualisierung des SIPOL B jeweils in der Legislaturmitte hat den Vorteil, dass die neu gebildeten SiK-NR vorerst den Realisierungsstand der Armeeziele zur Kenntnis nehmen können (anhand des Controlling-Berichts), bevor sie sich zu den sicherheitspolitischen Zielausrichtungen äussert.

Die Bestimmung hält ausdrücklich fest, dass das Parlament den SIPOL B zur Kenntnis nimmt. Die Kommission erachtet diese Präzisierung als sinnvoll, nachdem andere Beschlussformen, namentlich die Genehmigung, geprüft und schliesslich abgelehnt worden sind.

Das Parlamentsgesetz hält in Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a fest, dass die Bundesversammlung Planungsberichte des Bundesrates berät und zur Kenntnis nimmt⁵⁰. Laut Artikel 148 Absatz 1 ParlG kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten. In der Regel nimmt die Bundesversammlung die Berichte u.a. des Bundesrates zur Kenntnis⁵¹. Allerdings gibt es Ausnahmen; dazu gehören der Geschäftsprüfungsbericht und die Staatsrechnung (rückblickende Berichte), welche in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses genehmigt werden⁵² (Art. 145 ParlG), oder die Botschaft zur Legislaturplanung (vorausschauender Bericht), der von einem Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss begleitet wird⁵³. Dieser legt die politischen Leitlinien und die Legislaturziele fest und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu.

Eine Genehmigung des Berichts vorzusehen macht nur dann Sinn, wenn sie in Form eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgt, in dem die Grundzüge der Strategie zur Umsetzung der Sicherheitspolitik festgelegt sind. Die SiK-NR spricht sich gegen eine Genehmigung des SIPOL B durch die Bundesversammlung aus und ist der Ansicht, dieser Bericht sei ein Bericht des Bundesrates und müsse dies auch bleiben. Wenn das Parlament von einem Bericht Kenntnis nimmt, bedeutet dies lediglich, dass es dessen Vorliegen feststellt. Es sagt damit nicht, ob es mit dem Bericht einverstanden ist oder nicht, dafür gibt es folgende andere Instrumente:

⁴⁹ Artikel 148 Absatz 3 lautet wie folgt: «Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz».

⁵⁰ SR 171.10.

⁵¹ Das gilt heute namentlich für den SIPOL B, den Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz, den Bericht zum Finanzplan, den Bericht zur Pflichtlagerpolitik usw.

⁵² Gemäss Art. 145 ParlG.

⁵³ Gemäss Art. 146, Abs. 1 ParlG

- Wenn das Parlament seine Zustimmung zu einem Bericht zeigen möchte, kann es dies im Rahmen der Debatte in den Räten *mündlich* zum Ausdruck bringen;
- wenn das Parlament den Bericht (oder Teile des Berichts) ablehnen möchte, kann es diesen zur Überarbeitung an den Bundesrat *zurückweisen*. Es kann auch *Motionen* mit konkreten Aufträgen überweisen.

Ein an die Annahme eines einfachen Bundesbeschlusses gekoppeltes Genehmigungsverfahren stand bei der Revision des Parlamentsgesetzes zur Diskussion, als es um den Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz ging. Diese Idee wurde allerdings wieder fallen gelassen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Beobachtung der geopolitischen Entwicklung und ihrer Auswirkungen auf unsere Strategie ist eine der wesentlichsten Aufgaben des Bundesrates. Sie muss kontinuierlich wahrgenommen werden. Die Vorlage eines Berichtes über die Sicherheitspolitik alle vier Jahre würde deshalb nur eine minimale Mehrarbeit mit sich bringen. Dieser Aufwand würde zudem durch die Tatsache kompensiert, dass die Diskussionen über die Sicherheitspolitik unseres Landes besser strukturiert würden.

4.2 Umsetzung

Die Umsetzung könnte ab Mitte der laufenden Legislatur erfolgen.

Die in Kap. 2.3.4. vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen können ohne Gesetzesänderung durch die SiK-NR selbst eingeführt werden. Die Kommission kann entsprechend den Erwägungen in Kap. 2.3.4. selbst Einsicht in Unterlagen im Zusammenhang mit der Rüstungsplanung verlangen.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

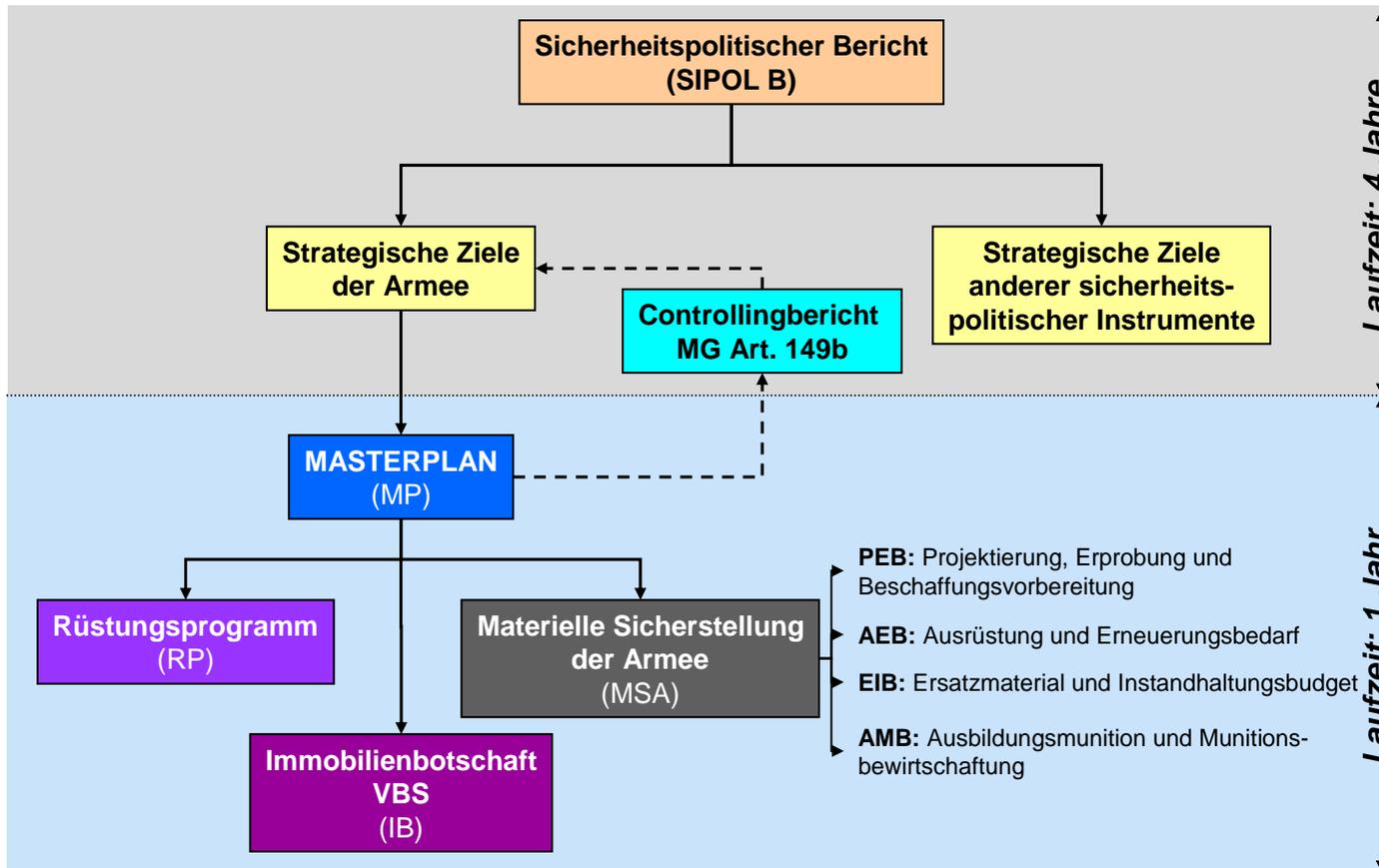
Das Parlamentsgesetz (ParlG), bei dem nur Art. 148 geändert wird, stützt sich auf Art. 164 Abs. 1 Bst. g der Bundesverfassung.

Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV legt fest, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. In diese Kategorie gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

5.2 Erlassform

Es ist eine direkte Änderung von Artikel 148 ParlG durch die Einführung eines Absatzes 2bis vorgesehen.

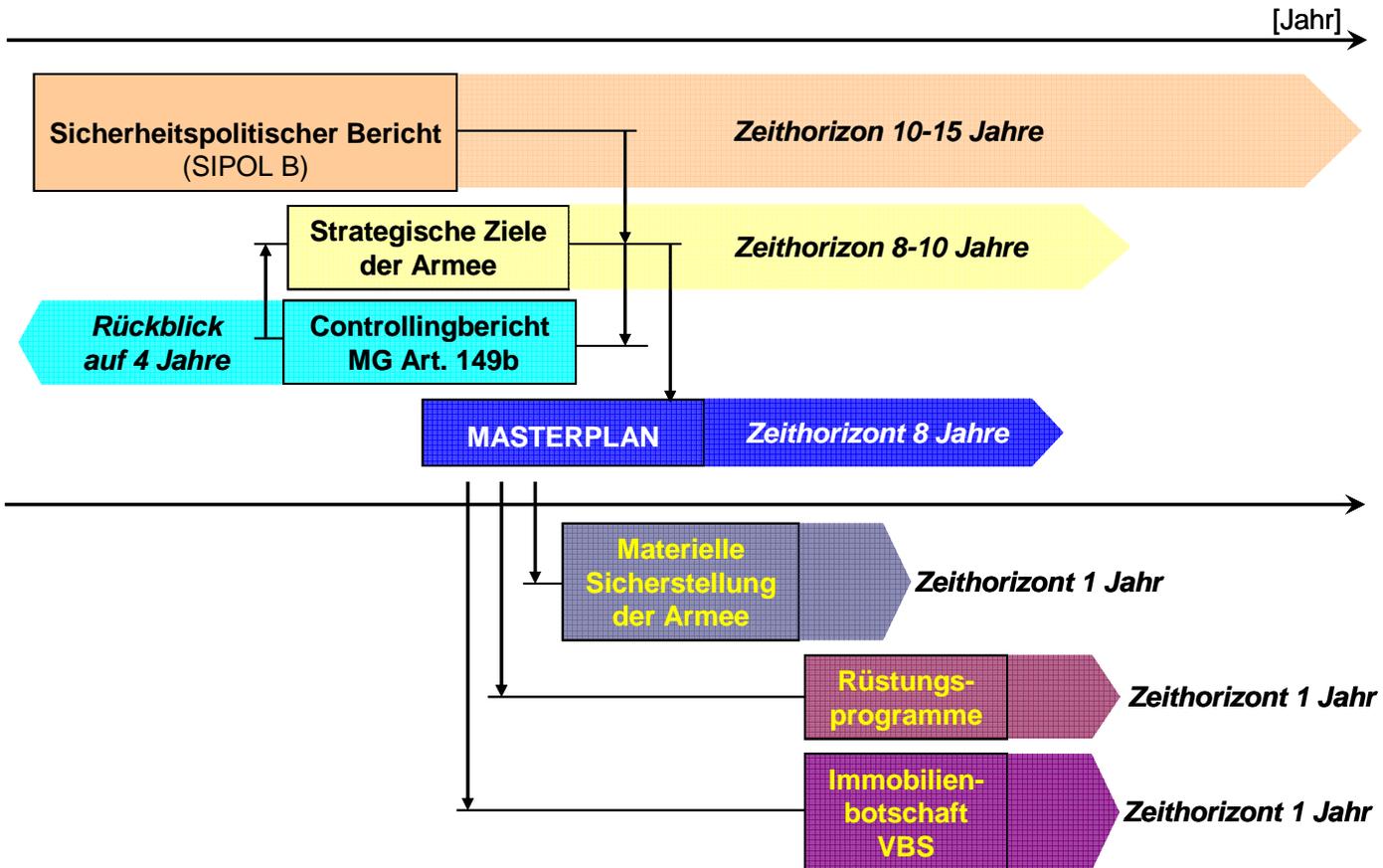
Politische / Militärische Dokumente - Gliederung



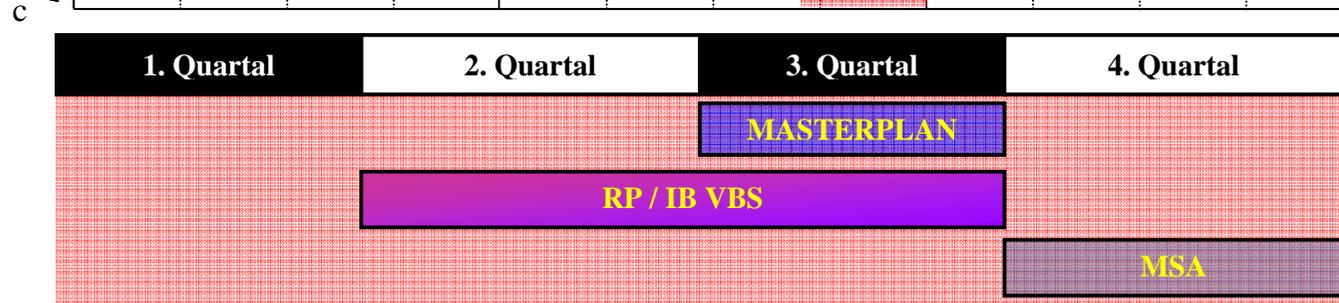
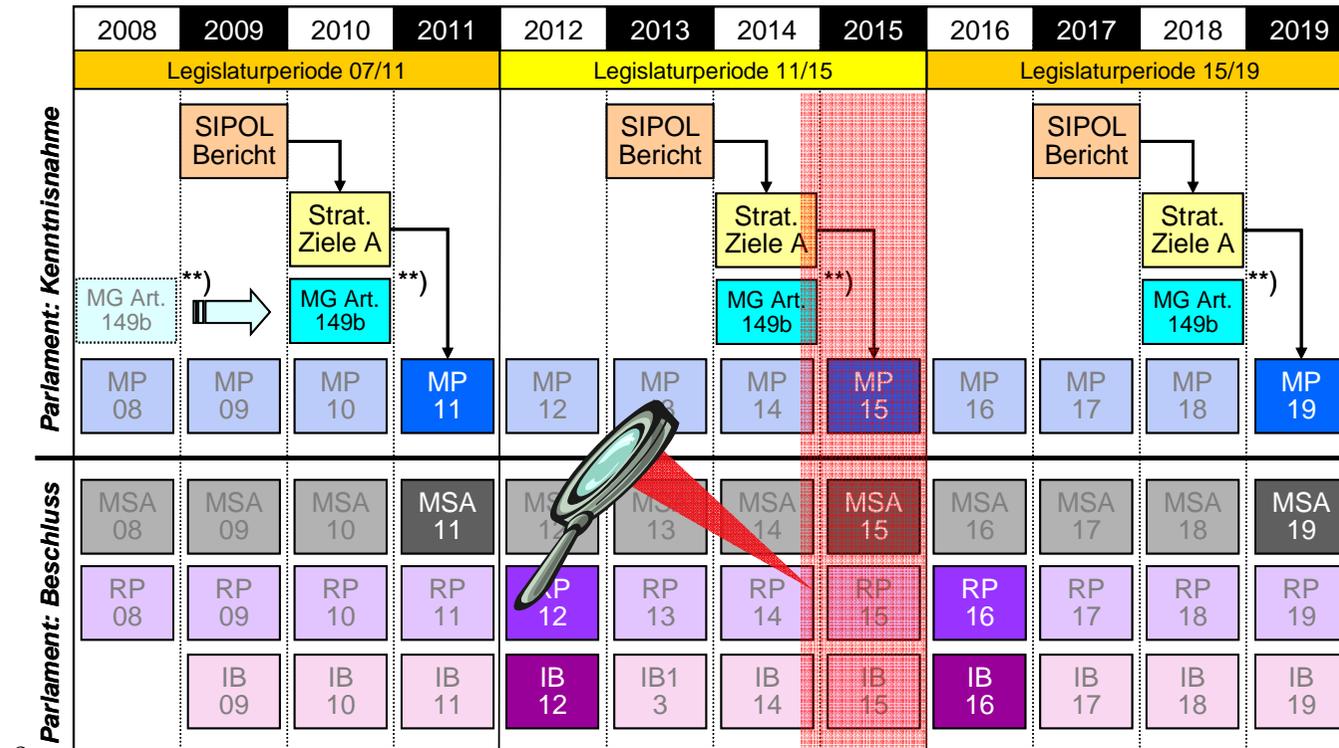
Politische / Militärische Dokumente Erstellung über die Legislaturen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Legislaturperiode 07/11				Legislaturperiode 11/15				Legislaturperiode 15/19			
Parlament: Kenntnisnahme		SIPOL Bericht				SIPOL Bericht				SIPOL Bericht		
			Strat. Ziele A				Strat. Ziele A				Strat. Ziele A	
	MG Art. 149b	**)	MG Art. 149b	**)		MG Art. 149b	**)			MG Art. 149b	**)	
	MP 08	MP 09	MP 10	MP 11	MP 12	MP 13	MP 14	MP 15	MP 16	MP 17	MP 18	MP 19
Parlament: Beschluss	MSA 08	MSA 09	MSA 10	MSA 11	MSA 12	MSA 13	MSA 14	MSA 15	MSA 16	MSA 17	MSA 18	MSA 19
	RP 08	RP 09	RP 10	RP 11	RP 12	RP 13	RP 14	RP 15	RP 16	RP 17	RP 18	RP 19
		IB 09	IB 10	IB 11	IB 12	IB1 3	IB 14	IB 15	IB 16	IB 17	IB 18	IB 19

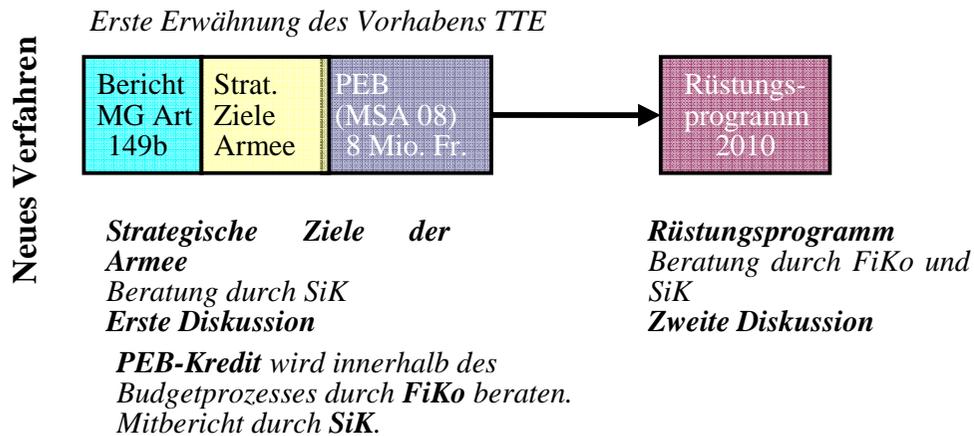
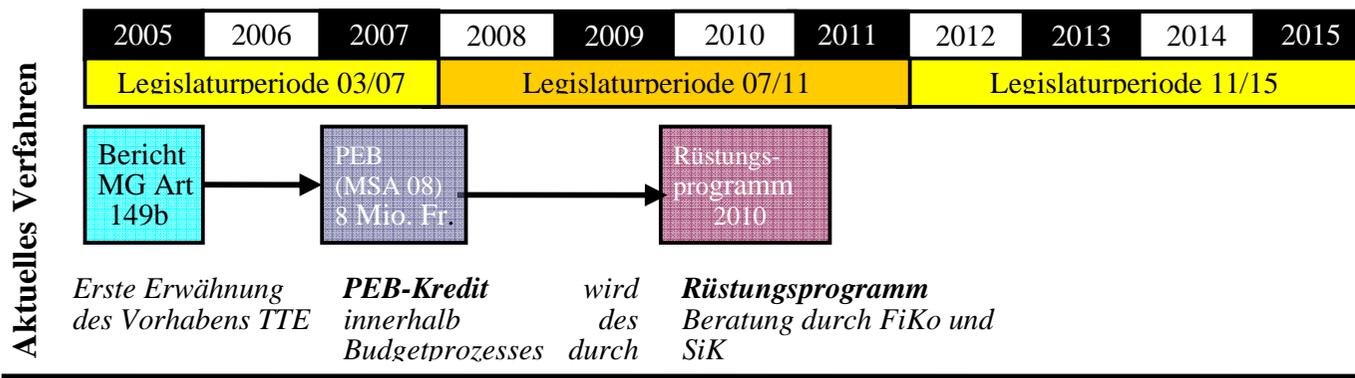
Politische / Militärische Dokumente - Zeithorizont



Politische / Militärische Dokumente - Abwicklung der Geschäfte im Jahresverlauf



Politische / Militärische Dokumente - Prozessvergleich am Bsp. „Tiger Teilersatz“ (TTE)



Vorteile:

- **Bessere Einflussnahme** durch das Parlament bei der militärischen Planung;
- **bessere Transparenz;**
- **erhöhte Steuerungsmöglichkeit** für das Parlament (SiK).

Glossar

Sicherheitspolitischer Bericht (SIPOL B)

Der Sicherheitspolitische Bericht stellt die einmal pro Legislatur erstellte Aktualisierung der Analyse der sicherheitspolitischen Lage dar. Der erste Sicherheitspolitische Bericht basiert aus dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000.

Der Sicherheitspolitische Bericht überprüft die Strategie und die Elemente zur Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz in einem umfassenden Sinne und enthält daher alle sicherheitsrelevanten Herausforderungen und dazugehörigen Lösungsansätze, ohne sich auf die militärischen Risiken zu beschränken.

Der Sicherheitspolitische Bericht wird vom Bundesrat dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Strategische Ziele der Armee

Die Strategischen Ziele der Armee stellen die Umsetzung der Armee-spezifischen Aspekte des Sicherheitspolitischen Berichtes in Richtlinien für die längerfristige Weiterentwicklung der Armee dar.

Die Überprüfung der Strategischen Ziele der Armee erfolgt nach Kenntnisnahme des Sicherheitspolitischen Berichtes durch das Parlament und in enger Zusammenarbeit des VBS mit den Sicherheitspolitischen Kommissionen.

Die Strategischen Ziele der Armee werden vom Bundesrat dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Controllingbericht gemäss MG Artikel 149b (Politisches Controlling)

Der Bundesrat überprüft einmal pro Legislatur, ob die Strategischen Ziele der Armee erreicht wurden; er erstattet der Bundesversammlung Bericht.

Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen bestimmen Form und Gegenstand der Berichterstattung.

Der Controllingbericht wird vom Bundesrat dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.

MASTERPLAN

Der MASTERPLAN Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung⁵⁴ überträgt die langfristigen Vorgaben aus dem Strategieplanungsprozess Verteidigung in kürzerfristige, integral abgestimmte Massnahmen in den Bereichen Doktrin, Unternehmen, Organisation, Ausbildung, Material / Infrastruktur / Informatik V, Personal (Lohn- und Soldempfänger) und deren Steuerung.

Der MASTERPLAN deckt einen Zeitraum von acht Jahren ab. Er wird jährlich überarbeitet und gewährleistet mit der rollenden Abstimmung zwischen Planungsvorgaben und -ergebnissen kohärente Umsetzungsergebnisse und schafft Transparenz sowie Planungssicherheit.

⁵⁴ In der Folge nur noch als MASTERPLAN bezeichnet.

Rüstungsprogramm (RP)

Mit den jährlichen Rüstungsprogrammen unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die erforderlichen Vorhaben der Rüstungsbeschaffung zur mittel- und langfristigen Erneuerung der Armee.

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung mit der Botschaft den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss⁵⁵ über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm) mit dem Antrag auf Zustimmung.

In das Rüstungsprogramm (RP) sind aufzunehmen⁵⁶:

Armeematerial, das erstmals beschafft werden soll und mit dessen Typenwahl bedeutende Folgen für Armee und Bund verbunden sind,

Vorhaben, die den finanziellen Rahmen der jährlichen Budgets für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf sowie für Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung überschreiten.

Materielle Sicherstellung der Armee

Dokument "Materielle Sicherstellung der Armee" (MSA) dient dem Parlament als Entscheidungsgrundlage für die Genehmigung der Verpflichtungskredite für die folgenden vier Budgetpositionen:

Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung

In das Budget für die Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB) sind aufzunehmen⁵⁷:

Armeematerial, für das die Beschaffungsreife erreicht und das über die in den nachfolgenden Artikeln beschriebenen Budgets beschafft werden soll;

materielle Bedürfnisse, die konzeptionell abgestützt, in militärischen Anforderungen definiert und in der Master- und Rüstungsplanung ausgewiesen sind.

Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudget

In das Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudget (EIB) sind aufzunehmen⁵⁸:

Ersatzteile, Instandhaltungsbedarf und Dienstleistungen zur Sicherstellung der materiellen Einsatzbereitschaft während der Nutzung;

Ersatzbeschaffungen von Bau- und Unterbaugruppen, die reparaturfähig sind, sowie Instandhaltungs- und Prüfeinrichtungen;

Dienstleistungen im Rahmen des Änderungsdienstes, Konfigurationsmanagements und der Materialwirtschaft.

Ausrüstungs- und Erneuerungsbedarf

In das Budget für den Ausrüstungs- und den Erneuerungsbedarf (AEB) sind aufzunehmen⁵⁹:

Die persönliche Ausrüstung und Bewaffnung der Armeeangehörigen;

⁵⁵ Dieser Bundesbeschluss untersteht nicht dem Referendum.

⁵⁶ SR 514.20 Art. 29

⁵⁷ SR 514.20 Art. 28

⁵⁸ SR 514.20 Art. 32

⁵⁹ SR 514.20 Art. 30

die Ersatz- und Nachbeschaffungen von Armeematerial sowie umfassende Revisionen und Änderungen;

Armeematerial, das erstmals beschafft wird, jedoch von finanziell nachgeordneter Bedeutung ist.

Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung

In das Budget Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung (AMB) sind aufzunehmen⁶⁰:

Munition, die für den Einsatz oder die Ausbildung neu oder wiederbeschafft werden muss;

Munition, die im Rahmen der waffenspezifischen Konzepte überwacht, revidiert und bevorratet wird;

Armeematerial, das ausser Dienst gestellt wird;

Munition für das Schiesswesen ausser Dienst, die als Ausnahme von der in Artikel 31 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005⁶¹ verlangten Bruttodarstellung gegen Verrechnung zur Verfügung gestellt wird und deren Erlös im AMB aufwandvermindernd vereinnahmt wird.

Der Bundesrat ermächtigt damit das VBS, mit dem Voranschlag Verpflichtungskredite in den Bereichen Beschaffungsvorbereitung, Ausrüstung und Erneuerungsbedarf, Ersatzmaterial und Instandhaltung sowie Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung zu beantragen.

Immobilienbotschaft VBS (IB)

Mit der jährlichen Immobilienbotschaft VBS unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Verpflichtungskredite für Investitionen im Rahmen des Immobilienportfolios⁶² VBS.

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung mit der Botschaft den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss⁶³ über Immobilien VBS mit dem Antrag auf Zustimmung.

⁶⁰ SR 514.20 Art. 31

⁶¹ SR 611.0

⁶² Das Immobilienportfolio des VBS umfasst alle durch das VBS genutzten und bewirtschafteten Immobilien des GS VBS, der Verteidigung, des Bevölkerungsschutzes und der armasuisse. Nicht dazu gehören die im kantonalen bzw. kommunalen Eigentum befindlichen Schutzbauten des Bevölkerungsschutzes.

⁶³ Dieser Bundesbeschluss untersteht nicht dem Referendum.

Inhaltsverzeichnis

1 Entstehungsgeschichte	3
1.1 Grundlegendokumente der Sicherheitspolitik	3
1.2 Planung und Rüstungsbeschaffung – das heute geltende System	5
1.3 Beratung durch das Parlament	7
1.3.1 Die Dokumente zur Sicherheitspolitik	7
1.3.2 Die Rüstungsplanung und die Rüstungsbeschaffung	7
1.4 Arbeiten der SiK-NR (erste Phase)	8
1.4.1 Erwägungen zur Initiative der Fraktion V	9
1.4.2 Erwägungen zur Initiative Burkhalter	10
1.5 Beratung der SiK-SR	11
2 Grundzüge der Vorlage	12
2.1 Arbeiten der zweiten Phase	12
2.2 Erkenntnisse aus der zweiten Phase	14
2.2.1 Anhörung des Chefs des Planungsstabes der Armee	14
2.2.2 Anhörung der Vertreter der Industrie	16
2.2.3 Internationaler Vergleich	18
2.2.4 Geprüfte Alternativen in Bezug auf die parlamentarische Beratung	19
2.3 Vorschläge der Kommission	20
2.3.1 Ein Sicherheitspolitischer Bericht alle vier Jahre	20
2.3.2 Rüstungsprogramme – Beibehaltung des jährlichen Rhythmus vs. Programm über vier Jahre	21
2.3.2.1 Antrag der Mehrheit	21
2.3.2.2 Antrag der Minderheit	23
2.3.3 Eine Subkommission je nach Fall	25
2.3.4 Weitere Verbesserungen	25
2.3.4.1 Betroffene Dokumente	26
2.3.4.2 Nicht betroffene Dokumente	27
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	28
3.1 Gesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung	28
4 Auswirkungen	29
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	29
4.2 Umsetzung	29
5 Rechtliche Grundlagen	29
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	29
5.2 Erlassform	29
Anhang 1 Politische / Militärische Dokumente - Gliederung	30
Anhang 2 Politische / Militärische Dokumente Erstellung über die Legislaturen	31
Anhang 3 Politische / Militärische Dokumente - Zeithorizont	32
Anhang 4 Politische / Militärische Dokumente - Abwicklung der Geschäfte im Jahresverlauf	33

Anhang 5 Politische / Militärische Dokumente - Prozessvergleich am Bsp. „Tiger Teilersatz“ (TTE)	34
Anhang 6 Glossar	35
Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG) (<i>Entwurf</i>)	40