

Lausanne, 24. April 2019

Unabhängige Stellungnahme zum Expertenbericht «Luftverteidigung der Zukunft»

Sicherheit im Luftraum
zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung

*Professor
Claude NICOLLIER*

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Einleitung	3
Auftrag	3
Vorgehen.....	4
1 Sachdienlichkeit des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft»	4
2 Verbreitung des Berichts und Kenntnisnahme des Inhalts	5
3 Qualität des Berichts	5
4 Aktuelle und zukünftige Situation der Luftraumüberwachung	6
5 Sofortmassnahmen auf Stufe Chefin VBS.....	7
5.1 Sanktionierung des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft»	7
5.2 Vorschlag für einen Planungsbeschluss ausschliesslich für das neue Kampfflugzeug	8
6 Dringlichkeit und Faktor Zeit	8
7 Geschichtlicher Abriss	9
8 Lehren	10
9 Die Chefin oder der Chef VBS als Einzelkämpferin bzw. Einzelkämpfer	10
10 Jeweilige Zuständigkeiten des Chefs der Armee und des Rüstungschefs.....	10
11 Geostrategische und geopolitische Einschätzung	11
12 Einschätzung der Bedrohung durch ballistische Lenkwaffen	11
13 Strategische Bedeutung des Schweizer Luftraums	12
14 Die Schweiz muss ihren Luftraum auf angemessene Art und Weise selbst verteidigen.....	13
15 Die heutigen Mittel der Luftverteidigung müssen erneuert und ergänzt werden	13
16 Langfristige Investition	13
17 In Übereinstimmung mit der Weiterentwicklung der Armee	14
18 Mögliche Optionen für die Erneuerung der Mittel der Luftverteidigung im Rahmen einer ausgewogenen materiellen Entwicklung der Armee.....	14
19 Elemente der Evaluation	15
20 Finanzierungsaspekte	15
21 Klima und Umweltbelastung	16
22 Kompensationsgeschäfte und Industriebeteiligung	16
23 Schlussfolgerungen, Beurteilung und Empfehlungen.....	17
23.1 Schlussfolgerungen und Gesamtbeurteilung.....	17
23.1.1 Wichtige Empfehlungen	18
23.1.2 Weitere Empfehlungen	18
Beilagen	19

Einleitung

Die deutsche Fassung des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft» ist massgebend.

Im Hinblick auf die gute Qualität der französischen Übersetzung habe ich mich entschieden, mit dieser Version zu arbeiten, um Zeit zu sparen und meine Arbeit dem Inhalt und nicht der Form zu widmen.

Zur Erinnerung: Das französische Dokument ist allgemein zugänglich auf der Webseite

<https://www.vbs.admin.ch/fr/defense/protection-espace-aerien.detail.document.html/vbs-inter-net/fr/documents/defense/s%C3%A9curit%C3%A9espacea%C3%A9rien/Bericht-Luftverteidigung-der-Zukunft-f.pdf.html>

Die Schweizer Armee befindet sich derzeit im Wandel und zwar in der Umsetzungsphase der im Rahmen des Projekts Weiterentwicklung der Armee (WEA) beschlossenen Verbesserungsmassnahmen. Die Ergebnisse der ersten Phase der Implementierung der WEA sind sehr positiv. In allen Bereichen der Armee wurden wesentliche Verbesserungen vorgenommen und das Gesamtsystem funktioniert.

Meine Erfahrungen mit der Qualität der Arbeit und der Leistung im Einsatz von früheren und heutigen Mitteln der Luftwaffe sind sehr positiv. Ich bin nach wie vor beeindruckt von der hohen Professionalität sowohl unserer Piloten und des Wartungspersonals als auch der Führungsteams sowie von der grossen Motivation aller an unserem Flugbetrieb Beteiligten. Die bevorstehende 24-Stunden-Verfügbarkeit der Luftpolizei ist nicht nur eine grosse Herausforderung, sondern auch eine zusätzliche Belastung, die uns aber grosse Glaubwürdigkeit verleiht hinsichtlich unseres klaren Willens, die Lufthoheit in unserem Luftraum zu wahren und uns wenn nötig zu verteidigen.

Wir stehen an der Schwelle zu einer politischen Entscheidung, die für das Weiterbestehen der Luftverteidigung unseres Landes von grundlegender Bedeutung ist.

Alle unsere Fliegerabwehrmittel und unsere F/A-18-Kampfflugzeuge erreichen das Ende ihrer Nutzungsdauer Ende 2030. Sollte der Erneuerungsprozess dieser Mittel nicht heute aufgegleist werden, würde dies nicht nur das Ende der Luftpolizei, sondern auch der Luftverteidigung bedeuten. Wir können uns offensichtlich keine solche Lücke in unserem Luftraum leisten, der im Herzen Europas liegt und von grosser strategischer Bedeutung ist. Das Programm Air2030 ist das Ergebnis der Einschätzung der Expertengruppe über die Zukunft der Luftverteidigung und bietet eine angemessene Antwort auf diese grosse Herausforderung für unser Land.

Die aktuell (seit April dieses Jahres) aufgetauchten Probleme bei der Umsetzung der Massnahmen zur Verlängerung der Nutzungsdauer unserer 30 F/A-18 und die daraus resultierende geringere Verfügbarkeit der Flotte verdeutlichen, dass der Ersatz dieser entscheidenden Komponente unserer Luftverteidigung unabdingbar ist, und zwar so rasch wie möglich! Diese Probleme erinnern uns auch daran, dass wir beim Festlegen der Flottengrösse der Kampfflugzeuge zum Ersatz unserer F/A-18 nicht minimalistisch vorgehen dürfen. Beim Betrieb von so komplexen Maschinen, wie es moderne Kampfflugzeuge sind, können Probleme auftreten und uns dann überraschen, wenn wir es am wenigsten erwarten. Eine gewisse Marge einzuplanen ist unabdingbar.

Auftrag

Es geht um die Erstellung einer unabhängigen Analyse zum Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» vom 30. Mai 2017, erstellt durch die Expertengruppe neues Kampfflugzeug unter der Leitung des Chefs Armeestab. Von besonderer Wichtigkeit sind:

- die Sachdienlichkeit der behandelten Elemente
- die Schlussfolgerungen
- die Empfehlungen

- die Angemessenheit der Kombination Flugzeuge/bodengestützte Luftverteidigung angesichts der Bedrohungen
- die Bedeutung der Aktualität der Elemente.

Vorgehen

- Detaillierte Analyse des Expertenberichts «Luftverteidigung der Zukunft» vom 30. Mai 2017.
- Detaillierte Analyse der Empfehlungen der Begleitgruppe zur Evaluation und Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs vom 30. Mai 2017.
- Detaillierte Analyse der Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung vom 23. März 2018.
- Betrachtung des Scheiterns des Bundesgesetzes über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz) in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014.
- Analyse der Medien im Zusammenhang mit diesem Thema.
- Teilnahme am «Security Forum 2019» der Universität Genf zum Thema «Luftverteidigung» am 16. Februar 2019.
- Teilnahme an der Veranstaltung «Air2030: Que le choix d'un avion de combat?» der AVIA romande am 2. April 2019 in Lausanne.
- Auffrischung meiner Kenntnisse als Offizier und Milizmilitärpilot.
- Kürzere und längere Gespräche mit Schlüsselpersonen aus dem betreffenden Bereich.
- Vertiefte Recherche der Kernpunkte.
- Unterhaltungen mit dem Chef Armeestab.
- Berichterstellung.
- Qualitätskontrolle und Abgabe des Berichts.

1 Sachdienlichkeit des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft»

Der Expertenbericht «Luftverteidigung der Zukunft» bietet die notwendige konzeptuelle Grundlage zur Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs und eines Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite.

Das VBS verfügte bisher noch nie über ein Dokument dieser Qualität vor der Lancierung eines komplexen Projekts.

Im Jahr 2014, als das Gripen-Fonds-Gesetz an der Urne scheiterte, wurde von einem Grossteil der Bevölkerung bemängelt, dass keine klare und offizielle Doktrin über den Einsatz der Luftverteidigungsmittel vorhanden sei. Das Weiter ist anzumerken, dass der Bundesrat seine Meinung in dieser Angelegenheit während des Prozesses vor der Abstimmung zwischen 2008 und 2014 mehrmals änderte, was den Eindruck erwecken konnte, dass er dem Dossier nicht ausreichend Priorität beimass und seine Bedeutung nicht hoch genug einschätzte.

Die Lehren daraus wurden gezogen und haben dazu geführt, dass diesmal eine solide Doktrin und somit eine hervorragende Ausgangslage vorhanden ist.

2 Verbreitung des Berichts und Kenntnisnahme des Inhalts

Zuerst erlaube ich mir, auf einen Satz auf Seite 11 des Berichts hinzuweisen, der meines Erachtens unangemessen ist: «Bei diesem Bericht handelt es sich nicht um den offiziellen Standpunkt des VBS in Sachen Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, ...». Dieser Satz wird auf Seite 26 des Berichts wiederholt.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Expertengruppe, die diesen Bericht verfasst hat, ist es offensichtlich, dass kein anderes Gremium eine adäquatere und professionellere Bewertung hätte vornehmen können.

Meines Erachtens ist dieser Satz auf Seiten 11 und 26 unglücklich und Ausdruck von bedauernswerter Zurückhaltung und übermässiger Bescheidenheit.

Darüber hinaus hätten meiner Meinung nach der Chef der Armee und der Rüstungschef den Bericht unterschreiben und zu *der* Doktrin für den Einsatz der Mittel der Luftverteidigung sowie zur massgebenden Grundlage für alle nachgelagerten Arbeiten im Zusammenhang mit dem Programm Air2030 erklären sollen.

Durch mein Netzwerk im Sicherheitsbereich und in der Miliz-Militäraviatik habe ich auch festgestellt, dass der Inhalt des Berichts durchgehend nicht ausreichend bekannt ist und dass viele «Pseudoexperten» weiterhin ihre persönlichen Ansichten und Standpunkte verbreiten, die in keinem Zusammenhang mit der sehr professionellen Ausrichtung des Projekts stehen. Wird die Kommunikation durch die offizielle Stimme nicht genügend abgedeckt, melden sich rasch andere Elemente zu Wort, die die Debatte stören oder gar vergiften und dem Projekt des Bundes schaden können.

In knapp zwei Jahren wird der Typenentscheid gefällt. Wir müssen diese Zeit für eine intensive Kommunikation und eine weite Verbreitung des Berichts, oder zumindest dessen Inhalts, nutzen. Damit können wir eine gute und fundierte Debatte anregen anstatt Geschwätz über die Flugzeugtypen.

Ich bin auch überrascht festzustellen, dass der Inhalt des Berichts zahlreichen höheren Offizieren unserer Armee anscheinend unbekannt ist, obwohl die Zukunft unserer Luftverteidigung und indirekt unserer Armee sie alle betrifft. In der Tat kann eine Armee ohne Luftverteidigung ihren Auftrag unmöglich erfolgreich erfüllen.

3 Qualität des Berichts

Der Bericht ist von hochstehender Qualität. Er deckt ein äusserst komplexes Thema in einer Weise ab, die für alle verständlich ist. Er ist vollständig und ausgewogen zwischen Kampfflugzeug und bodengestützter Luftverteidigung und zeigt klar auf, wie die Bedürfnisse während der Evaluation genauer definiert werden können.

Er berücksichtigt in vollem Umfang die aktuellsten Anpassungen der Rechtsgrundlagen (da alle ausnahmslos im Bericht erwähnt sind, verzichte ich darauf, sie hier zu wiederholen).

Er ist kohärent mit den neusten Führungsreglementen der Armee, zum Beispiel mit dem Dokument «Operative Führung 17».

Ich habe erfahren, dass die Flugzeughersteller und die Länder, die ein Interesse an unseren bevorstehenden Beschaffungen haben, die Qualität des Berichts mit grossem Respekt zur Kenntnis genommen und die Präsentation ihres Produkts in der Schweiz darauf basierend angepasst haben.

Was zuweilen kritisiert wird, ist der grosse Umfang von 198 Seiten. Ich teile diese Ansicht nicht, weil das Dokument gut strukturiert und das gesuchte Thema rasch gefunden ist. Es ist jedoch klar, dass zur Sicherstellung einer effektiven Kommunikation noch beachtliche Arbeit in die Produktion von Zusammenfassungen (Faltblätter) zu

stecken ist. In meinen Gesprächen erfuhr ich, dass Anträge zur Erstellung von Falblättern in den Jahren 2017 und 2018 von der Kommunikation VBS abgelehnt wurden. Das ist bedauerlich.

4 Aktuelle und zukünftige Situation der Luftraumüberwachung

Ein Punkt, auf den ich in den geführten Gesprächen aufmerksam gemacht wurde und der mir selbst auffiel, ist die begrenzte Aufmerksamkeit, die im Bericht der C3-Kette (command, control, and communications) gewidmet wurde, welche doch ein absolut zentrales Element in der Führung der Luftverteidigung darstellt. Dieser Punkt muss noch im Detail erläutert werden, insbesondere in Bezug auf die entsprechende Verbindungskapazität jedes der evaluierten Kampfflugzeuge, die sehr wahrscheinlich von Typ zu Typ stark variiert. Dieser Aspekt verdient besondere Aufmerksamkeit bei der Evaluation und den künftigen Entscheiden zur Wahl des Flugzeugtyps.

Angesichts der neuen operationellen Leistungsfähigkeiten, die die geplanten Beschaffungen von Kampfflugzeugen und bodengestützter Luftverteidigung mit sich bringen, ist sicherzustellen, dass die Anpassungen beim Luftraumüberwachungssystem ermöglichen, dass diese neuen Technologien integriert und nicht zu einem Engpass oder zum schwächsten Punkt in der Befehlskette der Luftverteidigung werden (siehe auch Anhang 4).

Genauere Betrachtungen haben ergeben, dass das derzeitige Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystem Florako in Verbindung mit anderen militärischen und zivilen Systemen ermöglicht, ein aktuelles und vollständiges Luftlagebild zu erzeugen und darzustellen sowie Führungs- und Entscheidungsfindungsinstrumente zur Gewährleistung der Flugsicherheit, der Führung von Luftoperationen und der Luftverteidigung zur Verfügung zu stellen.

Das aus verschiedenen Komponenten bestehende Florako-System wurde mit dem Rüstungsprogramm 1998/1999 beschafft. Die Primär- und Sekundärradare sind unerlässlich für die Luftraumüberwachungsradarabdeckung. Die Firma Skyguide, die die Flugsicherung im gesamten Luftraum über der Schweiz sicherstellt, betreibt ausser auf den Flughäfen Genf und Zürich ausschliesslich Sekundärradare, mit denen im Luftraum die Flugzeuge erfasst werden können, die Transpondersignale aussenden. Flugzeuge, die hingegen keine Transpondersignale aussenden und somit nicht kooperieren, können mit Sekundärradaren nicht erfasst werden.

Das militärische Florako-System umfasst hingegen Primär- und Sekundärradare. Erstere können auch Flugobjekte erfassen, die keine Transpondersignale aussenden. Die militärischen Sekundärradare können des Weiteren dank den standardisierten militärischen Freund-Feind-Verfahren auch Staatsluftfahrzeuge erkennen.

In der Folge konnte mit dem Rüstungsprogramm 2004 das Teilsystem Datalink zur Gewährleistung der Datenverbindung mit den F/A-18-Kampfflugzeugen beschafft werden.

Aktuell besteht Florako aus den folgenden Komponenten:

- Radargeräte (Flores)
- System zur Verarbeitung der Radardaten (Ralus – Radarluftlagesystem)
- System zur Aufbereitung der erfassten Daten zur Darstellung der Luftlage (Lunas – Luftlage-Nachrichtensystem)
- Sprach- und Datenverbindungssystem (Komsys – Kommunikationssystem)
- System zur verschlüsselten Datenübertragung (Datalink)

Diese schrittweise bis ins Jahr 2008 in Betrieb genommenen Komponenten werden in den 2020er Jahren das Ende ihrer technischen Nutzungsdauer erreichen. Um die Leistungsfähigkeit der Luftraumüberwachung und Einsatzleitung aufrechtzuerhalten, müssen sie ersetzt oder wenigstens einem Werterhaltungsprogramm unterzogen werden.

Die Werterhaltung der Flores-Primärradare wurde im Rahmen des Rüstungsprogramms 2016 genehmigt. Mit dem Rüstungsprogramm 2018 wurden ein Verpflichtungskredit für die Werterhaltung der Flores-Sekundärradare und die Modernisierung der Datenverbindung (Datalink) sowie ein Zusatzkredit für die Primärradare bewilligt.

Der Ersatz der Teilsysteme Ralus und Lunas ist mit der Armeebotschaft 2020 geplant. Diese Massnahmen dienen alle zur Sicherstellung der Funktionssicherheit des Luftraumüberwachungssystems Florako bis in die 2030er Jahre.

Infolgedessen erscheinen die von gewissen Kreisen geäusserten Befürchtungen (siehe Anhang 4), dass Aspekte im Zusammenhang mit der Luftraumüberwachung und dem Einsatzleitsystem vernachlässigt worden seien, nicht begründet. Um sie jedoch zu zerstreuen, erscheint es mir angebracht, ein Faktenblatt über die in diesem Bereich geleistete Arbeit zu erstellen. Dies spätestens im Hinblick auf die parlamentarische Behandlung der Armeebotschaft 2020, die den Ersatz der Teilsysteme Ralus und Lunas vorsieht.

5 Sofortmassnahmen auf Stufe Chefin VBS

An dieser Stelle meiner Analyse erlaube ich mir, Ihnen zwei Empfehlungen für Sofortmassnahmen zu unterbreiten.

5.1 Sanktionierung des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft»

Als erste Sofortmassnahme sollte der Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» auf Ihrer Stufe als anerkannte Arbeitsgrundlage sanktioniert werden. Dies dürfte manch schädlicher Polemik ein Ende setzen.

Es ist offensichtlich, dass sowohl die durch den Bundesrat seit Mai 2017 gefällten Grundsatzentscheide, vor allem diejenigen vom 8. November 2017, als auch die des Chefs VBS über die Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf) vom 23. März 2018 berücksichtigt werden müssen.

Ich möchte hier ein Beispiel anbringen, das die Wichtigkeit der Validierung des Expertenberichts als Basisdoktrin und als Leitlinie des VBS für die Führung des Programmes Air2030 zeigt: Kurz nach meiner Ernennung zum unabhängigen Experten hat ein Milizoberst i GSt aus dem flabcollegium angeboten, mich bei meiner Analyse zu unterstützen und bei dieser Gelegenheit das Geschäft der bodengestützten Luftverteidigung und den Kontext der Sistierung sowie der Neufassung des Projekts Bodluf 2020 zu betrachten. Sein Schreiben an mich enthielt Kopien von Briefen an den Generalsekretär VBS und an den Delegierten des VBS für das Programm Air2030.

Das Schreiben des flabcollegiums war gut gemeint. Indes ebnete die Tatsache, dass der Bericht der Expertengruppe neues Kampfflugzeug nicht als «offiziell» bezeichnet wurde, doch den Weg für Überlegungen, Mutmassungen und Interessen aller Art – inklusive Eigeninteressen –, die die Aufgabe der Chefin VBS unnötig verlängern und erschweren könnten.

5.2 Vorschlag für einen Planungsbeschluss ausschliesslich für das neue Kampf- flugzeug

Die Kontakte im Rahmen dieser Analyse haben mir bewusstgemacht, dass gewisse Kreise gegenüber Ihrem Departement eine ungeduldige Erwartungshaltung hegen. Dieses Thema betrifft meinen Auftrag nicht direkt, ist jedoch eng damit verbunden. Es geht um das weitere Vorgehen, das Sie zum «Planungsbeschluss» in Betracht ziehen.

Die zweite Sofortmassnahme betrifft meiner Ansicht nach einen «Planungsbeschluss zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums», der lediglich die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs abdeckt, ohne die Mittel zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite.

Der Planungsbeschluss ist in der Tat ein neuer und unbekannter Prozess sowohl für viele Parlamentarier wie auch für die politischen Parteien und die Bevölkerung. Meiner Meinung nach ist dieser Weg für das Kampfflugzeug sinnvoll, in Anbetracht der bisherigen Erfahrungen mit unserer direkten Demokratie und insbesondere nach der Annahme der Motion von Nationalrat Lorenz Hess «Luftwaffe. Grundsatzentscheid vor das Volk!», die den Weg für ein mögliches fakultatives Referendum ebnet.¹ Es ist jedoch sinnlos, ein anderes Waffensystem in diesen bevorstehenden Kampf einzubringen, der nur das Flugzeug betrifft und der wie üblich verspricht, viel mehr emotional als professionell zu werden (siehe und studiere Anhang 1).

Ich empfehle Ihnen daher, diese beiden Sofortmassnahmen so rasch wie möglich umzusetzen.

6 Dringlichkeit und Faktor Zeit

Im Jahr 2002 wurde das neue Kampfflugzeug in den Masterplan 2007 der Armee integriert.

Aufgrund der politischen Steuerung des Projekts ist es nun für 2022 geplant. Es ist also zu beachten, dass wir im Vergleich zur ursprünglichen Planung 15 Jahre im Verzug sind (ausschliesslich aus politischen Gründen).

Wenn das Programm Air2030 nicht wie geplant und gemäss dem Willen des Bundesrats durchgeführt werden kann, würde dies das Ende der Luftverteidigung beziehungsweise das Ende der Luftpolizei ab 2030 bedeuten. Offensichtlich kann unser Land ein solches Risiko nicht eingehen und es muss alles getan werden, um nicht weiter zu verzögern. Es ist an der Zeit, sich auf das Wesentliche und das Machbare zu beschränken.

Die Zeit ist von wesentlicher Bedeutung, da, wie bereits vorstehend erwähnt, die Flotte unserer F/A-18 derzeit (April 2019) auf etwa zehn Flugzeuge reduziert ist, was auf technische Probleme im Zusammenhang mit den strukturellen Sanierungsarbeiten im Rahmen der Nutzungsverlängerung bis 2030 zurückzuführen ist. Diese Situation könnte anhalten.²

Bei einer Zwischenkontrolle wurde am 29. Januar 2018 an einem Scharnier bei einer Landeklappe einer F/A-18 ein Riss festgestellt. Deshalb mussten alle F/A-18 vor dem nächsten Flug vorbeugend mit einer speziellen Vorrichtung geprüft werden, die selbst

¹ Motion 17.3604, Nationalrat Lorenz Hess: Luftwaffe. Grundsatzentscheid vor das Volk! – Der Bundesrat wird beauftragt, dem Stimmvolk raschestmöglich die Grundsatzfrage der Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen zu stellen. Die Beschaffung soll losgelöst von der Typenfrage entschieden werden können und im Rahmen des Armeebudgets erfolgen.
Internet: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173604>.

² Medienmitteilung des VBS: Verfügbarkeit der F/A-18-Flotte reduziert
Internet: <https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/die-schweizer-armee/sicherheit-im-luftraum.detail.nsb.html/74541.html>

kleinere Risse erkennt. Insgesamt waren fünf von dreissig Maschinen betroffen. Am 19. Februar 2019 wurde bei Wartungsarbeiten bei Ruag Aviation in Emmen an einer F/A-18 C ein Riss in einem Strukturbauteil des oberen Rumpfes entdeckt. Infolgedessen mussten alle F/A-18 C/D der Luftwaffe überprüft werden. Solche Vorfälle scheinen sich zu häufen und deuten darauf hin, dass der Einsatz der F/A-18-Flotte während mehr als zwanzig Jahren erhebliche technische Folgen hat.

7 Geschichtlicher Abriss

Während meiner Expertentätigkeit konnte ich einen überraschenden Mangel an Wissen über die demokratische und politische Vergangenheit der Schweiz feststellen. Die Sicherheitspolitik der Schweiz ist kein populäres Thema, auch nicht bei den Parlamentswahlen. Dies hat mich dazu angespornt, einige der schwierigen Phasen in der Geschichte der Beschaffung von Kampfflugzeugen für Sie zusammenzufassen und in Erinnerung zu rufen.

Erst der Kriegsausbruch 1914 bewegte den Generalstab unserer Armee dazu, zuzugeben, dass der Krieg nun auch in und aus der Luft geführt wurde. Vier Jahre lang hatten Pioniere erfolglos versucht, das Thema voranzubringen.

Im Jahr 1939 musste General Guisan feststellen, dass die Fliegertruppe nicht ausgerüstet war. Erst einen Monat vor Kriegsende, im April 1945, konnte die Schweizer Militärluftfahrt ihre Bereitschaft verkünden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden mehrere innovative Projekte von neu entwickelten Schweizer N-20- und P-16-Düsenflugzeugen eingestellt, da das Vertrauen in unsere Ingenieure und insbesondere der politische Mut fehlten.

1964 wurden dann die bestellten hundert und grösstenteils in Lizenz gebauten Mirage-Flugzeuge wegen der sogenannten «Mirage-Affäre» auf lediglich 57 Maschinen reduziert.

Im Jahr 1972 endete die Corsair/Milan-Evaluation mit einem Null-Entscheid.

1993 wurde die vom Parlament gebilligte Beschaffung von F/A-18-Kampfflugzeugen durch die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» bekämpft, die ein Moratorium bis ins Jahr 2000 für jegliche Beschaffungen von Kampfflugzeugen verlangte. Sie wurde vom Volk und den Kantonen abgelehnt.

In jüngerer Zeit, im Jahr 2004, wurde das erste Rüstungsprogramm betreffend Armee XXI (der in einem Referendum mehr als 76 % des Stimmvolks zustimmten) abgelehnt. Es enthielt für 109 Millionen Schweizer Franken zwei kleine Transportflugzeuge Casa-235M, die für die Aufgabe der Friedensförderung als unerlässlich erachtet wurden. Einige damals einflussreiche Kreise sahen es als Mittel zur Kräfteprojektion. Die Ablehnung eines Rüstungsprogramms ist in unserem Land historisch. Diese politische Geste verschob sowohl das Projekt «Neues Kampfflugzeug» als auch die Beschaffung eines Transportflugzeugs auf einen späteren Zeitpunkt.

Im Jahr 2014 wurde das «Gripen-Fonds-Gesetz» zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen in einer Volksabstimmung abgelehnt, als Folge einer ungeordnet verlaufenen politischen Steuerung.

In der Schweiz bleibt die Beschaffung eines Kampfflugzeugs eine hochrangige Herausforderung, die unter Umständen an die Grenzen der direkten Demokratie stösst. Der erste Chef der Armee fasste es wie folgt zusammen: «Es wird nie den richtigen Zeitpunkt geben. Es wird immer sehr teuer und politisch immer sehr schwierig sein.»

8 Lehren

Der im Jahr 2014 amtierende Chef der Armee hatte es abgelehnt, das Scheitern der Abstimmung über den Gripen systematisch zu analysieren und zu bewerten. Er begründete diesen Entscheid damit, dass ein politisches Versagen auf militärischer Ebene nicht nachverfolgt werde.

Ein ehemaliger Chef der Armee (Korpskommandant aD Christophe Keckeis) bemühte sich hingegen, diesen Misserfolg zu analysieren. In der Revue Militaire Suisse (RMS) vom Oktober 2016 erschien sein Artikel «La démocratie jusqu'au crash».³

Der Inhalt des Artikels stellt einen Grossteil dessen dar, was ich während meiner Analyse des Themas rückblickend feststellen konnte. Ich stelle Ihnen daher den Artikel im Anhang 2 zur Verfügung.

9 Die Chefin oder der Chef VBS als Einzelkämpferin bzw. Einzelkämpfer

Anlässlich meiner Reisen in andere Länder verglich ich immer wieder gern unsere Institutionen mit denen des Landes, das ich gerade besuchte. Dabei ist mir eine Schweizer Eigenheit aufgefallen.

Ich bin der Ansicht, dass die Sicherheit eines Staates eine wesentliche Grundlage ist für seine harmonische Entwicklung und den Respekt, den er bei anderen Nationen generiert. Von einer robusten und stabilen Sicherheit profitieren alle Ministerien.

In den meisten der besuchten Länder sorgen mehrere Personen auf höchster Regierungsebene dafür, dass die Sicherheit gewährleistet ist und dass die Armee – als Instrument – die notwendigen Ressourcen erhält: eine Präsidentin/ein Präsident, eine Premierministerin/ein Premierminister und schliesslich eine Verteidigungsministerin/ein Verteidigungsminister.

In der Schweiz muss sich die Chefin VBS als Einzelkämpferin gegen sechs andere Departemente behaupten, die ihr eigenes Ziel verfolgen: das Maximum an finanziellen Mitteln für ihr jeweiliges Departement herauszuholen und dies auf Kosten der Armeebedürfnisse.

Vielleicht liegt darin der Nachteil der Schweiz im Bereich Sicherheit und Verteidigung: Es scheint, dass ein Krieg – oder zumindest eine schwere Krise – notwendig ist, um das Problem zu erkennen und mit Dringlichkeit zu lösen. Lediglich eine Katastrophe ist Grund genug, um die Dinge in Gang zu setzen, wie dies 1870, 1914 und 1939 gezeigt hat.

10 Jeweilige Zuständigkeiten des Chefs der Armee und des Rüstungschefs

Der Auftrag des Chefs VBS an die Expertengruppe im Frühjahr 2016 sollte einen Überblick auf dessen Stufe geben. So waren die finanziellen Aspekte für die Studie schon weit im Voraus ausschlaggebend. Infolgedessen wurden die Bereiche des Chefs der Armee (geostrategische und operative Beurteilung, Analyse der Leistungsanforderungen der Armee, Formulierung der Armeebotschaft) und des Rüstungschefs (Marktanalyse, Suche nach der besten kommerziellen Lösung für die Schweiz, Kompensationsgeschäfte usw.) zusammen im selben Bericht behandelt.

Hier sehe ich die grosse politische Bedeutung des Faktors Finanzen. Ursprünglich war die Bedrohungsanalyse massgebend für den Sicherheitsprozess. Seit der friedlichen Auflösung des Warschauer Pakts werden Rüstungsbeschaffungen, die Gewähr-

³ <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=rms-001:2016:0::748>.

leistung der Einsatzfähigkeit der Ausrüstung und ganz allgemein das der Armee zugewiesene Budget – sowohl für Investitionen als auch für den Betrieb – hauptsächlich durch die Finanzierung gesteuert. Dies stellt eine potenzielle und ständige Gefahr dar, die überdies nicht nur unser Land betrifft.

11 Geostrategische und geopolitische Einschätzung

Früher war es viel einfacher: Die Bedrohung war ziemlich nah, die geografische Ausdehnung bekannt und alle waren sich ihrer bewusst. Heute ist die Situation diffuser, unsicher, komplexer und viel weniger klar; Risiken und Bedrohungen kennen keine wirklichen Grenzen mehr.

Mit der Sicherheit ist es wie mit der Gesundheit. Ist sie gut, verlieren wir kaum einen Gedanken daran. Wenn wir sie aber verlieren, hängt alles, wirklich absolut alles, von ihr ab. Unsere Bürgerinnen und Bürger werden alle verstehen, dass niemand in der Lage ist, ihnen ihre Gesundheit für die nächsten vierzig Jahre vorauszusagen.

Auch für die Sicherheitspolitik gilt: Das Einzige, was wirklich sicher ist, ist, dass nichts in der Zukunft mehr sicher ist. Wir müssen die Grösse haben, zu akzeptieren, dass dem so ist.

Ich denke, dass eine beträchtliche Anzahl unserer Parlamentarier kaum in der Lage wäre, eine geostrategische Einschätzung unseres Landes vorzunehmen. Im Vergleich zu denjenigen von ausländischen Berufsparlamentariern scheinen die Leistungen generell weniger überzeugend zu sein. Unsere sicherheitspolitischen Berichte sind von sehr hohem Niveau. Leider werden sie nicht gelesen und kaum oder überhaupt nicht verstanden oder zu schnell wieder vergessen.

Sicherheitspolitische Berichte, systematische Kontakte zu Verteidigungsministern oder Parlamentariern aus unseren Nachbarländern und anderen bündnisfreien Ländern (insbesondere Finnland und Schweden) sowie eine jährliche Teilnahme an der Münchner Sicherheitskonferenz sind meiner Meinung nach die besten Möglichkeiten für Sie, sich persönlich zu diesem Thema ein klares und für eine Verteidigungsministerin geeignetes Bild zu machen.

Die Frage, die unsere Bürgerinnen und Bürger beschäftigt, ist diejenige betreffend Risiken und Bedrohungen. Sie erwarten von Ihnen eine klare, realistische und angemessene Antwort. Davon hängt die zweite wichtige Frage ab: die der finanziellen Mittel, denen sie bereit sind zuzustimmen, sowie der Folgen dieser Investitionen in die Sicherheit und die Verteidigung für andere Projekte und Aufgaben des Bundes.

12 Einschätzung der Bedrohung durch ballistische Lenkwaffen

Ich erinnere mich noch sehr gut an die Briefings des Nachrichtenoffiziers meiner Staffel (bis 1994 die Hunter der Luftwaffe ausser Dienst gesetzt wurden), der das Problem der Bedrohung durch ballistische Langstreckenlenkwaffen hervorhob.

Ich weise darauf hin, dass die Leistungsfähigkeit dieser Art von Waffen jetzt viel besser ist als 1994. Diese Bedrohung wird im Expertenbericht gut dargestellt, gilt aber nicht mehr als wesentliche Bedrohung für die Schweiz. Diese Einschätzung steht eindeutig im Einklang mit dem Wunsch, sich auf das Wichtigste und Machbare zu beschränken.

Um dieser Art von Bedrohung zu begegnen, ist es in der Tat notwendig, mit mehreren anderen Staaten zusammenarbeiten zu können, was für die Schweiz aufgrund ihres Status als neutrales Land (noch) nicht möglich ist.

Viele Bürgerinnen und Bürger erachten die künftigen Kampfflugzeuge als nutzlos, weil sie nicht in der Lage sind, der Bedrohung durch ballistische Lenkwaffen entgegenzuwirken. Hier sehe ich Bedarf für eine sachliche Information zu diesem heiklen Thema.

Unsere Position zu diesem Punkt ist klar: Die «Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodlufv)» sagen deutlich, dass die Fähigkeit zur Abwehr von ballistischen Lenkwaffen (Ballistic Missile Defence) an sich keine Anforderung ist. Tatsächlich ist nicht geplant, spezifische Fähigkeiten zur Abwehr von ballistischen Lenkwaffen zu beschaffen.

Jedenfalls wird im Bericht der folgende Punkt erwähnt: «Eine umfassende Abwehr ballistischer Lenkwaffen dagegen lässt sich beim heutigen Stand der Technik nur in internationaler Kooperation lösen; eine Beteiligung der Schweiz an einem solchen Raketenabwehrprogramm, beispielsweise im Rahmen der Nato, wäre mit der Neutralität nicht vereinbar». Des Weiteren wird im Bericht erwähnt: «Beschränkte Fähigkeiten zur Bekämpfung von ballistischen Lenkwaffen lassen sich – je nach System – unter Umständen mit der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite erlangen». Daraus folgere ich, dass bei der Evaluation von Systemen für die bodengestützte Luftverteidigung die letztgenannten Aspekte berücksichtigt werden, auch wenn die Fähigkeit zur Abwehr von ballistischen Lenkwaffen im Grunde genommen keine Anforderung ist.

13 Strategische Bedeutung des Schweizer Luftraums

Die Abwehr der Schweiz gegen Bedrohungen aus der Luft wird in Zukunft mit einer Kombination aus Kampfflugzeugen und bodengestützter Luftverteidigung erfolgen.

Die Schweiz verfügt auf diesem Gebiet über langjährige Erfahrung (seinerzeit mit dem Florida-System, den Mirage IIIS und den Lenkwaffen BL-64 Bloodhound, die alle in den Händen des Luftverteidigungsregiments 2 waren). Das Umfeld und die anspruchsvolle Topographie unseres Landes erfordern eine kombinierte Luftverteidigung. Dies ist auch heute nicht anders.

Der Schweizer Luftraum befindet sich im Herzen Europas. Mehrere wichtige Luftstrassen kreuzen sich darin und tagtäglich werden 3500 bis 5000 zivile Überflüge verzeichnet. Wenn sich nichts wesentlich ändert, wird die zivile Nutzung künftig noch zunehmen. Es wird in Zukunft noch wichtiger werden, sich einen Überblick über das Geschehen zu verschaffen und diesen aufrechtzuerhalten – über eine Darstellung der allgemeinen Luftlage zu verfügen⁴ – und nach Bedarf geeignete luftpolizeiliche Massnahmen zu ergreifen. Auch wenn wir das Privileg haben, heute in einer wenig angespannten geopolitischen/geostrategischen Lage zu leben, heisst es, die Flugsicherheit (flight safety) zu gewährleisten und nicht nur die Sicherheit im militärischen Sinne.

Anders gesagt geht es darum, alles zu tun, um eine Kollision von Zivilflugzeugen in unserem Luftraum und damit in unserem Verantwortungsbereich aufgrund eines Fehl- und unüberprüften Verhaltens eines Benutzers zu vermeiden. Nur Kampfflugzeuge sind in der Lage, die notwendigen Kontrollen durchzuführen.

Als die von den USA geführte Koalition im März 2003 den Irak-Krieg auslöste, verbot der Bundesrat basierend auf dem Neutralitätsrecht den Überflug der Schweiz mit Koalitionsflugzeugen, mit Ausnahme von humanitären Flügen und medizinischen Evakuierungsflügen. Eine solche Massnahme muss natürlich streng kontrolliert und gegebenenfalls durchgesetzt werden. Dieses Beispiel der jüngsten Geschichte zeigt, dass unser Luftraum von strategischer Bedeutung ist, auch wenn sich unser Land in der normalen Lage (Frieden) und fernab von den Konfliktgebieten befindet.

⁴ Recognised Air Picture

14 Die Schweiz muss ihren Luftraum auf angemessene Art und Weise selbst verteidigen

Die Schweizer Luftpolizei hat einen hohen Qualitätsstandard erreicht. Ab Januar 2021 wird dieser Dienst während des ganzen Jahres rund um die Uhr sichergestellt.

Diese Kapazität hat auch weit über die Landesgrenze hinaus einen erheblichen dissuasiven Effekt. Die Neutralität der Schweiz verlangt, dass sie diese Dienstleistung selbst erbringt. Sie kann natürlich, wie dies bereits heute von Fall zu Fall geschieht, die Wirksamkeit dieser Mission durch bilaterale Abkommen mit unseren Nachbarstaaten optimieren.

Bei künftigen Krisen oder Konflikten ist es in jedem Fall von Anfang an wichtig, den Luftraum gut unter Kontrolle zu haben. Wenn die Schweiz über genügend Mittel verfügt, um Verstösse gegen die Neutralität wirksam zu bekämpfen, kann sie ihre Handlungsfreiheit wahren und ist so besser in der Lage, sich aus Konflikten herauszuhalten.

Nur Kampfflugzeuge können diese Mission von nationalem Interesse erfüllen.

15 Die heutigen Mittel der Luftverteidigung müssen erneuert und ergänzt werden

Alle unsere Mittel zur Luftverteidigung werden in den nächsten Jahren das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen. Die im Expertenbericht dargelegte Ersatzplanung erscheint mir sinnvoll und kohärent.

Das angestrebte Niveau der Leistungen (wie der Ambitionen) ist angemessen. Meiner Meinung nach ist es unerlässlich, dass der Bundesrat diese Linie für die nächsten Jahre beibehält und seine Meinung nicht mehr ändert (ausser natürlich bei einer wesentlichen Veränderung der internationalen Sicherheitslage). Die Bevölkerung muss in der Lage sein, das Ambitionsniveau der Regierung klar erkennen zu können. Deshalb muss der Inhalt des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft» klar als *die* Doktrin deklariert und breit verteilt werden.

16 Langfristige Investition

Die Schweiz gilt als stabiler und transparenter Staat. Sie strahlt damit Vertrauen aus und ermöglicht eine harmonische Entwicklung aller modernen und künftiger Lebensbereiche.

Es ist wichtig, dieses hohe Niveau beizubehalten, und daher unerlässlich, rechtzeitig in die Sicherheit zu investieren. Der Ertrag aus dieser Investition ist offensichtlich und betrifft alle Departemente und die gesamte Bevölkerung direkt oder indirekt.

Der Bericht erklärt unter anderem, dass, wenn die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und Mittel der bodengestützten Luftverteidigung Anfang der 2020er Jahre beschlossen wird, diese neuen Systeme erst um 2030, das heisst in mehr als zehn Jahren, voll einsatzfähig sein werden. Mit einer Nutzungsdauer von 30 bis 40 Jahren sollten sie bis in die 2060er Jahre oder noch länger in Betrieb bleiben. Niemand kann heute vorhersehen, wie sich das Sicherheitsumfeld der Schweiz in der Zwischenzeit entwickeln wird und in welcher Form bewaffnete Konflikte geführt werden. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Vereinigten Staaten, Russland und die meisten europäischen Länder in den kommenden Jahren erhebliche Summen in die Modernisierung ihrer Luftkriegspotenziale investieren werden. Dies zeigt deutlich, dass dieses Potenzial auch in den kommenden Jahrzehnten aus militärischer Sicht wichtig bleibt und dass diese Beschaffungen ermöglichen werden, die Handlungsfreiheit in diesem Bereich aufrechtzuerhalten.

17 Übereinstimmung mit der Weiterentwicklung der Armee

Die im Expertenbericht vorgestellte Planung ist absolut kohärent und stimmt mit der 2018 eingeleiteten Weiterentwicklung der Armee (WEA) überein. Der einzige besonders im Auge zu behaltende Punkt wird sein, welches Personal auf den zu beschaffenden neuen Systemen eingesetzt wird.

Ein Schwerpunkt muss auf die Rekrutierung und Bindung von qualifiziertem zivilem und militärischem Personal gelegt werden. Dazu dürften Massnahmen zur Erhöhung oder zumindest zum Erhalt der Attraktivität für die Mitarbeitenden notwendig sein.

Die Konkretisierung der bevorstehenden Beschaffungen wird sicherlich sowohl auf das zivile wie auch auf das militärische Personal motivierend wirken. Aber die Personalgewinnung und -ausbildung in einem so spezialisierten Fachgebiet wie der Luftverteidigung ist ein langwieriges Unterfangen.

Dieser Aspekt muss bei der künftigen Entwicklung der Personalressourcen des VBS sorgfältig überwacht werden.

18 Mögliche Optionen für die Erneuerung der Mittel der Luftverteidigung im Rahmen einer ausgewogenen materiellen Entwicklung der Armee

Die Expertengruppe hat sich mit vier Optionen sowie sämtlichen denkbaren, oftmals von «Pseudoexperten» eingebrachten Alternativkonzepten befasst.

Ich habe die vier Optionen im Detail analysiert. **Meine persönliche Einschätzung ist, dass die Option 2 besonders gut geeignet und den finanziellen Möglichkeiten des Bundes zu entsprechen scheint.** Diese Option sieht die Beschaffung von rund vierzig modernen Kampfflugzeugen und einem System der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite vor. Die F/A-18C/D und die F-5 Tiger würden mit der Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge schrittweise ausser Dienst gestellt. Das System der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite könnte eine Fläche von rund 15 000 km² abdecken, d. h. in etwa die Fläche des schweizerischen Mittellands. Für den Objektschutz und den Schutz der Bodentruppen gegen Bedrohungen im Nahbereich würden in der Zwischenzeit Teile der heute vorhandenen Fliegerabwehrmittel eingesetzt. Die Investitionsausgaben hierfür wurden von den Experten auf 9 Milliarden Schweizer Franken geschätzt.

Mit der Option 2 ist das Gleichgewicht zwischen Kampfflugzeugen und bodengestützter Luftverteidigung am ausgewogensten, um im Bedarfsfall einen ausreichenden Raumschutz für unsere Bevölkerung (die sich im Mittelland konzentriert) und für die Armee sicherzustellen. Die Durchhaltefähigkeit beim Luftpolizeidienst während längerdauernden Spannungen entspricht dem militärischen Bedarf für diese Aufgabe.

Die Weiterentwicklung der anderen Armeebereiche wird durch das Programm Air2030 nicht zu stark eingeschränkt und kann somit für das Gesamtsystem geplant und umgesetzt werden.

Es bleibt festzustellen, dass der finanzielle Faktor offenbar einen starken Einfluss auf den Grundsatzentscheid des Bundesrates hatte, mit dem er das VBS ermächtigte, die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums für maximal 8 Milliarden Franken zu planen.

Daraus leite ich eine implizite Aufgabe für die Evaluation im Rahmen des Programms Air2030 ab: zu ermitteln, mit welchen Systemen – Kampfflugzeugen und bodengestützter Luftverteidigung – im Verbund der Konfiguration der Option 2 als Gesamtsystem der integrierten Luftverteidigung bei einem Kostendach von 8 Milliarden Schweizer Franken am nächsten zu kommen ist. Es gilt, sich mit den bewilligten Mitteln so stark wie möglich der Option 2 anzunähern.

19 Elemente der Evaluation

Der Evaluationsprozess hat begonnen und scheint klar und kompetent geplant. Die Verantwortung liegt beim Rüstungschef. Ich habe in diesem Bereich keine Verbesserungsvorschläge, auch weil die Erfahrungen aus den letzten Evaluationen – insbesondere jener zum Teilersatz des F-5 E/F Tiger von 2008 bis 2012 – berücksichtigt wurden.

Die grösste Herausforderung wird sein, die Vertraulichkeit der Ergebnisse über längere Zeit zu wahren (von April 2019, wenn die ersten Flugzeuge zur Flugerprobung in der Schweiz sind, bis zur Typenwahl durch den Bundesrat Ende 2020 oder gar später). Die während der Evaluation gewonnenen Daten müssen während der ganzen Zeit sorgfältig und streng geschützt werden.

Abgesehen von den offensichtlichen Aspekten der Leistung, der raschen Einsatzfähigkeit nach einem Alarm am Boden und der Wirksamkeit und Zuverlässigkeit des flugzeugeigenen Waffensystems müssen drei weitere Eigenschaften während der Evaluation vertieft geprüft und bei der Wahl des Kampfflugzeugs berücksichtigt werden:

1. Die **Verbindungskapazität** (bereits in Ziffer 4 erwähnt).
2. Ein vernünftiges Niveau der **Autonomie bei der Bewirtschaftung und allfälligen Modifikation der Software der eingebauten Computersysteme**.
3. Die Möglichkeit, das Flugzeug mit **Biotreibstoff** betreiben zu können, oder zumindest der Nachweis, dass das Flugzeug demnächst über diese Möglichkeit verfügen wird. Bei einer potenziellen Nutzungsdauer von 40 Jahren muss das neue Kampfflugzeug meines Erachtens unbedingt über diese Option verfügen und eine autonome Produktion in der Schweiz möglich sein, um Instabilitäten bei der Verfügbarkeit von fossilen Treibstoffen ausweichen zu können.
4. Die **Stealth-Fähigkeit** des Flugzeugs. Diese Eigenschaft ist für den Luftpolizeidienst in einer eher ruhigen Lage wie der aktuellen weniger zentral, würde in einer Phase erhöhter Spannungen aber definitiv an Wichtigkeit gewinnen. Die Überlegungen zur Reduktion der Signatur und zur Stealth-Fähigkeit im Bericht sind stichhaltig; es ist wichtig, daran festzuhalten und sie vor allem laufend den Erkenntnissen aus der Evaluation und der Forschung anzupassen.

20 Finanzierungsaspekte

Dieser Punkt ist besonders kritisch für das Parlament, die Bevölkerung und das VBS.

Die Erfahrung der Armeereform XXI hat gezeigt, dass das VBS systematisch von Sparmassnahmen und Budgetkürzungen betroffen ist und kaum über das benötigte und ursprünglich von der Politik versprochene Budget verfügt. Aus finanzieller Sicht besteht die Herausforderung deshalb darin, das umzusetzen, wovon man als Grundlage für das Programm Air2030 ausgegangen ist. Dazu wird sicherzustellen sein, dass die versprochene Erhöhung des Armeebudgets um real 1,4 % pro Jahr ab 2021 gemäss dem Grundsatzentscheid des Bundesrats vom 8. November 2017 eingehalten und nicht vergessen wird. Abgesehen von der Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums werden in den kommenden Jahrzehnten nämlich weitere Investitionen vorzusehen sein. Namentlich werden die wichtigsten Waffensysteme der Bodentruppen zu ersetzen sein, die teilweise ebenfalls demnächst das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen. Insgesamt werden im Rahmen der Rüstungsprogramme 2023 bis 2032 rund 15 bis 16 Milliarden Franken benötigt werden. In diesem finanziellen Rahmen sollte es möglich sein, die notwendigen Fähigkeiten zu erlangen und die Weiterentwicklung der Armee als Gesamtsystem sicherzustellen.

Ferner wird es sehr schwierig sein, die Betriebskosten angesichts völlig neuer logistischer Ansätze und von Kooperationen, die voraussichtlich von einem Kandidaten zum anderen grundlegend anders aussehen werden, langfristig einzuschätzen. Obwohl wir natürlich über die Erfahrung mit der F/A-18-Flotte verfügen, die bei den Betriebskosten von der Grössenordnung her sicherlich mit den evaluierten Flugzeugen vergleichbar ist, schlage ich Ihnen vor, eine strikte und systematische Kontrolle der Kostenkalkulation und -entwicklung einzufordern.

Schliesslich stossen die Nebenwirkungen dieses beträchtlichen finanziellen Aufwands auf die anderen Departemente und Aufgabenbereiche auf teils ziemlich heftige Kritik. Es kann nicht genug informiert und kommuniziert werden, dass dieses Geld aus dem ordentlichen Armeebudget und dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan stammt und dass es nicht anderswo fehlen wird. Der vereinbarte finanzielle Aufwand scheint bestens vertretbar und legitim, sowohl auf politischer wie auch auf finanzieller Ebene.

Im Film von Frédéric Gonseth über das Debakel der Gripen-Beschaffung sagt eine Mitwirkende, dass jeder Rappen, der für den Gripen ausgegeben werde, einer sei, den man bei den Schulen, den Spitälern und den Sozialleistungen wegnimmt, was inakzeptabel sei. Dies ist für die Bevölkerung ein sehr empfindlicher Punkt und es muss alles unternommen werden, um die Häufigkeit und die Lautstärke solcher Kritik in unserem Fall zu minimieren (man wird sie natürlich niemals gänzlich unterbinden können!). Es wird unmissverständlich zu kommunizieren sein, dass diese Beschaffung im Rahmen des mehrjährigen **ordentlichen** Verteidigungsbudgets erfolgt, verteilt auf 10 Jahre mit einer Erhöhung dieses Budgets um real 1,4 %, pro Jahr ab 2021, wie bereits erwähnt, gemäss dem Grundsatzentscheid des Bundesrats vom 8. November 2017.

Da der finanzielle Aspekt einer solchen Beschaffung für die Bevölkerung ein empfindlicher Punkt ist, empfehle ich dringend, die Zahlen zur Entwicklung der direkten Bundessteuer für physische Personen ab 2021 nach Einkommenskategorien sorgfältig vorzubereiten. Es ist wichtig, bei allem, was die Bevölkerung finanziell betrifft, die Karten auf den Tisch zu legen und vorbereitet zu sein, um Fragen der Medien zu diesem Punkt jederzeit präzise beantworten zu können.

Es kann auch nicht oft genug wiederholt werden, dass die Ausgaben für die Luftverteidigung, je nach berücksichtigter Option und Zahlungsmodus, einen Anteil in der Grössenordnung von jährlich rund 0,5 bis 2 % an den Ausgaben des Bundes (2018 ca. 70 Milliarden) betragen.

21 Klima und Umweltbelastung

Dieses Thema ist hochaktuell und muss meiner Meinung nach vollkommen transparent angegangen werden. Beim neuen Kampfflugzeug kann von einem vergleichbaren Energiebedarf wie bei den heutigen ausgegangen werden. In naher Zukunft sehe ich keine wirklich neuen Entwicklungen oder technologische Durchbrüche bei den Triebwerken mit Nachbrenner für Militärflugzeuge, die deren Energiebilanz signifikant beeinflussen könnten. Die geplanten Evaluationen werden eine ungefähre Vorstellung zur Umweltauswirkung geben, sowie auch zum Lärm, der zweifellos in etwa mit jenem der heutigen Flugzeugen vergleichbar sein sollte.

22 Kompensationsgeschäfte und Industriebeteiligung

Der Expertenbericht hält fest: «Beschafft die Schweiz Kriegsmaterial im Ausland, vereinbart sie bei grösseren Beschaffungen in der Regel mit dem Hersteller eine sogenannte Industriebeteiligung. Dieser verpflichtet sich, mittels zusätzlicher Aufträge an Schweizer Firmen bis zu hundert Prozent des ihm zugeflossenen Vertragswertes zu

kompensieren, weshalb auch von Kompensationsgeschäften gesprochen wird – international im Allgemeinen von Offset. Nutzniesser dieser Praxis sind zum einen die Schweiz und die Armee, indem sich auf diese Weise diverse sicherheitsrelevante Kompetenzen und Technologien erwerben lassen. Zum anderen profitiert auch die Schweizer Industrie, die mit diesen Aufträgen Kompetenzen ausbauen und Märkte erschliessen kann.»

Das Thema Kompensationsgeschäfte gehört nicht zu meinem Kompetenzbereich. Ich habe ausserdem festgestellt, dass seit Sommer 2018 einige Arbeiten, Studien und Artikel zu diesem Thema erstellt und zum Teil publiziert wurden.⁵ Sie bieten eine gute Übersicht zu dieser Frage und ergänzen die im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» dargelegten Elemente.

Da Sie ausserdem den ehemaligen Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle Kurt Grüter um seine sachverständige Einschätzung zu dieser Frage gebeten haben, werde ich mich nicht weiter mit diesem Thema befassen.

23 Schlussfolgerungen, Beurteilung und Empfehlungen

23.1 Schlussfolgerungen und Gesamtbeurteilung

Das VBS muss bei seinem Vorhaben alle relevanten Elemente, die im Wesentlichen im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» enthalten sind, berücksichtigen. Ich empfehle die Option 2 auf Seite 122 des Expertenberichts. Diese Option ist kohärent und befähigt die Luftwaffe dauerhaft zur Wahrung der Lufthoheit, selbst längerfristig in Zeiten erhöhter Spannung, und zu einer ausreichenden Luftverteidigung im Konfliktfall.

Der Bericht hält klar fest, dass die Erneuerung der Mittel zur Luftverteidigung, angesichts der heute schon marginalen Fähigkeit zum Schutz gegen Bedrohungen aus der Luft, dringend anzugehen ist und zu diesem Zweck mit der Evaluation eines neuen Kampfflugzeugs begonnen werden soll, mit dem Ziel, die Typenwahl 2020 zu treffen und den Verpflichtungskredit mit der Armeebotschaft 2022 beantragen zu können. Dazu wurde mit der Armeebotschaft 2017 ein erster Kredit für die Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB) vom Parlament genehmigt, damit die Beschaffungsvorbereitungen rechtzeitig eingeleitet werden konnten. Diese Arbeiten sind in Gang. Darüber hinaus muss die im Frühjahr 2016 sistierte Evaluation eines Systems der bodengestützten Luftverteidigung konzeptionell neu aufgesetzt und auf der Grundlage der im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» beschriebenen Eckwerte so rasch wie möglich neu aufgenommen werden, mit dem Ziel, den für die Beschaffung eines Systems grösserer Reichweite erforderlichen Verpflichtungskredit spätestens mit einer Armeebotschaft zu Beginn der 2020er Jahre beantragen zu können. Auch diese Arbeiten sind in Gang.

Schliesslich sind zwei Elemente in Zusammenhang mit der Finanzierung der neuen Mittel zur Luftverteidigung in der Zwischenzeit geklärt worden. Mit seinem Grundsatzentscheid vom 8. November 2017 hat der Bundesrat den Finanzrahmen festgelegt und vorgesehen, dass die Finanzierung über den ordentlichen Budgetprozess des Bundes und der Armee abgewickelt wird. Damit dürfte gewährleistet sein, dass die materielle Weiterentwicklung der Armee als Gesamtsystem dank der Erhöhung des

⁵ Prof. Dr. Thomas Friedli, Dominik Kohr, Philipp Osterrieder, Michael Weich; Institut für Technologiemanagement an der Universität St. Gallen: Studie zu industriellen Beteiligungen. Swissmem Network; Das Magazin des Werk- und Denkplatzes Schweiz: Ausgabe 1/19; Internet: https://www.swissmem.ch/fileadmin/user_upload/Swissmem/Publikationen/Network/Swissmem_Network_2019_01_d.pdf.

Diego Heinen: Offset-Geschäfte der Schweiz; Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis: Schriftliche Arbeit verfasst an der School of Management and Law Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.

Armeebudgets um real 1,4 Prozent pro Jahr ab 2021 zielgerichtet und auf einer soliden Grundlage geplant werden kann.

Somit ist die Erneuerung der Mittel für die Luftverteidigung auf den im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» skizzierten soliden und kohärenten Grundlagen basierend eingeleitet worden. Während des Prozesses zur Evaluation, Auswahl und operativen Einführung der gewählten Systeme gilt es auf allen Hierarchiestufen, zuverlässig am Kurs festzuhalten.

23.1.1 Wichtige Empfehlungen

Die zwei in Ziffer 5 meines Berichts vorgeschlagenen Sofortmassnahmen sind dringend:

- 1. Offizielle Sanktionierung des Berichts «Luftverteidigung der Zukunft» als Arbeitsgrundlage des VBS für die Durchführung des Projekts und sämtliche nachgelagerten Arbeiten zum Programm Air2030.**
- 2. Vorschlag für einen neuen Planungsbeschluss ausschliesslich für das neue Kampfflugzeug, der festlegt, dass der Entscheid des Bundesrates über den Flugzeugtyp unter keinen Umständen getroffen wird, bevor die Ergebnisse eines möglichen fakultativen Referendums bekannt sind.**

23.1.2 Weitere Empfehlungen

1. Präsentation Ihrer geostrategischen und geopolitischen Lagebeurteilung bei jedem grösseren Etappenentscheid im Prozess Air2030.
2. Klare Bevorzugung der Option 2 von den vier im Bericht dargelegten Optionen. Dabei ist alles zu unternehmen, dieser Option innerhalb des verfügbaren Finanzrahmens bestmöglich zu entsprechen.
3. Besondere Berücksichtigung der Aspekte der Verbindungskapazität, einer vernünftigen Autonomie in der Bewirtschaftung und allfälligen Modifikation der Software der eingebauten Computersysteme, des möglichen Einsatzes von Biotreibstoff und der Stealth-Fähigkeit bei der Evaluation und der abschliessenden Wahl des Kampfflugzeugs.
4. Klare und konsequente Kommunikation Ihrer Botschaft während der nächsten zwei Legislaturen. Aufforderung an Ihre Kolleginnen und Kollegen im Bundesrat, es Ihnen gleichzutun.
5. Erbitten oder gegebenenfalls Einfordern absoluter Disziplin und Loyalität in der Kommunikation von Meinungsführenden. Dazu gehören Vertreterinnen und Vertreter der Politik, Mitarbeitende der Bundesverwaltung, ehemalige und aktive höhere Stabsoffiziere, ehemalige und aktive Offiziere, ehemalige und aktive Militärpiloten, Offiziers- und Waffengesellschaften sowie Vertreter der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie.
6. Erstellung eines einfachen und standardisierten Informationsdossiers mit Vorlagen sowie eines Instruktionsmoduls für Referentinnen und Referenten (Experten und politische Vertreter), und zwar so rasch wie möglich und nicht erst für die Kampagne zu einem allfälligen fakultativen Referendum. Auch die Nutzung der sozialen Medien muss sehr ernst genommen werden – sie haben die attraktive Seite des Themas bereits erfasst. Die Webseite des VBS «Air2030 – Schutz des Luftraumes» ist ein erster Schritt in diese Richtung (<https://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/schutz-des-luftraumes.html>).

7. Orientierung an der Informationsstrategie von Bundesrat Kaspar Villiger und seinem Kommunikationschef Daniel Eckmann, die 1992 und 1993 das Ziel verfolgten, in allen Regionen der Schweiz faktenbasiert, objektiv und transparent zu informieren. Dies ist der Preis für die Maximierung der Erfolgsaussichten, falls es nach einem erfolgreichen fakultativen Referendum zu einer Volksabstimmung kommt.
8. Mehrmaliges Betrachten des Films «Ein Volk auf der Höhe» von Frédéric Gonseth (Historiker und überzeugter Patriot), um wirklich zu verstehen, wie unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger die direkte Demokratie erleben (Anhang 1).
9. Unmissverständliche Klarstellung, dass die Kosten für das Programm Air2030 sich innerhalb des ordentlichen Verteidigungsbudgets bewegen werden, welches ab 2021 während 10 Jahren geringfügig wachsen wird. Beauftragung Ihrer Dienststellen, die Antworten auf Fragen nach der Auswirkung dieser Budgeterhöhung auf die direkte Bundessteuer sorgfältig vorzubereiten.
10. Beauftragung des Chefs Armeestab, gewisse Punkte (Anhänge 3 und 4) im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft» nochmals zu prüfen und nötigenfalls zu präzisieren oder zu klären.

Claude Nicollier

Beilagen

1. Film von Frédéric Gonseth über das Geschäft «Gripen-Fonds» (in Französisch)
2. Artikel in der Revue Militaire Suisse «La démocratie jusqu'au crash» (in Französisch)
3. Liste der zu klärenden Punkte im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft»
4. Überlegungen zum Florako-System, die mir Korpskommandant aD Walter Dürig zukommen liess

Die Beilagen 1 und 2 wurden Ihnen am 20. März 2019 bereits abgegeben.

La démocratie jusqu'au crash

Autor(en): **Keckeis, Christophe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2016)**

PDF erstellt am: **22.04.2019**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-781517>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Le JAS-39 Gripen E, symbole d'une débâcle dans les urnes.

Politique de sécurité

La démocratie jusqu'au crash

Christophe Keckeis

Ancien Chef de l'Armée (2003-2007)

Il y a 725 ans que la Suisse existe. Sa dernière Constitution date d'avril 1999. Il y a 102 ans que les Forces Aériennes existent. A chaque nouvelle étape de leur évolution, les Suisses ont et se donnent beaucoup de peine.

Il a fallu 5 ans (1910-1914) et le début d'une guerre mondiale pour réussir à convaincre l'Etat-major de l'armée que la guerre devenait aussi aérienne.

Il a fallu ensuite 8 ans et de nouveau une guerre mondiale pour créer l'Escadre de Surveillance, avec mission d'assurer la souveraineté aérienne au-dessus de la Suisse. La menace était claire depuis 1933; l'Ordonnance sanctionnant l'Escadre a été signée en 1941 et son aptitude opérationnelle a été atteinte en 1943.

Puis, plus tard, tous les prototypes d'avions de combat proposés par nos ingénieurs ont connu le même sort: abandon politique par manque de compréhension et de confiance. Je pense ici au P-16 et au N-20. En 1964, l'acquisition des *Mirage* devient une « affaire *Mirage*. » En 1972, l'évaluation comparative du *Corsair* et du *Milan* s'est terminée par une décision « 0. »

En 2004, le premier Programme d'armement après le vote clair (76 %) des Suisses pour l'Armée XXI, a été refusé parce qu'il prévoyait l'acquisition de deux Casa 235 à 120 millions. Le parti principal de notre démocratie y voyait un moyen de « projection de force, » et donc un problème potentiel pour notre neutralité.

En 2009, au lieu de sanctionner le résultat clair de l'évaluation comparative entre Eurofighter, *Gripen* et *Rafale*, le Chef du DDPS demande un nouveau Rapport sur la Politique de sécurité 2010, pour gagner du temps et pour pouvoir renoncer avec élégance à assumer ses responsabilités politiques. Le 18 mai 2014, le peuple refuse l'achat du *Gripen*. C'est la première bataille gagnée par le GSsA.

Essayons de repérer les causes principales de ce dernier échec et d'identifier quelques pistes pour faire mieux la prochaine fois.

Mais n'oublions surtout pas de rappeler, pour commencer, les arguments qui auraient dû permettre de réussir, malgré l'échec final du projet devant le souverain:

- Le concept d'engagement du NAC, écrit en 2007, était robuste et pense à long terme. Il s'est avéré juste et équilibré jusqu'en 2014;
- Le processus du Masterplan de l'Etat-major de l'Armée était excellent;
- Le conflit en Ukraine de 2013 a réveillé un peu la peur oubliée d'une guerre possible en Europe, mais trop tard pour influencer le vote de manière décisive. Ceci aurait dû être le facteur essentiel, puisqu'il s'agissait de redonner à nouveau à notre armée ce qu'elle avait perdu en 1994, c'est-à-dire la cohérence indispensable pour pouvoir mener un conflit avec feu opératif;
- La décision du Brésil d'acheter le *Gripen* a été rassurante.
- Le journal « tous ménages » enrichi par les trois Conseillers fédéraux les plus directement concernés, a été bien compris, mais il est arrivé trop tardivement.
- L'engagement de divers groupes pro-armée a été exemplaire;
- Le contrat de Gouvernement à Gouvernement était exceptionnel;
- Le fait que la Suisse a renoncé à toute « helvétisation » de l'avion a simplifié les défis techniques;
- L'adversaire du *Gripen*, le *Graupe* pour une Suisse sans armée, a réussi, pour la première fois, une opération majeure contre l'Armée grâce au fait qu'il n'a pas été identifié à temps. Cette tactique date de Sun Tzu;
- Un engagement gigantesque de tous les professionnels ayant œuvré pour cette acquisition;
- La qualité des trois avions évalués qui, tous, remplissaient le cahier des charges.

L'erreur principale

La gouvernance politique erratique des le debut du projet d'acquisition de nouveaux avions de combat pour remplacer les *Hunter* et les *Tiger* est la cause principale de cet echec.

On repere de nombreuses erreurs a tous les echelons de notre democratie: Parlement, Conseil federal, Chancellerie federale et DDPS.

Huit annees se sont ecoulees entre la signature du Concept d'engagement et le vote final du souverain. Durant cette periode, le Conseil federal, ainsi que le Chef du DDPS, ont change plusieurs fois et totalement leurs points de vue.

La decision du type d'avion de novembre 2011a fortement surpris. En effet, le *Rafale* etait de loin en tete apres l'evaluation, suivi de l'Eurofighter et ensuite du *Gripen*. Pensant bien faire politiquement, le Chef du DDPS a choisi l'avion le meilleur marche (un seul reacteur). Les resultats aux urnes ont montre que les Suisses n'aiment pas le « moins bon; » ils veulent le meilleur. Ce fut le cas pour le *Mirage*, ainsi que pour le F/A-18.

Le vote du 9 fevrier 2014 precedent le vote sur le *Gripen*, concernant l'immigration massive, a mis la Suisse, et plus precisement la Suisse romande, dans tous ses etats. De fortes emotions a l'egard de l'Union democratique du centre (UDC), responsable de ce resultat, ont accompagne les citoyennes et citoyens durant longtemps. Un besoin de revanche a vite ete signale et c'est malheureusement la votation suivante, celle concernant l'achat du *Gripen*, qui presentait une opportunité ideale pour prendre cette revanche.

De plus, les medias ont commente durant trois semaines la votation passee, au lieu de se lancer immediatement dans la campagne d'information sur la prochaine. Ces trois semaines ont peut-etre manque pour faire comprendre au peuple le besoin de l'achat du *Gripen*.

La conduite de la campagne etait d'abord en mains du Parti democrat chrétien (PDC). Puis tout a coup, et sans bien expliquer pourquoi, le PDC abandonne ce projet et c'est l'Union democratique du centre (UDC) qui doit intervenir, en dernier recours, pour sortir son unique Conseiller federal de l'impasse.

Les nombreuses et diverses reactions cueillies tout au long de la campagne ont montre que le Souverain menait une politique d'interets particuliers, et non pas une strategie

de politique de securite digne de ce nom. Le *Gripen* est

devenu malgre lui, le bouc emissaire pour faire valoir les emotions personnelles de chacun.

Un parlementaire expert en la matiere, pilote de ligne et ancien pilote militaire, membre du parti UDC, relance beaucoup trop tardivement l'idee d'un Plan B, qui consisterait a acheter chaque annee un petit nombre d'avions de combat. Cette idee avait ete soigneusement etudiee bien avant et abandonnee pour toutes sortes de raisons, mais surtout par manque de flexibilite.

Le President du Parti liberal radical (PLR), traditionnellement pro armee, s'exprime contre le projet *Gripen* et destabilise ainsi beaucoup de citoyens habituellement pro armee.

Et comme dernier point au niveau de la gouvernance erratique, je repere l'absence totale de volonte de *debriefing*. C'est la raison qui m'a motive a ecrire cet article.

Heureusement, l'actuel Chef du DDPS a identifie rapidement cette erreur grave et a remis le projet d'un nouvel avion de combat a sa juste priorite.

Toujours sur notre piste de *factfinding*, relevons les faits suivants:

Au niveau du DDPS, le manque de courage politique en 2009: au lieu de sanctionner le resultat evident de l'evaluation, le Chef du DDPS demande un nouveau Rapport de politique de securite.

De plus, il annonce tres tot qu'il veut aller devant le Souverain avec cette question, alors que tous les marqueurs (Rapport annuel *Sicherheit* de l'Academie militaire a l'ETH de Zürich et du Center for Security studies de Zürich) indiquent clairement qu'une majorite du peuple ne voulait pas de nouvel avion de combat. On peut penser ici a l'effet d'une pression politique de la gauche (n'oublions pas que le Parti socialiste a exprime sa volonte de suppression de l'armee dans son Programme), a de la betise, ou a la volonte cachee de faire echouer le projet, ou encore a une perception de la population suisse actuelle totalement depassee (l'UDC n'est pas la Suisse), autrement dit un deni de realite.

L'attitude anticipee, malheureusement ressentie par beaucoup de citoyens comme arrogante, au soir du vote de septembre 2013 (72,3 % pour une armee de milice) - « ce resultat indique que nous n'aurons aucun probleme a faire passer le projet Gripen, » a indispose de nombreux votants. Le souverain suisse n'apprecie pas que des membres du Conseil federal anticipent avec determination les resultats de votations.

La critique directe, en « live, » mais justifiee a l'egard d'un modérateur de la TV suisse-allemande, a ete le facteur qui, ensuite, a indispose de nombreux medias.

Le concept de communication a ete mediocre et inadapté. Il n'a pas tenu compte des nombreuses remarques venant des groupes travaillant au front et au contact direct avec le souverain. Ainsi, les mensonges les plus vifs de

l'adversaire de l'avion (par exemple « l'avion coutera

10 milliards et non pas 3,126, et cet argent manquera ailleurs - sante, formation, creches, AVS, etc... ») n'ont pas ete corriges avec suffisamment de force, d'insistance et de clarte.

Une plaisanterie tres applaudie ici et la concernant nos epouses et leur « *anciennete par rapport a la haute technologie de tous les autres elements de nos menages modernes* » a coute de nombreuses voix negatives dans l'urne. La gente feminine de notre pays a ete touchee par ce genre d'humour douteux et l'a exprime dans l'urne.

L'annonce du futur concept de stationnement de l'Armée après le Projet de Développement de l'Armée (DEVA), c'est-à-dire après 2018, en pleine campagne, alors que rien n'est encore définitivement décidé, et qui indique que les Forces Aériennes se retireront de la base aérienne de Sion, a coûté des milliers de voix valaisannes.

La présentation du Chef du DDPS devant la Chambre des États le 6 mars 2013 et reprise par divers médias, a également été déterminante par sa qualité misérable et indigne de cet échelon politique. Cette Chambre, traditionnellement fidèle à l'Armée, a refusé le projet Gripen à une voix près. Le représentant du Valais était absent. Une relecture du procès-verbal de cette séance indique (14 mois avant la votation) que le projet n'avait plus aucune chance de passer le cap devant le souverain.

Les critiques du Chef du DDPS à l'égard du Président de la Confédération, qui présidait en même temps l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et s'engageait de manière brillante dans le dossier de la guerre en Ukraine n'ont pas été appréciées, surtout en Suisse romande. Le travail exemplaire du Conseiller fédéral Burkhalter, a été qualifié de « problématique » pour la neutralité de la Suisse par l'UDC. Encore une fois, de nombreuses voix neuchâteloises ont été perdues inutilement dans l'urne.

Le dossier de la police du ciel 24 heures sur 24 a été négligemment remis à plus tard de nombreuses fois, par manque de courage politique et de compréhension de la matière, alors que les indicateurs étaient évidents. Un Jumbo de la Korean Airlines abattu en 1983, puis l'attaque sur New York et Washington en 2001, ont convaincu tous les pays sérieux du monde qu'il fallait améliorer leurs prestations dans ce domaine.

Il aura fallu l'imagination d'un copilote de ligne éthiopien qui a choisi, en pleine campagne pour le Gripen, de demander l'asile politique par radio à Genève, avec 202 passagers comme otages à bord de son avion, pour faire enfin avancer ce projet. C'est la première fois au monde que cette tactique originale a été mise en œuvre, et il a fallu que cela se fasse en Suisse au plus mauvais moment. C'est un coup du destin.

L'armée a été durant 3 mois ridiculisée dans les médias à cause de son absence « en-dehors des heures de bureau, » alors que l'officier en charge à la centrale d'engagement des Forces Aériennes, avait fait son job de manière exemplaire et selon nos accords avec les pays voisins, vers 4 heures du matin.

Jamais cette communication aberrante n'a été rigoureusement contrôlée, et aujourd'hui encore, le citoyen moyen ne sait pas ce qui s'est effectivement passé lors du vol et 702 du 17 février 2014 qui a atterri à Genève à 0602. L'armée suisse a perdu la votation sur le Gripen, mais elle a enfin obtenu la mission de mettre sur pied au plus vite, un service de police du ciel 24 heures sur 24.

Les médias

Durant toute la campagne (écourcée de trois semaines durant lesquelles les médias parlaient encore du désastre du 9.2.14), on a pu repérer une présence prioritaire des messages contre l'acquisition des avions.

Des sondages ont clairement indiqué que des réponses de Citoyens aux enquêtes de journaux étaient « pipées » et non pas objectives.

Le grand tour de force a été le fait que le Groupe pour une Suisse sans Armée, qui était en fait le moteur de la campagne contre le Gripen, n'apparaissait pas officiellement. De nombreux citoyens n'ont pas réalisé qu'ils votaient pour le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) en votant contre le Gripen.

Le DDPS était absent des réseaux sociaux, alors que des milliers de messages le concernaient directement et lui imposaient une écrasante défaite programmée. C'est la force de l'internet.

Présence de l'Armée durant la Campagne

La fidélité politique du Chef de l'Armée (« *Es gilt das Primat der Politik* ») a limité sa présence dans le grand public.

La campagne des militaires a été frileuse, paralysée par des directives catastrophiques émanant du DDPS. Les vrais experts n'ont pas été autorisés à s'exprimer, alors qu'ils avaient été organisés et instruits. On leur disait: « *C'est une campagne politique, ce n'est pas votre affaire.* » La présence du Commandant des Forces Aériennes a été homéopathique, également par fidélité politique.

Diverses autres erreurs

Des fuites malheureuses ont révélé que lors de l'évaluation du Gripen en 2008, 98 points avaient été retenus comme devant être corrigés pour remplir le Cahier des charges, d'ici à 2018 (production de l'avion Gripen E pour la Suisse). Ce fait montre le sérieux de la méthode d'évaluation. Il montre également que la Suisse, à la suite de l'affaire *Mirage*, a bien compris comment évaluer les matériels d'armement. Les médias ont transformé ces faits positifs en arguments négatifs contre l'avion qui a même été qualifié « d'avion en papier. »

Jamais le Chef de l'armement et patron de l'évaluation n'a corrigé efficacement cette dérive d'information catastrophique.

De même, des informations aberrantes, prenant l'exemple de l'acquisition des F/A-18 en 1993 et concernant les accords compensatoires, n'ont jamais été corrigées par le même Chef de l'armement, responsable des « offsets. » Le terrain a été fidèlement occupé, ici encore, par les adversaires du Gripen.

Un rapport confidentiel de SE ! l'Ambassadeur de Suède à Berne a également « fuité, » en Suède cette fois-ci. Il comportait son appréciation personnelle de quelques-uns de nos parlementaires. Cette affaire interne suédoise a été largement exploitée par nos médias.

Le sponsoring de la maison SAAB pour la campagne, ainsi que pour l'agrandissement du Musée de l'aviation militaire à Payerne (datant de 2011 et n'ayant rien à faire avec la campagne de 2014) a été thématisé faussement, mais au bon moment par les adversaires qui devaient encore d'acquiescer des *Rafale*.

L'entraînement intensif et nécessaire de notre pilote de démonstration F/A-18 au-dessus de Payerne, accompagné de ses décibels, a également vu de nombreuses voix négatives.

Le Gemeinderat de Berne autorise un « Kinderparlament » sur le sujet du *Gripen* à l'école. Résultat: 81 voix contre, 9 pour et une abstention. C'est ainsi qu'un jeune écolier bernois apprend aujourd'hui comment fonctionne notre démocratie directe, et que la Gauche fait élégamment son chemin « d'opposition constructive. »

Des jeunes membres du PLR, futurs leaders de notre pays, votent contre le *Gripen* et avec le GSsA, mais disent qu'ils sont pour l'Armée. Du jamais vu, et un réel défi pour la gouvernance future de notre pays.

De très nombreux officiers s'expriment contre le *Gripen*, ainsi que des *leaders* d'opinion et des anciens pilotes militaires manquant de sens de loyauté à l'égard de nos institutions. Avons-nous atteint un point critique pour un cerveau de milicien (politique et militaire)?

Quelques pilotes professionnels actifs et à la retraite ont continué à exprimer leur préférence personnelle pour le *Rafale*, bien après le choix de type du 30 novembre 2011. Ces *leaders* d'opinion ont semé un doute fatal qui a largement contribué à l'échec de la votation pour le *Gripen*. C'est là un manque évident de discipline militaire et citoyenne.

Et comme dernier point « divers, » je repère, immédiatement après l'échec du 18 mai, l'oubli expéditif de l'un des arguments principaux de la campagne : l'ancienneté et la valeur opérationnelle restreinte de nos *Tiger*. On oublie également très vite les véritables priorités opérationnelles envisageables dans tous les types de crises et de conflits aériens. Tout de suite, on veut acheter des moyens de DCA avec l'argent non-utilisé pour le *Gripen*.

Que faire mieux la prochaine fois ?

Il serait bon de commencer par une appréciation géopolitique de notre situation dans le monde. Nos parlementaires feraient bien de chercher le contact avec leurs collègues professionnels des pays voisins ou non-alignés. Je conseillerais vivement ici de lire, par exemple, l'ouvrage *Comment Poutine change le monde* de Jean-François Bauthois, aux Editions Nouvelles Françaises Bourin, Paris, 2016.

Le Rapport de l'*Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (IIFMCG), publié sur internet et analysant le dernier conflit Géorgie-Russie de l'été 2008, peut aussi aider à mieux comprendre ce qui se passe aujourd'hui sur le continent européen et nous concerne directement.

Merci et bravo au nouveau Chef du DDPS qui a lancé sans tarder les travaux préparatoires à l'acquisition d'un nouvel avion de combat et constitue deux groupes, l'un d'experts et l'autre « d'accompagnement. » Il faudra beaucoup d'endurance puisque l'on sait que le processus va durer au moins deux périodes de législature. Il faudra donc communiquer de manière accessible et compréhensible aux citoyens durant toute cette longue période.

Il faudra rappeler systématiquement le *Concept pour la sécurité à long terme de l'espace aérien* du Conseil fédéral du 27 août 2014.

Il faudra mentionner le besoin de cet avion dans tous les Rapports de politique de sécurité futurs (2016 et ss).

Il faudra marteler ce besoin dans le document « Objectifs du Conseil fédéral pour la législature xx à xx, ainsi que dans les « objectifs annuels » de ce même Conseil fédéral. Il faudra produire au plus vite un document de fond du genre « Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet », publié par le Ministère de la Défense finlandaise en juin 2015, adapté bien sûr à notre pays.

Il faudra de plus soigner le dialogue régulier et de haut niveau avec tous les Ministres de la Défense des pays voisins et des pays non-alignés en Europe. Au moment de la crise ou d'un conflit, c'est définitivement trop tard. C'est à cet échelon que naissent les bonnes idées de politique de sécurité en coopération.

Il faut continuer de viser l'interopérabilité. Les catastrophes naturelles, la protection de conférences, l'espace aérien, la promotion de la paix, les missions humanitaires et les États-majors internationaux sont les meilleurs outils pour y arriver à temps et sans irrespect de notre neutralité.

Il faut produire un dossier de communication simple et standard, accompagné de folios standards et de modules d'instruction des conférenciers (experts et parlementaires) qui s'en serviront.

Il faut que les CdA, les Chefs d'État-major de l'armée, les officiers supérieurs (HSO) et tous les officiers et pilotes communiquent systématiquement le besoin militaire de cet avion.

Il faut développer une information engagée, quotidienne et attractive sur le projet PA24 (police du ciel), les activités dans l'espace aérien, les prestations quotidiennes des Forces Aériennes, les conflits dans la zone d'intérêt stratégique qui nous concerne.

Il faut exiger une discipline et une loyauté rigoureuses des *leaders* d'opinions (Parlementaires, Conseillers fédéraux, Administration fédérale, HSO anciens et actifs, officiers anciens et actifs, anciens pilotes, sociétés d'officiers et d'armes, industriels et autres). Ceci me paraît aujourd'hui représenter le défi majeur.

Il faudra au moment opportun, répéter l'opération DRIVE de 1993 (chaque commune de Suisse est informée par un expert, si possible accompagné par un politicien).

Il faudra développer une culture de *debriefing* à travers tous les échelons durant 8 à 10 ans.

Il faudra que le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale veillent à l'importance du calendrier et des contenus des journées de votations. L'échec du *Gripen* est dû en grande

partie a l'effet du 9 février sur le 18 mai 2014, ainsi qu'au moment du vote *Gripen* (4 mois avant AIR14). Ceci fait aussi partie de la gouvernance de notre pays.

Le film de Frederic Gonseth: *La democratie vue d'avion*

Ce film (qui sortira sur les ecrans publics au printemps 2017) indique clairement:

- la problematique d'une decision de ce type par le souverain a cause de la maigre popularite de la politique de securite;
- l'importance de la communication along terme;
- la demonstration de la limite de la democratie directe en prise de decision complexe;
- l'importance de pouvoir convaincre au bon moment le 1/3 d'indécis.

A mon avis personnel, l'enseignement majeur du film est qu'il faut éviter à l'avenir de mettre le souverain face à une telle difficulté. Il faut à tout prix acquérir un avion de combat par Programme d'armement, et non pas, par vote du souverain.

Effets récurrents

La question du sens profond d'une Armée

Depuis 72 ans, la Suisse n'a plus connu de guerre à ses frontières. De plus en plus de citoyens pensent que ce privilège nous est donné pour toujours. Aucun parlementaire de notre Assemblée nationale n'a connu la guerre, mais chaque parlementaire sait qu'il ne sera pas réélu parce qu'il aurait brillé comme représentant éminent de la politique de sécurité. Ces faits relancent

régulièrement la question de fond du besoin d'une Armée, et nous rappellent les années 1933.

Le fantasme du vol

Le plus ancien fantasme du vol de l'Homme date de la mythologie grecque : qui ne connaît pas la légende d'Icare? Le sujet reste récurrent jusqu'à nos jours.

Un ancien commandant de l'escadrille d'aviation 8 m'avait dit: «*Von einer Million Tieren sind zwei Drittel flugfähig, davon allein 650.000 Insekten. Der Mensch dagegen fliegt nie aus eigener Kraft. Auch als Pilot bleibt er immer ein Passagier seiner Maschine*» (Arthur Bill). Peut-être trouvons-nous là une explication de ce fantasme.

La variante la plus contemporaine du fantasme du vol helvétique se trouve peut-être dans la proposition d'une parlementaire qui consiste à faire l'acquisition en Suisse d'un Airbus A-400M...

La passion des foules

Les ouvrages d'histoires de l'aviation montrent de nombreuses images sur l'intérêt des foules humaines pour le vol. AIR14, le meeting aérien en mémoire des 100 ans des Forces Aériennes suisses, a amené 475'000 citoyennes et citoyens sur la base aérienne de Payerne. Les émotions exprimées sont étonnantes et émouvantes. Presque chaque être humain ressent « quelque chose » de Spécial. Chacun se met à rêver un peu. Et nous avons tellement besoin d'un peu de rêve !

Un JAS-39 *Gripen* Den vol sur les Alpes aux côtes du F/A-18 *Hamet*.



L'importance et la complexite de la guerre aerienne

La totalite du globe terrestre est atteignable par la voie des airs. 70 % sont atteignables par la voie maritime. Seul, a peine un tiers de notre Terre est praticable a pied.

De plus, l'espace aerien n'a pas de limite vers le haut. Les eaux les plus profondes vont jusqu'a 11 km environ. A pied, on ne peut qu'aller a droite, a gauche, en avant et en arriere.

Et malgre tous ces faits objectifs, notre Armee s'interesse surtout aux Troupes terrestres, et neglige systematiquement la dimension aerienne et incontournable des operations.

De plus, l'aviation est la seule arme de l'Armee suisse qui a combattu pendant la derniere Guerre mondiale (juin 1940 sur le Jura). C'est aussi la seule arme qui, depuis 1979 (pilotes suisses en Israel et vice-versa), recherche le contact direct avec les experiences de guerre des conflits modernes.

Le reste de l'Armee a livre sa derniere bataille en 1847, il y a 169 ans. Aujourd'hui, le simulateur est roi; on y survit toujours.

La troisieme dimension gagne en importance chaque jour. C'est clairement demontre. Et nous continuons de ne pas vouloir accepter cette simple verite.

Le benchmark

En combat aerien, il n'y a pas de demi victoire. L'un rentre du vol et repart pour la mission suivante. L'autre ne rentre pas et souvent le paie de sa vie. Il faut avoir l'humilite d'accepter ceci, et de chercher a mieux connaitre exactement les limites de son savoir-faire.

Et plus le temps est long entre les conflits rappelant cette dure verite, plus il est fondamental de chercher le vrai *benchmark* autrement. L'espace aerien, comme la mer, ne tolere aucun manque de respect, nid'egards.

La neutralite

Il y a vingt ans que la Suisse a rejoint le Partenariat pour la Paix. C'est grace a cela que l'isolement dangereux de notre Armee a pu etre stoppe. Grace a des personnages de l'epoque, les Conseillers federaux Cotti et Ogi, l'Ambassadeur Anthon Thalmann, et beaucoup de « diplomatie humaine, » ce pas decisif a pu etre envisage.

La courbe d'apprentissage est lentement en train de s'adapter, et dans certains domaines, specialement dans les Forces Aeriennes, les progres ont ete historiques dans les 35 dernieres annees.

Le 20 mars 2003, a l'ouverture de la Guerre d'Iraq, la Suisse confirme sa neutralite et applique rigoureusement les regles qui en resultent (autorisations de survols et de transferts, etc).

Le Rapport sur la politique de securite 2000 (Securite par la Cooperation) a ete un grand moment de verite. Il a permis avec la reforme Armee XXI, de mettre en marche ce changement de culture et d'echelle de reflexions. Malheureusement vite neglige dans la periode 2008 a 2015, il revient aujourd'hui a la toute premiere place de l'appréciation de la situation geo-strategique. Seul, un petit tiers de nos parlementaires ne veulent pas comprendre cela.

Il est evident que la seule chance de la Suisse de reussir efficacement tous les types de missions qui l'attendent dans les decades a venir, reside dans une cooperation adaptee a la Situation et a l'echelle globale des defis.

La defense contre avions ou les avions de combat

Lors de chaque besoin d'acquisition de materiels de DCA ou d'aviation, le meme debat de fond est relance. Les interets operationnels et economiques ne sont pas les memes en temps de paix qu'en temps de conflits.

De meme, l'emploi de ces materiels n'est de loin pas le meme : la DCA n'est utilisable qu'en cas de guerre, alors que les avions sont engages 365 jours par an et bientôt 24 heures sur 24 pour la police du ciel. Cette verite me parait incontournable et decisive pour l'appréciation des priorites et des attributions d'investissements.

Le leasing

De meme, lors de chaque achat d'avions de guerre, l'idee de *leasing* reoccupe le terrain. La Suisse a en effet *lease* 12 avions *Tiger* a l'Autriche en 2004. Mais l'inverse doit rester un « no go » evident pour un pays independant et neutre.

Le debriefing

L'aviation exige l'honnetete totale. Qui n'a pas compris cela n'y survit pas longtemps. Ainsi, la culture du debriefing (*jact-finding*), y est tres developpee. Il s'agit de pouvoir parler de toutes les erreurs produites, sans emotion et surtout, sans tomber dans la critique amere de personnes.

Cette saine culture du *debriefing* n'a pas encore atteint le niveau desire dans tous les domaines de notre democratie.

Et c'est peut-etre un peu a cause de cela que la loi; on principale de l'histoire, c'est que nous n'en tirons pas les lei; ons.

C. K.

Unabhängige Stellungnahme zum Expertenbericht «Luftverteidigung der Zukunft»

Anhang 3:

Liste zu klärender Punkte im Bericht «Luftverteidigung der Zukunft»

Seite 13, ab Zeile 6: «Gibt es im schweizerischen Umfeld militärische Auseinandersetzungen zwischen Drittparteien, ...»

Diese Aussage scheint mir nicht nur für militärische Auseinandersetzungen zwischen Drittparteien im schweizerischen Umfeld gültig, sondern auch für solche, die sich weiter entfernt abspielen und bei denen für die Schweiz eine Notwendigkeit besteht, sich neutral zu erklären. Als Beispiele kommen mir spontan in den Sinn: der Golfkrieg und die Auslösung der Operation «Desert Storm» 1991, die Nato-geführte Luftkampagne während der Operation «Allied Force» im Balkan 1999 und die Auslösung des Irak-Kriegs im März 2003.

Wie diese Beispiele zeigen, muss die Schweiz über die Mittel verfügen, um auch im Fall weit entfernter Krisen ihre Neutralität durchsetzen und die Lufthoheit in ihrem Luftraum zu wahren.

Seite 13, Beginn des letzten Abschnitts: «Die Schweiz verfügt aktuell über ein komplettes Gesamtsystem zur Luftverteidigung.»

Diese Behauptung scheint mir etwas optimistisch, insbesondere im Lichte der im Bericht präsentierten Elemente und der auf derselben Seite folgenden Aussagen:

«... Schon heute bestehen bei den Kampfflugzeugen Lücken im Bereich der Luftaufklärung und beim Erdkampf und die Durchhaltefähigkeit der verfügbaren Mittel ist unzureichend. Auch bei der bodengestützten Luftverteidigung führen eine ungenügende Reichweite und die fehlende Fähigkeit zur Bekämpfung von Kleinzielen zu erheblichen Einschränkungen. Mit der heutigen Fliegerabwehr lassen sich zeitgemässe Bedrohungen im Luftraum nicht oder höchstens unzulänglich abwehren. ...»

Die im Bericht dargestellten Elemente zeigen deutlich, dass bereits Lücken bestehen. Aus meiner Sicht ist es zwingend, dass das Programm Air2030 diese mittelfristig schliessen kann und eine den Erfordernissen des sicherheitspolitischen Umfeldes entsprechende Befähigung in der Luftaufklärung und im Erdkampf ermöglicht, die die notwendige Handlungsfreiheit und ein Fundament schaffen kann, das wir bei Bedarf auch in verhältnismässig kurzer Zeit weiter ausbauen und stärken können. Solche Fähigkeiten hätten meines Erachtens ausserdem mit Sicherheit eine dissuasive Wirkung, selbst wenn sie lediglich in beschränktem Ausmass vorhanden sind.

Seite 31, zweiter Abschnitt, und Seite 110, dritter Abschnitt: «... ballistische Lenkwaffen ...»

Auf dieses Thema gehe ich in Ziffer 12 meines Berichts ein. Einerseits ist die Fähigkeit, diese Art von Bedrohung abzuwehren, keine Anforderung; andererseits besteht trotzdem die Möglichkeit, eine solche Abwehr über eine internationale Kooperation sicherzustellen; und schliesslich der Hinweis, dass sich beschränkte Fähigkeiten zur Bekämpfung von ballistischen Lenkwaffen kurzer Reichweite mit gewissen Mitteln der bodengestützten Luftverteidigung erlangen lassen.

Dieser Punkt scheint mir wichtig und er muss sowohl für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier als auch für die Bürgerinnen und Bürger beleuchtet werden. Insbesondere muss beurteilt werden, ob meine Schlussfolgerung unter Ziffer 12 «Einschätzung der Bedrohung durch ballistische Lenkwaffen» stimmt und ob diese Aspekte bei der Evaluation der Mittel für die bodengestützte Luftverteidigung berücksichtigt werden, obwohl die Fähigkeit zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen keine eigentliche Anforderung ist.

Seite 103, Ziffer 10.2: Das Luftraumüberwachungssystem ist ein Schlüsselement der Luftverteidigung.

Die Fähigkeiten der zu beschaffenden neuen Systeme müssen in unser Florako-System integriert werden können. Dieses Kapitel geht meines Erachtens angesichts der Bedeutung des Themas nicht tief genug. Eine präzisere und vertiefte Analyse wäre nötig. In diesem Zusammenhang wurden mir die von gewissen Kreisen geäußerten Befürchtungen (vgl. Anhang 4) zugestellt, dass in Bezug auf die Luftraumüberwachung und das Einsatzleitsystem Aspekte vernachlässigt worden seien. Diese Befürchtungen sind nicht gänzlich begründet – sie tragen der Modernisierung verschiedener Komponenten des Luftraumüberwachungssystems, wie in Ziffer 4 beschrieben, nicht Rechnung. Selbstverständlich muss beurteilt werden, ob meine Analyse in Ziffer 4 «Aktuelle und zukünftige Situation der Luftraumüberwachung» schlüssig ist und den Tatsachen entspricht, und die Situation nötigenfalls geklärt werden.

Avis indépendant sur le rapport du groupe d'experts « Avenir de la défense aérienne »

Annexe 4

Réflexions qui m'ont été communiquées par le Commandant de corps aD Walter Dürig sur le système Florako

Aussprachedokument Projekt Air2030

Einleitung

Das Vernehmlassungsdokument «Erläuternder Bericht zu einem Planungsbeschluss zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums, Stand 23. Mai 2018» (nachfolgend «Bericht» genannt) enthält bezüglich der Definition des Führungsaspektes (System Engineering) zwei schwerwiegende Mängel.

- Die notwendige Schaffung eines Systems für die operative Führung im Luftraum in allen strategischen Situationen mit Einbettung der Luftverteidigungsmittel wird im Bericht nicht erwähnt. Es wird nur summarisch auf digitale Teil- und Inselsysteme hingewiesen, welche ausserhalb des Projekts Air2030 stehen und aus dem Verpflichtungskreditrahmen ausgeschlossen sind.
- Die notwendige Integration der neuen Kampfflugzeuge als Sensoren in das Führungssystem ist – im Gegensatz zum neuen System zur bodengestützten Luftverteidigung – im Bericht nicht erwähnt.

Das Gesamtvorhaben Air2030 muss neben der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und von Mitteln zur bodengestützten Luftverteidigung ein **schweizerisches digitales Luftraummanagementsystem** mit Einbezug der neuen Kampfmittel als Sensoren, einschliesslich der Signalanalyse (Signals Intelligence), umfassen. Für die Realisierung des Systems ist eine kompetente interdepartementale Projektorganisation einzusetzen, die das Vorhaben plant und in Zusammenarbeit mit der Industrie entwickelt, beschafft und mit dem Zeithorizont 2030 einführt. Ein starkes Controlling sorgt für die erfolgreiche Abwicklung des anspruchsvollen Projekts.

Szenarien zum schweizerischen Luftraummanagementsystem

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts besteht das Bedürfnis nach einem Führungssystem, welches die Sicherheit des schweizerischen Luftraums in allen strategischen Situationen gewährleistet. Aus technologischen Gründen, aber auch infolge des fehlenden Willens der beteiligten Stellen, konnten mit dem damaligen Floridasystem und bis heute nur Teil- und Insellösungen verwirklicht werden. Die Schweiz ist aus diesem Grunde nur bedingt in der Lage, schwerwiegende Beeinträchtigungen der Sicherheit im Luftraum zeitverzugslos zu bewältigen. Die Verpflichtung der Eidgenossenschaft zur Erfüllung des Artikels 2 der Bundesverfassung ist damit im Bereich des Luftraums nicht erfüllt.

Die technologischen Voraussetzungen zur Schaffung eines integrierten schweizerischen Luftraummanagementsystems sind heute, einschliesslich der Anwendung künstlicher Intelligenz, vorhanden und ausgereift. Die Schweiz verfügt über die Sachverständigen, welche zusammen mit der Industrie ein solches System planen, entwickeln, beschaffen und einführen können. Das Bedürfnis nach einer Gesamterneuerung der Mittel der Luftwaffe bildet eine Chance zur Realisierung eines Gesamtsystems von überaus grosser Bedeutung für die Verkehrs- und Sicherheitspolitik der Schweiz.

Courant normal

Im schweizerischen Luftraum in der Mitte Europas bewegen sich täglich Tausende von Luftfahrzeugen aller Art. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sorgt mit Skyguide für das regelkonforme Verhalten aller Luftraumbenutzer. Für die Intervention in Notfällen sowie bei missbräuchlichen und böstigen Verletzungen der Regeln ist das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zuständig. Die Luftwaffe muss entsprechende Einsätze rund um die Uhr innert Minuten sicherstellen.

Teilspernung des Luftraums

Bei zivilisatorischen Katastrophen, Mobilmachung von Armeeteilen und anderen Ereignissen ist die Sperrung von Teilen des Luftraums nach dem Modell des Konferenzschutzes innert Stunden notwendig. Skyguide ist für die Benachrichtigung der Luftraumbenutzer und die Luftwaffe für die Durchsetzung der Sperrung verantwortlich. Bei Bedarf muss der Waffeneinsatz unter höchstem Zeitdruck bewilligt werden.

Neutralitätsschutz

Die Sperrung des gesamten schweizerischen Luftraums zur Gewährleistung der Neutralität muss innert Tagen möglich sein. Skyguide ist für das Management der Ausnahmegewilligungen und die Luftwaffe für die Durchsetzung des Flugverbots mit Gewaltanwendung zuständig.

Integrationsgrad des schweizerischen Luftraummanagementsystems

Das System muss mit Resistenz gegen Cyberattacken die folgenden Funktionen erfüllen:

- Lückenlose Erfassung aller Flugbewegungen im schweizerischen und interessierten benachbarten Luftraum einschliesslich ballistischer Waffen und relevanter Drohnen.
- Unterstützung sämtlicher Führungsfunktionen von Skyguide und Luftwaffe in allen Lagen einschliesslich Protokollierung und Speicherung der Abläufe.
- Funktionen des Bevölkerungsschutzes im Zusammenhang mit dem Luftraum (Information über Gefahren, Alarmierung der Bevölkerung).
- Simulation zum Zweck der Ausbildung sowie für die Evaluation und Perfektionierung aller Funktionen und Abläufe des Gesamtsystems.
- Definition der Rolle von Bedrohungsoptionen durch konventionelle und nukleare Boden-Boden-Waffen.

Mindestens die folgenden Teilsysteme müssen voll- oder teilintegriert werden:

- Alle Führungs- und Einsatzmittel von Skyguide und Luftwaffe einschliesslich der Mittel für die Luftverteidigung sowie die Mittel der elektronischen Aufklärung, des Luftaufklärungsdienstes, der Lufttransportdienste des Bundes und der Armee und der Interventionsmittel zu Gunsten der Erdtruppe.

- Der Wetterdienst
- Das Führungsnetz Schweiz

Aussagen des Berichts über das Führungssystem

Seite 8

Die Erneuerung der gesamten Mittel zum Schutz des Luftraums ist ein Gesamtpaket, das inhaltlich, zeitlich und finanziell aufeinander abgestimmt sein muss. Es ist ein Programm (Air2030), das aus vier Projekten besteht: – neues Kampfflugzeug NKF – neues System zur bodengestützten Luftverteidigung Bodluf – neues Führungssystem C2Air – Werterhalt und Ersatz der Radarsensoren Radar. Die beiden letzten Projekte, C2Air und Radar, wurden oder werden separat in den Rüstungsprogrammen 2016, 2018 und 2020 beantragt.

Seite 16

Zudem müssen in den 2020er-Jahren, wie schon in der Vergangenheit, Lastwagen, Personenvagen und Spezialfahrzeuge ersetzt und weitere Investitionen in Führungs- und Kommunikationssysteme wie das Führungsnetz Schweiz und die Rechenzentren des VBS und des Bundes getätigt werden.

Seite 22

Für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und eines neuen Systems zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite wird ein Finanzvolumen von maximal 8 Milliarden Franken eingesetzt (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018). Die Projekte neues Führungssystem (C2Air) und Werterhalt und Ersatz der Radarsensoren (Radar) werden ausserhalb dieses Finanzvolumens finanziert.

Bearbeitung: Walter Dürig