



Delegierter des Chefs VBS für Air2030
Bundeshaus-Ost
3003 Bern
christian.catrina@gs-vbs.admin.ch

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, den 20. Sept. 2018

Planungsbeschluss zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Planungsbeschluss zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die SP unterstützt den Erlass eines Planungsbeschlusses zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums, fordert aber eine wesentlich höhere Regelungsdichte. Ein blosser „Grundsatzentscheid“ macht keinen Sinn, der Grundsatz ist längst geklärt. Der beantragte Kredit ist mit 8 Milliarden Franken massiv überhöht. Statt Luxuslösungen anzustreben, die keine zusätzliche Sicherheit mit sich bringen, fordert die SP, den Luftraum tatsächlich wirksam zu schützen, was zur Hälfte der beantragten Kosten machbar ist. Bedeutende Kosten lassen sich ohne Sicherheitseinbusse sparen, wenn die unverzichtbaren alltäglichen luftpolizeilichen Aufgaben von einem neu zu beschaffenden, leichten Kampfflugzeug übernommen werden. Für den Luftpolizeidienst braucht es keine Höchstleistungs-Kampfflugzeuge, deren Betrieb extrem teuer, lärmig und CO₂-intensiv ist. Damit lässt sich die Nutzungsdauer der vorhandenen FA-18 weit über das Jahr 2035 hinaus verlängern, weil parallel auch der Ausbildungsaufwand für den Luftkampf deutlich reduziert werden kann. Für den (nach wie vor höchst unwahrscheinlichen) Fall eines militärischen Angriffes sind bodengestützte Systeme zum Schutz des Luftraums wirkungsvoller als Kampfflugzeuge, deren angeblicher Schutz weit löcheriger ist, als oft behauptet wird: Ihre Verfügbarkeit ist notorisch gering, gegen zahlreiche Risiken wie Raketen oder tieffliegende Drohnen und viele weitere Bedrohungen aus der Luft sind sie machtlos. Bodengestützte Systeme sind demgegenüber rund um die Uhr verfügbar, weit kostengünstiger und erst noch in der Lage, ein grösseres Spektrum von Gefahren abzuwehren. Eine Zwei-Typen-Luftwaffe hat zudem den Vorteil, dass nach Ablauf der mittels Schonung verlängerten Nutzungsdauer der FA-18 ein europäisches Kampfflugzeug der neuesten Generation im Angebot stehen dürfte. Die Beschaffung von Kampfflugzeugen aus den USA lehnt die SP demgegenüber aus aussen- und sicherheitspolitischen Gründen grundsätzlich ab, ebenso die Beschaffung der Rafale oder Eurofighter, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung in der Schweizer Luftwaffe bereits über 30 Dienstjahre aufweisen würden und keine Modernisierung ermöglichen. Die SP lehnt auch Offsetgeschäfte ab; sie würden Rüstungsbeschaffungen ohne Zusatznutzen massiv verteuern. Auch die Wiedereinführung einer Luft-Boden-Kampffähigkeit wird von der SP abgelehnt, weil dies mit zu vielen Sicherheitsrisiken verbunden ist.

Ja zur frühzeitigen Beteiligung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes

Die SP befürwortet die frühzeitige Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes über die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums mittels eines Planungsbeschlusses, der breit konsultiert wird. Dieses Geschäft ist ohne Zweifel von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Tragweite, so dass sich auch die Durchführung dieses Vernehmlassungsverfahrens rechtfertigt ([Art. 3](#) Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz).

Ebenso begrüsst die SP die Form des Grundsatz- und Planungsbeschlusses gemäss [Art. 28](#) Abs. 3 Parlamentsgesetz (Bundesbeschluss von grosser Tragweite), gerade weil die SP den Entwurf in mannigfacher Weise als ungenügend detailliert betrachtet und abändern und ergänzen will. Denn darin besteht Sinn und Zweck des Planungsbeschlusses: Dem Parlament angesichts der langen Dauer der Beschaffungsvorbereitung und der mit 8 Milliarden sehr bedeutenden Investitionen Gelegenheit zu geben, die strategischen Weichenstellungen zu einem Zeitpunkt vorzunehmen, in dem dies noch möglich ist und nicht bereits alles in die falsche Richtung vorentschieden und vorgespurt ist.

Ein Planungsbeschluss macht freilich allein dann Sinn, wenn erstens am Schluss des Beschaffungsverfahrens dem Parlament tatsächlich ein „beschaffungsreifes“ Projekt vorgelegt wird und zweitens der Planungsbeschluss eine ausreichend hohe Regelungsdichte aufweist. Dass die Schweiz einen Schutz ihres Luftraumes braucht, ist in Verfassung, Gesetz und Politik ja längst vielfach bestätigt worden. Um dies zu bekräftigen, braucht es keinen so genannten „Grundsatzentscheid“. Hoch umstritten ist vielmehr, wie dies wirksam und kosteneffizient zu geschehen hat. Dafür müssen jetzt die Weichen richtig gestellt werden.

Den Schweizer Luftraum schützen – aber wirksam und in einem bestmöglichen Preis-Leistungsverhältnis

Das im erläuternden Bericht vorgelegte Konzept zum Schutz des Schweizer Luftraumes überzeugt nicht. Es bietet bei extrem hohen Kosten nur wenig Schutz.

Zunächst fallen folgende drei zentralen Lücken im Luftraum-Schutzkonzept des Bundesrates auf:

Lücken bei der internationalen Früherkennung und Frühwarnung schliessen: Das Andocken an ein europäisches System der Früherkennung und Frühwarnung ist für die Sicherheit im Schweizer Luftraum fundamental. Ein relativ bescheidener Mitteleinsatz erhöht in diesem Bereich die Luftraumsicherheit deutlich. Im Schweizer Luftraum gibt es jeden Tag 400 bis 1000 Flugbewegungen. Die Schweiz muss reagieren können, wenn nicht identifizierte oder andere aussergewöhnliche Flugzeuge in unseren Luftraum eindringen. *Skyguide* gewährleistet die Flugsicherung allein auf der Basis von Signalen, welche die Flugzeuge selber aussenden. In der Regel empfangen allein militärische Anlagen Daten, die nicht gesendet werden. Dafür steht zunächst das Florako-Luftraumüberwachungssystem zur Verfügung, das die Schweizer Luftwaffe 2004 eingeführt hat. Zudem stimmte das Parlament 2018 dem Antrag des Bundesrates zu, die Schweiz zusätzlich an das Luftraumüberwachungssystem *Air Situation Data Exchange* ASDE der NATO anzuschliessen. Dies steht aber nur in Friedenszeiten zur Verfügung. Ausgerechnet, wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet ist, soll es abgeschaltet werden. Der Schutz des Schweizer Luftraumes hängt aber weit stärker von der Fähigkeit zur internationalen Früherkennung und Frühwarnung als von neuen Kampfflugzeugen ab. Die Schweiz darf in keiner Lage von kritischen Flugobjekten überrascht werden. Hier braucht es offene Diskussion, wie diese Lücke zum Schutz des Schweizer Luftraumes geschlossen werden kann. Diese wird leider im vorliegenden Planungsbeschluss nicht geführt.

Lücken in der Luftwaffenkooperation mit den Nachbarstaaten: Ein kostengünstiger und grosser zusätzlicher Gewinn an Sicherheit im Schweizer Luftraum ergibt sich aus einem weiteren Ausbau der internationalen Luftwaffenkooperation. Die vor gut zehn Jahren mit den vier Nachbarstaaten abgeschlossenen bilateralen Abkommen über die Zusammenarbeit zur Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft sind veraltet und allzu einschränkend formuliert. Über ASDE hinaus braucht es ein gemeinsames System der Luftaufklärung und Frühwarnung, gemeinsame

Übungsräume und das Recht zur „Nacheile“ – also luftpolizeiliche Massnahmen gegen nicht kooperierende zivile Flugzeuge und fremde Staatsflugzeuge im gemeinsamen Grenzluftraum. Die Abkommen mit Frankreich, Italien und neu auch Österreich ermöglichen Massnahmen gegen nicht kooperierende zivile Flugzeuge im grenznahen Raum. Das sollte auch gegenüber Deutschland ermöglicht werden. Zudem braucht es eine Ausweitung dieser Option in der nicht normalen Lage. Zu prüfen ist ferner die Mitwirkung der Schweiz in den europaweiten Bestrebungen, den Flugverkehr, die Überwachung, das Luftraum-Management und die Führung von Luftpolizeidienst und Luftoperationen generell zu vereinheitlichen. Voraussetzung dazu ist eine einheitliche Zusammenführung sämtlicher Luftlagedaten. Auch dazu spricht sich der Planungsbeschluss leider nicht aus.

Lücken im Beitrag der Schweizer Luftwaffe im Bereich der Friedensförderung: Die Friedensförderung gehört laut Bundesverfassung und Militärgesetz zu den drei Hauptaufträgen der Schweizer Armee. Diese weigert sich aber seit Jahren, alle drei Aufträge angemessen umzusetzen. Dies ist unannehmbar. Denn die Verhütung von Konflikten mittels des vielfältigen Instrumentariums der internationalen Friedensförderung ist ein weit wirksamerer und kostengünstigerer Beitrag zur Sicherheit als abzuwarten, bis Konflikte eskaliert sind. Aus diesem Grund muss die Friedensförderung auch für Teile der Luftwaffe (ohne Kampfflugzeuge) zu einem strukturbildenden Element werden. Die Luftwaffe hat einen breiteren Auftrag, als sich allein – wie dies heute der Fall ist – um Luftpolizei und um Luftverteidigung zu kümmern. Vielmehr muss sie mit geeigneten Mitteln auch zur Friedensförderung beitragen, d.h. mit allem ausser Kampfflugzeugen, die allein offensiv eingesetzt werden können. Auch diese Dimension fehlt im Planungsbeschluss leider gänzlich.

In seinem Kernbereich überzeugt der Entwurf des Planungsbeschluss ebenfalls nicht:

Löcheriges Dach: Der im Planungsbeschluss vorgeschlagene Schutz des Luftraums ist ungenügend, die Rolle und der Beitrag von Höchstleistungs-Kampfflugzeugen wird im Bericht deutlich überschätzt. Ein Blick nach Israel genügt festzustellen, dass im Falle militärischer Angriffe aus der Luft Kampfflugzeuge praktisch nie die Abwehraufgabe übernehmen. Grund dafür ist ihre beschränkte Verfügbarkeit; ihre hohe Verletzlichkeit; das Missverhältnis zwischen den sehr hohen Risiken des Einsatzes und den nur beschränkten Handlungsmöglichkeiten; und das nur bescheidene Spektrum von Gefahren, das Kampfflugzeuge wirksam bekämpfen können. Höchstleistungs-Kampfflugzeuge sind bei Raketenangriffen ebenso nutzlos wie bei schwer erkennbaren tief fliegenden Drohnenangriffen. Auch ist ihre Verfügbarkeit wegen des extrem hohen und komplizierten technischen Wartungsaufwandes stark eingeschränkt. Hinzu kommt, dass eine erfolgreiche Abwehr eine bis tief ins fremde Territorium hineinreichende Früherkennung und Alarmierung voraussetzen würde. Dies ist ohne Anbindung an satellitengestützte Systeme oder fluggestützte ADATS-Systeme – beides setzt eine intensive internationale Zusammenarbeit im Aufklärungsbereich voraus – fast nicht erreichbar. In all diesen Fällen ist der (defensive) Zusatznutzen von Höchstleistungs-Kampfflugzeugen nur bescheiden. Propagandafilme und die symbolische Aufladung der Höchstleistungs-Kampfflugzeuge ändern nichts daran, dass sie nur ein höchst löcheriges Dach über der Schweiz zu bilden vermögen. Dies zeigte nicht zuletzt die Unfähigkeit der Schweizer Luftwaffe, das während des Irak-Kriegs verhängte Überflugverbot durchzusetzen. Die US-Kampfflugzeuge überflogen die Schweiz weiterhin regelmässig. Bis die Schweizer Luftwaffe davon Kenntnis erhielt, hatten sie den Schweizer Luftraum längst wieder verlassen. Die Luftwaffe war trotz des Schönwetter-Szenarios – der Krieg fand weit von der Schweiz entfernt statt – unfähig, das vom Bundesrat aus Neutralitätspolitischen Überlegungen verhängte Überflugverbot durchzusetzen. Für die Defensive sind Kampfflugzeuge nur in sehr speziellen Szenarien geeignet. Israel setzt in der Defensive deshalb ganz auf bodengestützte Abwehrsysteme und nutzt seine Kampfflugzeuge vorab für Offensivaktionen, um Angriffe auf Ziele ausserhalb Israels zu fliegen.

Offensive Nutzung im „operativen Vorfeld“ wäre brandgefährlich: Dass Kampfflugzeuge eher für die Offensive als die Defensive geeignet sind, ist auch daran erkennbar, dass der Bundesrat neu vorsieht, dass Kampfflugzeuge Luft-Boden-Bombardierungsfähig sein sollen. Die Schweizer Luftwaffe hat seit der Ausmusterung der Hunter-Flugzeuge (1994) auf diese Fähigkeit verzichtet. Der Einsatz von Kampfflugzeugen für Bombardements aus der Luft ist brandgefährlich und für die Sicherheit der Schweiz nachteilig. Befinden sich die Ziele auf Schweizer Territorium, ist das Risiko von so genannten

Kollateralschäden unter der Zivilbevölkerung hoch, weil dies die Schlachtfelder ausweitet. Befinden sich die Ziele im „operativen Vorfeld“ ausserhalb der Schweiz, so sind die aussenpolitischen Risiken unannehmbar gross, denn getroffen würden die besten Freunde der Schweiz. Bombardierungen in der Region von München, Ulm, Strassburg, Lion, Mailand und Innsbruck wären für unsere Nachbarstaaten unannehmbar. Die Schweiz hat nun seit 15 Jahren ohne jede Sicherheitseinbusse auf die Luft-Boden-Kampffähigkeit verzichtet und ist gut beraten, darauf weiterhin zu verzichten.

Nicht jede Schutzaufgabe in der Luft erfordert Höchstleistungs-Kampfflugzeuge: Der langjährige republikanische Senator und Kriegsveteran John McCains hielt kurz vor seinem Tod in einem Bericht an den US Kongress fest, es sei höchst ineffizient, für jedes Sicherheitsproblem in der Luft Höchstleistungs-Kampfflugzeuge aufsteigen zu lassen. Vielmehr brauche es in der Luftwaffe einen intelligenten *“high/low mix”* unter Einschluss von *„low-cost, light-attack fighters that would require minimal work to develop“*.¹ Aus finanziellen, ökologischen und polizeilichen Gründen sind alltägliche, häufig vorkommende luftpolizeiliche Aufgaben mit agilen, leichten Kampffjets zu erledigen statt mit Höchstleistungs-Kampfflugzeugen. Leichte Kampffjets sind in Beschaffung und Betrieb um ein Vielfaches kostengünstiger; verursachen viel weniger Lärm; verbrauchen um Faktoren weniger Kerosin; sind technologisch weniger anfällig, weniger wartungsintensiv und somit weit nachhaltiger verfügbar; und sie lassen sich dennoch mit Waffen wie 20-mm-Schnellfeuer-Kanonen oder Luft-Luft-Kurzstrecken-Raketen vom Typ Sidewinder (2–2.7 Mach, 4,8–17,7 km Reichweite) oder Asraam (3 Mach, 15 km Reichweite) bewaffnen. Damit lässt sich kein Luftkrieg führen. Gegen die allermeisten alltäglichen Ziele sind leichte Kampffjets aber hinreichend wirksam. Sie könnten praktisch sämtliche der rund 400 luftpolizeilichen Einsätze erledigen, die von der Schweizer Luftwaffe jedes Jahr ausgeführt werden, sei es, weil Transportflugzeuge den Transponder abstellen, um Gebühren zu sparen; weil Sportflugzeuge vom richtigen Weg abgekommen sind; oder um Aufklärungs- und Überwachungsaufgaben zu erledigen. Selbst für den Schutz des Luftraums über dem WEF in Davos oder einer internationalen Konferenz in Genf wären leichte Kampffjets hinreichend, weil es ja auch dort nicht um das Risiko eines geballten Angriffs von symmetrischen Gegnern geht. Für all die erwähnten Aufgaben ist es nicht effizient, diese allein durch Höchstleistungs-Kampfflugzeuge ausführen zu lassen. Auch die Polizei fährt nicht mit Formel 1 Rennauto, luxuriösen Lamborghini oder gepanzerten Radpanzern herum, um den Verkehr zu regeln. Selbst bei der Verbrecherjagd kommen normale Polizeiautos zum Einsatz.

Keine Auslaufmodelle am Ende ihres Zyklus beschaffen: Drei der fünf von Armasuisse am [6. Juli 2018](#) am Offertverfahren beteiligten Kampfflugzeuge gehören der gleichen Flugzeuggeneration wie die FA-18 C/D Hornet an, die in der Schweiz im Dienst stehen. Erstflug des Rafale war 1986, beim Eurofighter 1994 und beim Super Hornet 1995. Allein der Gripen E/F hatte seinen Jungfernflug erst 2017, geht in seiner Grundkonstruktion aber auf den Gripen C/D zurück, dessen Erstflug 1988 stattfand. Es wäre nur ein bescheidener Modernisierungsschritt, die Höchstleistungs-Kampfflugzeuge FA-18 C/D durch Modelle von derselben Flugzeuggeneration zu ersetzen. Einer neuen Generation gehört das US-Tarnkappen-Mehrzweck-Kampfflugzeug F-35 an. Für die SP ist dessen Beschaffung aber aus finanziellen sowie aussen- und sicherheitspolitischen Gründen ausgeschlossen: Die industriell-technologische Abhängigkeit von den USA ist angesichts der unsicher gewordenen atlantischen Beziehungen ein zu grosses Risiko. Dieses wird dadurch potenziert, dass via Datalink der US-Geheimdienst sozusagen als blinder Passagier bei den F-35 stets mit im Cockpit mitfliegt. Die Schweiz befindet sich mitten in Europa und soll – ebenso aus sicherheitspolitischen als auch aus industriellen Gründen – im Höchstleistungs-Kampfflugzeugbereich auf ein europäisches Produkt setzen.

Europa hat erste Schritte bereits eingeleitet: In einer ersten Übereinkunft zwischen den Staats- und Regierungschefs von Deutschland und Frankreich vom Juli 2017,² welche die betroffene Flugzeugindustrie am 25. April 2018 in einer formellen Übereinkunft zur Zusammenarbeit bekräftigte,³ wurde der

¹ Senator John McCain, Chariman Senate Armed Services Committee, [Recommendations for the FY 2018–2022 Defense Budget](#).

² France and Germany to develop new European fighter jet, French President Emmanuel Macron and German Chancellor Angela Merkel attend a news conference following a Franco-German joint cabinet meeting at the Elysee Palace in Paris, France, July 13, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-france-germany-defence-idUSKBN19Y1FJ>.

³ Peter Jenni: Europäischer Kampffjet im Systemverbund, in: Rüstung + Technik, Nr. 8, 2018, S. 54f.

Aufbau eines neuen vernetzten Systems vereinbart, dessen Kern die gemeinsame Entwicklung eines europäischen Kampfflugzeuges einer völlig neuen Generation bildet. Diese dürfte in der zweiten Hälfte der 2030er Jahre in Form erster Prototypen zur Verfügung stehen und ab 2040 den Rafale und den Eurofighter ersetzen. Eine allfällige Mitwirkung der Schweiz wäre auch aus industriellen Überlegungen interessant. Das damit verbundene Bekenntnis zu Europa und zur europäischen Zusammenarbeit könnte auch aussen- und sicherheitspolitisch ein starkes Signal aussenden.

Leichte Kampffjets sind kostengünstig und leistungsfähig: Der tschechische Aero L-159 Jet Trainer ist für rund 10 Mio. Franken zu haben, der MB-346 Master von Aermacchi aus Italien für rund 25 Mio., beide Typen sind Tag/Nacht- und Allwetter-flugtauglich. Höchstleistungs-Kampfflugzeuge wie der FA-18 sind äusserst wartungsintensiv, müssen deshalb meistens am Boden in der Halle technisch überholt werden und können pro Einsatz bloss 1 bis 1.5 Stunden in der Luft bleiben. Bei leichten Kampffjets ist der Wartungsaufwand demgegenüber viel kleiner und die Verweildauer in der Luft mit bis zu 2.5 Stunden deutlich höher – und dies erst noch zu einem halb so grossen Treibstoffverbrauch, was einen Effizienzfaktor von 5 ergibt. Dies vermindert die Umweltbelastung erheblich. Beide erwähnten Typen weisen eine Höchstgeschwindigkeit von rund 1 Mach auf, was für die allermeisten alltäglichen Einsätze genügt, ebenso die (verhältnismässig bescheidene) Bewaffnung mit Sidewinder-Luft-Luft-Lenk Waffen und zu montierten 20mm Kanonen. Dies genügt für Polizeiaufgaben ohne weiteres. Am ehesten fällt die geringere Steigleistung ins Gewicht. Bei Kampfflugzeugen beträgt diese rund 300 Meter pro Sekunde. Unter den kleineren Jets schneidet die südkoreanische KAI T-50 Golden Eagle am besten ab. Sie kommt auf 200 Meter pro Sekunde. Die italienische Alenia Aermacchi M-346 kommt auf 100 Meter pro Sekunde und der tschechische L-159 Aero auf 50 Meter pro Sekunde. Freilich ist zu betonen, dass dies für die überwältigende Mehrheit der Polizeieinsätze ausreichend ist. Sollte bei einer vertieften Betrachtung die Steigleistung der leichten Kampfflugzeuge tatsächlich ins Gewicht fallen, so könnte immer noch die Einrichtung eines Katapultstarts geprüft werden. Zudem stehen gemäss dem hier vorgelegten Zwei-Typen-Konzept in jedem Fall der Schweiz weiterhin die FA-18 zur Verfügung. Diese braucht es aber meistens nicht. Von den drei Hot Mission, die in den letzten Jahren bekannt wurden, hätten zwei auch von einem leichten Kampffjet geflogen werden können und bei der dritten sind wahrscheinlich auch die FA-18 zu spät am Einsatzort eingetroffen: (1) Im Juli 2016 kam es zu einer Bombendrohung gegen ein israelisches EL AL Passagierflugzeug. Dieser Einsatz hätte auch von einem Polizeiflugzeug ausgeführt werden können, da es hier vorwiegend um Begleitung und Beobachtung im Unterschallbereich ging. (2) Jener Businessjet, der am Tag der Präsidentschaftswahlen in Frankreich im April 2017 von Venedig nach Paris flog und keinen Funkkontakt hatte, wurde von der italienischen Luftwaffe bereits über dem Südtirol geortet und der Schweiz vorgemeldet. Auch hier ging es um eine Begleitaufgabe, die ebenfalls von einem leichten Kampffjet der Luftpolizei hätte übernommen werden können. (3) Es bleibt noch der Fall jenes Businessjets vom September 2017, der über dem Bündnerland den Funkkontakt verloren hatte. Hier flogen zwei FA-18 mit Nachbrennereinsatz und Überschallgeschwindigkeit zur aktuellen Position des Businessjets, was in weiten Teilen des Mittellandes aufgrund des Überschallknalles deutlich zu hören war. In diesem Fall stellt sich freilich die Frage, ob die FA-18 im Fall eines effektiv geplanten Anschlages im Raum Ostschweiz nicht dennoch zu spät gekommen wären.

Zusammenfassend müssen wir uns damit abfinden, dass es nicht für jede Eventualität ein geeignetes Mittel gibt – so wie die Schweiz entschieden hat, dass sie einer Atomdrohung nichts entgegenstellen kann und will, weil Aufwand, Risiken und ungewisser Nutzen in einem zu grossen Ungleichgewicht zueinander stehen.

Höchstleistungs-Kampfflugzeuge ändern nichts am löchrigen Schutzschild nach oben: Gerade vom Fall des Businessjets vom September 2017 abgeleitet erscheint es fraglich, ob Höchstleistungs-Kampfflugzeuge bei geplanten Attentaten mit Flugzeugen wirklich einen effektiven Schutz gewähren können oder ob dieser «Schild gegen oben» doch eher eine trügerische Sicherheit vermittelt, auch wenn Befürworter von neuen Kampfflugzeugen häufig mit den Ereignissen von 9/11 argumentieren. Ein angreifendes Zivilflugzeug könnte sich über längere Zeit als völlig harmlosen Luftverkehrsteil-

nehmer maskieren und erst im letzten Moment den Kurs ändern respektive den Transponder ausschalten. In diesen Fällen dürfte die verbleibende Zeit bis zum Anschlag kaum mehr für Gegenmassnahmen durch Kampfflugzeuge ausreichen. Hier würde im günstigsten Fall (bei rascher Reaktion innert Minuten, eher Sekunden) nur helfen, was bereits in diversen Fällen im Ausland auch gegen einfliegende Kampfflugzeuge, Lenkwaffen und ungelenkte Geschosse geholfen hat, aber paradoxerweise exakt im Beschaffungsprojekt AIR 2030 mit seinem 8 Milliarden Franken Kreditbegehren gar nicht vorgesehen ist: Die bodengestützte Luftabwehr kurzer und mittlerer Reichweite als mobilen Luftschutz für sehr wichtige Infrastruktur- und andere, kritische Objekte. Die bodengestützte Luftabwehr kurzer und mittlerer Reichweite ist deshalb mit in den Planungsbeschluss aufzunehmen.

Bodengestützte Luftabwehr kosteneffizient optimieren: Bodengestützte Luftabwehr hat den grossen Vorteil, dass sie im Vergleich zu Kampfflugzeugen mit deutlich weniger technischem Unterhalt auskommt und deshalb in der Regel permanent verfügbar ist. Der Nachteil besteht darin, dass die bodengestützte Luftabwehr nur im Falle eines Angriffs zum Einsatz kommen kann und bei Polizeieinsätzen aller Art, die einen verhältnismässigen Gewalteininsatz voraussetzen, ungeeignet ist. Im Unterschied zu Kampfflugzeugen, die für zahlreiche Szenarien unterhalb der Kriegsschwelle mehr Sicherheit schaffen, kommt die bodengestützte Luftabwehr nur im Falle einer terroristischen oder militärischen Aggression zum Einsatz: ihre einzige Handlungsmöglichkeit ist der Abschuss. Im (nach wie vor höchst unwahrscheinlichen) Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz ist der Abschuss richtig und gerechtfertigt, bei mutmasslichen terroristischen Angriffen aber äusserst schwierig einzuschätzen. Dies ist wohl der Hauptgrund dafür, dass die Schweiz heute schlicht darauf verzichtet, um die Schweizer AKW herum Fliegerabwehrgeschütze aufzustellen, obschon ein terroristischer Anschlag auf ein AKW äusserst verheerende Auswirkungen hätte. Aber auch die beste Luftabwehr bietet nicht in jedem Szenario Schutz. Es geht deshalb um ein Optimierungsproblem, bei dem Kosten und Nutzen gegeneinander sinnvoll abzuwägen sind. Wenn wir aber die aktuellen Kriege anschauen, dann haben in der Verteidigungssituation Boden-Luft-Abwehrraketen klar Priorität. Das sehen wir in Israel, das im ersten Golfkrieg vom Irak aus und seither immer wieder aus dem Libanon heraus angegriffen wurde: Israel wehrt angreifende Kampfflugzeuge und Raketen fast ausschliesslich mit Lenkwaffen vom Boden aus ab und ist damit sehr erfolgreich. Boden-Luft-Abwehrraketen sind effizienter und kostengünstiger. Die Aufklärung ist durch bodengestützte Systeme sowie Drohnen ebenfalls besser abgedeckt als durch Kampfflugzeuge. Auch der Schulungs- und Wartungsaufwand ist bei Boden-Luft-Abwehrraketen um Potenzen günstiger als für Kampfflugzeuge.

Zwei Schutzglocken mit bodengestützter Luftabwehr: Gestützt auf diese Überlegungen schlägt die SP vor, als Sicherheitsvorsorge für den (nach wie vor höchst unwahrscheinlichen) Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz zwei Schutzglocken aus bodengestützter Luftabwehr vorzusehen, deren Dimensionen aber angesichts der heutigen, für die Schweiz höchst komfortablen Sicherheitslage entsprechend zu kalibrieren: Die erste Schutzglocke besteht aus 20 Verteidigungsmodulen für rund 1.1 Milliarden Franken. Sie sind über das ganze Land verteilt und verfügen über eine mittlere Lenkwaffenartillerie und bodengestützte Luftabwehr auf kurze und mittlere Distanz. Darüber wölbt sich eine zweite, übergelagerte Schutzglocke. Sie besteht aus einer 200 km weit reichenden Lenkwaffenartillerie und zusätzlichen Elementen einer weit reichenden bodengestützten Luft-Abwehr. Das kostet laut VBS pro Einheit und einer Abdeckung von 15 000 km² rund 1.2 Milliarden Franken. Sollte sich die Sicherheitslage tatsächlich markant verschlechtern, wofür es heute keine Anzeichen gibt, so könnte über eine Verdoppelung dieser weit reichenden bodengestützten Luft-Abwehr diskutiert werden. Gemäss den Vernehmlassungsunterlagen hält der Bundesrat dies heute aber nicht für angezeigt.

Finanzpolitische Überlegungen: Gestützt auf diese Erwägungen kommt die SP zum Schluss, dass ein Gesamtkredit von 4 Milliarden Franken für die Beschaffung neuer leichter Kampfflugzeuge, deren Bewaffnung und für den skizzierten Ausbau der bodengestützten Luft-Abwehr ausreichend sind und gleichzeitig einen höheren Sicherheitsgewinn ermöglichen als die 8-Milliarden-Vorlage.

Sicherheitspolitik ist mehr als Militärpolitik: Damit können Finanzmittel für eine moderne Sicherheitspolitik freigesetzt werden, die dringend auf einen Ausbau angewiesen ist. Dazu gehört einerseits

die Schliessung der eingangs erwähnten Lücken zum Schutz des Schweizer Luftraumes und andererseits eine grundlegende Neuausrichtung der Sicherheitspolitik. Die Gefahren von heute und morgen lassen sich nicht mit Panzern, Artillerie und Minenwerfern an der Landesgrenze abhalten und auch nicht mit Kampfflugzeugen und Boden-Luft-Raketen. Wir brauchen ein umfassendes Verständnis von Sicherheit, das moderne Sicherheitsrisiken wie die zivilisatorisch-technische Verletzlichkeit moderner Gesellschaften, die Handlungsfähigkeit des multilateralen Systems und die Zukunftsfähigkeit des globalisierten Produktions- und Konsummodells mit einschliesst. Sicherheitspolitik umfasste fünf Elemente: Aussenpolitik, Friedensförderung, nachhaltige Entwicklung, Cybersicherheit und Verteidigung. Die SP fordert, die Verteidigungsausgaben auf 4 Milliarden Franken jährlich zu begrenzen, was ungefähr dem Stand bis 2014 entspricht. Nur so bleiben ausreichend finanzielle Mittel für Aussenpolitik, Friedensförderung, Entwicklung und Cybersicherheit übrig, die allesamt weit mehr zur Sicherheit der Schweiz beitragen als überbordende Militär- und Rüstungsausgaben.⁴

Begriff der „Beschaffungsreife“ ernst nehmen und in den Planungsbeschluss aufnehmen:

Obschon der Begriff der „Beschaffungsreife“ eine rechtlich zwingende Verpflichtung⁵ darstellt, bevor Rüstungsgeschäfte dem Parlament zum Entscheid vorgelegt werden dürfen, war die Beschaffungsreife in den letzten Jahren bei einigen wichtigen Beschaffungen zum Zeitpunkt der Kreditbewilligung durch das Parlament nicht gewährleistet. Zu erwähnen sind das verlustreiche Führungsinformationssystem Heer (FIS HE), die vom Volk abgelehnten Gripen-Vorlage (Stichwort „Papierflieger“: erste Prototypen gibt es erst Jahre später, als seinerzeit vom Bundesrat behauptet⁶) und die Vorlage über die Beschaffung der Drohne vom Typ Hermes 900 HFE des israelischen Herstellers Elbit als Teil des Rüstungsprogramms 2015 – auch drei Jahre nach dem Bundesbeschluss ist die Drohne nicht fertig entwickelt.⁷ Für die SP ist deshalb klar, dass die Anforderungen an die Feststellung der „Beschaffungsreife“ deutlich erhöht werden müssen – gerade mit Blick auf das milliarden schwere Air 2030 Programm. Nur so ist gewährleistet, dass das Parlament zum Zeitpunkt der Krediterteilung nur noch ein kleines Risiko bei der Annahme eingeht, was es für das bewilligte Geld voraussichtlich erhalten wird. Nachteil ist freilich, dass das Parlament damit erst zu einem ausgesprochen späten Zeitpunkt des Verfahrens entscheiden kann: zu einem Zeitpunkt, wenn – namentlich bei komplexen Beschaffungsvorhaben – alle politisch bedeutenden strategischen Weichenstellungen oft schon viele Jahre vorher getroffen und bedeutende Finanzmittel in die Vorbereitung der „Beschaffungsreife“ investiert worden sind. Umso mehr begrüsst die SP das Vorhaben des Bundesrates, das Parlament frühzeitig mit einem Bundesbeschluss in die strategische Weichenstellung über das Konzept Air2030 einzubin-

⁴ Vgl. [Zehn Thesen der SP Fraktion zur Sicherheitspolitik der Schweiz \(2018\)](#).

⁵ Laut [Art. 9](#) der Armeematerialverordnung muss der Rüstungschef die „[Beschaffungsreife](#)“ erklären, bevor der Bundesrat das Geschäft dem Parlament zur Beschlussfassung unterbreiten kann. Dort heisst es u.a.:

„Die Beschaffungsreife kann erklärt werden, wenn die folgenden Anforderungen und Voraussetzungen entweder ganz oder in einem vertretbaren Grad erfüllt sind:

- a. Die militärischen und technischen Anforderungen sind erfüllt und die Erklärungen der Truppentauglichkeit durch die Auftraggeberin sowie gegebenenfalls der völkerrechtlichen Konformität liegen vor.
- b. Es liegen ein Einsatz-, Ausbildungs- und Systembewirtschaftungskonzept und, sofern erforderlich, ein Sicherheitskonzept vor.
- c. Der Beschaffungsumfang und die Zuteilung sind festgelegt.
- d. Die Auswirkungen hinsichtlich Armeeeorganisation, Immobilien, Personalbedarf, Betrieb, Instandhaltung und Ausbildung sind ermittelt.
- e. Es liegt eine Kostenberechnung aufgrund von Offerten oder Optionsverträgen vor.
- f. Es liegt eine Beurteilung der volkswirtschaftlichen, rüstungspolitischen und sicherheitspolitischen Auswirkungen vor.
- g. Es liegt eine umfassende Risikobeurteilung vor.
- h. Die Typenwahl ist erfolgt.“

Diese ausgesprochen hohen Anforderungen an die Feststellung der „Beschaffungsreife“ hat der Bundesrat im Gefolge des Mirage-Skandals von 1964 erlassen. Damals wurde bekannt, dass für den vom Parlament gesprochenen Kredit nur 57 statt wie in der Botschaft angekündigt 100 Mirage-Flugzeuge beschafft werden konnten. Um solche Pannen zu vermeiden, legt der Bundesrat ein Rüstungsgeschäft dem Parlament seither erst vor, wenn es „beschaffungsreif“ ist.

⁶ Der Jungfernflug eines ersten Prototyps erfolgte am 15. Juni 2017, die Schallmauer wurde erstmals am 18. Oktober 2017 durchbrochen, ein zweiter Prototyp wird erst noch erwartet ([link](#)): Bis heute ist der Gripen E ein Papierflieger geblieben. Beim Vorgänger Gripen C/D dauerte es zwischen Erstflug und Serienproduktion sieben Jahre (von 1988 bis 1995).

⁷ Eva Novak: Teure Drohne für die Schweiz, in: Ostschweiz am Sonntag, 12.8.2018.

den. Das war auch beim Armeebericht 2010 ([10.089](#)) der Fall. Statt diesen Bericht wie üblich unverbindlich zur Kenntnis zu nehmen, legte das Parlament gestützt auf [Art. 148](#) Abs. 4 Parlamentsgesetz die strategischen, finanziellen und personellen Eckwerte der weiter zu entwickelnden Armee (WEA) in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses fest ([BBl 2011 7621](#)). Das hat sich bewährt.

Keine Industriepolitik durch Rüstungsbeschaffung, weil zu kostspielig und ineffizient: Die SP lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab, ausländische Firmen, die für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums Aufträge erhalten, zu verpflichten, 100% des Vertragswertes durch die Vergabe von Aufträgen in der Schweiz (Offsets) zu kompensieren. Dieser Vorschlag geht auf die Studiengruppe des VBS zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zurück. Diese empfiehlt, 10% Mehrkosten in Kauf zu nehmen, sofern mit der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge Kompensationsgeschäfte (Offset) verknüpft werden können. Bei einer Beschaffungssumme von 8 Milliarden Franken ergeben sich Mehrkosten in der gewaltigen Summe von 800 Millionen Franken Steuergeldern für ein rein zufälliges industriepolitisches Programm. Zufällig deshalb, weil es den ausländischen Lieferanten überlassen bleibt, mit wem sie kooperieren. Dies birgt ein grosses Risiko teurer Strukturhaltung und erlaubt kaum eine Fokussierung auf zukunftssträchtige und wettbewerbsfähige Innovations- und Technologiefelder. «Wir könnten die Kampffjets bis zu einer Milliarde Franken billiger haben, wenn wir auf Aufträge für die Schweiz verzichten», hielt auch der Präsident der Pilatus Flugzeugwerke Stans, Oscar I. Schwenk, im «Sonntags-Blick» fest. Schwenk geht davon aus, dass Offset-Geschäfte Rüstungsbeschaffungen gar um 15 Prozent verteuern können, d.h. auf die Kaufsumme von 8 Milliarden um 1.2 Milliarden Franken.⁸ Das sind gigantische Beträge für eine höchst ungewisse Industrieförderung, die bereits 2007 ins Kreuzfeuer der Kritik durch die Eidgenössische Finanzkontrolle geraten war.⁹ Selbst VBS-Vorsteher Guy Parmelin legte im Jahre 2016 noch nahe, auf Offset-Geschäfte zu verzichten.¹⁰

Den Lärmschutz stärken und die Nutzungsdauer verlängern: Die von der SP geforderte Zwei-Typen-Luftwaffe ermöglicht, die Anzahl Starts und Landungen der vorhandenen FA-18 drastisch zu senken. Gemäss aktueller Planung des VBS führen die FA-18 weiterhin jährlich rund 22 000 Kampffjet-Bewegungen durch. Konkret sieht das VBS ab 2018 jährliche Kampffjet-Bewegungen wie folgt vor:

- Emmen rund 5000 Bewegungen (hauptsächlich F-5)
- Meiringen rund 5000 Bewegungen (hauptsächlich F/A-18)
- Payerne rund 11 000 Bewegungen (hauptsächlich F/A-18)
- Ausland 1 000 – 2 000 Bewegungen (hauptsächlich F/A-18)

Die Anzahl Kampffjet-Bewegungen kann mit der vorgeschlagenen Zwei-Typen-Luftwaffe auf einen Drittel gesenkt werden. Dies verlängert die Nutzungsdauer der FA-18 und senkt in Emmen und namentlich der Tourismusregion Meiringen den unerträglichen Lärm der Kampfflugzeuge. Die Standortgemeinden rings um den Militärflugplatz Meiringen haben mit der Zustimmung zur Franz-Weber-Volksinitiative «Gegen Kampffjetlärm in Tourismusgebieten» deutlich gemacht, dass in den betroffenen Regionen eine Mehrheit der Bevölkerung dem Schutz der Umwelt den Vorrang gibt und die Arbeitsplätze sichern will, indem die Tourismusbranche gestärkt und der Kampffjetlärm vermindert wird. Aktuell wird die Nutzungsdauer der FA-18 mit einem speziellen Programm von 5000 auf 6000 Flugstunden verlängert, damit die FA-18 statt nur bis 2025 bis 2030 in der Luft gehalten werden können. Wird deren jährliche Nutzung wie hier gefordert auf einen Drittel vermindert, so können die FA-18 deutlich über das Jahr 2035 hinaus im Einsatz bleiben.

Siehe auch das von der Delegiertenversammlung der SP Schweiz verabschiedete „Konzeptpapier Luftwaffe“: Die SP ist die einzige grosse Partei in der Schweiz, die ihrer Delegiertenversammlung ein ausführliches und antragfähiges Konzeptpapier zum Entscheid vorgelegt hat. Diese Stellungnahme stützt sich weitgehend auf diese Beschlüsse der SP Delegiertenversammlung vom 14. Oktober 2017 in Olten. Sie bilden integraler Teil dieser Stellungnahme.¹¹

⁸ Interview mit Oscar I. Schwenk, SonntagsBlick vom 6. Mai 2018.

⁹ Eidgenössische Finanzkontrolle, Rüstungsbeschaffung im Ausland. Evaluation der Kompensationsgeschäfte, September 2007.

¹⁰ „Guy Parmelin sticht ins nächste Wespennest. Der Verteidigungsminister überlegt sich, auf teure Gegengeschäfte zu verzichten“, in: Aargauer Zeitung, 9.12.2016.

¹¹ SP Schweiz, [Konzeptpapier Luftwaffe](#), verabschiedet an der Delegiertenversammlung am 14. Oktober 2017 in Olten.

Zusammenfassend schlägt die SP folgende Formulierung des Planungsbeschlusses vor:

Bundesbeschluss über die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums

Entwurf der SP

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 28 Absätze 1^{bis} Buchstabe c und 3 des Parlamentsgesetzes vom Dezember 2002, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...,

beschliesst:

Art. 1

Der Luftraum der Schweiz wird mit Kampfflugzeugen, leichten Kampfflugzeugen und mit Systemen zur bodengestützten Luftverteidigung geschützt.

Art. 2

Der Bundesrat wird beauftragt,

- a. die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums durch Beschaffungen von neuen leichten Kampfflugzeugen und Systemen zur bodengestützten Luftverteidigung auf kurze und mittlere Distanz sowie grösserer Reichweite so zu planen, dass die Erneuerung bis Ende 2028 abgeschlossen ist;
- b. die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Früherkennung und Frühwarnung sowie die Luftwaffenkooperation mit den Nachbarstaaten auszubauen.

Art. 3

Bei der Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums sind folgende Eckwerte einzuhalten:

- a. Es wird ein Finanzvolumen von maximal 4 Milliarden Franken festgelegt (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018).
- b. Der Bundesrat stellt die Beschaffungsreife fest und erstattet darüber Bericht.
- c. Ausländische Firmen, die für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums Aufträge erhalten, werden nicht verpflichtet, den Vertragswert durch die Vergabe von Aufträgen in der Schweiz (Offsets) zu kompensieren.
- d. Die Anzahl Starts und Landungen der vorhandenen FA-18 wird bei unveränderter Sicherheitslage auf 7000 Bewegungen pro Jahr begrenzt und deren Nutzungsdauer entsprechend verlängert.
- e. Der Bundesrat baut die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Luftraumüberwachung, Früherkennung und Frühwarnung aus.
- f. Die Fähigkeit zum Luft-Boden-Kampf wird nicht wieder eingeführt.
- g. Mit Blick auf den langfristigen Ersatz der FA-18 nach den Jahre 2035 werden industrielle Kooperationsmöglichkeiten zur Neuentwicklung eines europäischen Kampfflugzeuges eingegangen.
- h. Die Beschaffungen werden den Räten in einem oder mehreren Rüstungsprogrammen beantragt.

Art. 4

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär