

Art. 58

Armee

- ¹ Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.
- ² Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.
- ³ Der Einsatz der Armee ist Sache des Bundes.

Armée

- ¹ La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée essentiellement selon le principe de l'armée de milice.
- ² L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.
- ³ La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération.

Esercito

- ¹ La Svizzera ha un esercito. L'esercito svizzero è organizzato fondamentalmente secondo il principio di milizia.
- ² L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti.
- ³ Soltanto la Confederazione ha il potere di disporre dell'esercito.

Materialien: Ber. BR an die BVer über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, BBl 1973 II 112 ff. (zit. Konzeption Gesamtverteidigung); Botsch. betr. das BG über die Armee und die Militärverwaltung sowie den BB über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 1 ff. (zit. Botsch. Armee 95); Art. 48 f. VE 95; Erläuterungen VE 95, 80 ff.; Art. 54 VE 96; Botsch. VE 96, 237 ff.; AB N Verfassungsreform 275; AB S Verfassungsreform 70, 169; Eidg. Studienkommission für strategische Fragen, Ber. vom 26. Februar 1998 (zit. Ber. Brunner); SIPOL B 2000, 7657 ff., 7702 ff.; Botsch. betr. die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999, BBl 2000 477 ff. (zit. Botsch. Ausbildungszusammenarbeit); Ber. BR an die BVer über die Konzeption der Armee XXI vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 967 ff. (zit. Armeeleitbild XXI); Botsch. zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 858 ff. (zit. Botsch. Armee XXI); Botsch. NFA I, 2414 f.; Botsch. zum BB über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der EU sowie zur Änderung des Militärgesetzes vom 22. April 2009, BBl 2009 4535 ff. (zit. Botsch. ATALANTA); SIPOL B 2010, 5133 ff., 5171 ff.; Ber. FK-N zur pa.Iv. (07.494) «Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigsten Einheiten» vom 29. März 2010, BBl 2010 3377 ff. (zit. Ber. FK-N zur pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium); Stn. BR zum Ber. FK-N zur pa.Iv. (07.494) «Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigsten Einheiten» vom 19. Mai 2010, BBl 2010 3413 ff. (zit. Stn. BR pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium); Armeeber. BR 2010 vom 1. Oktober 2010, BBl 2010 8871 ff. (zit. Armeeber. 2010); Zusatzber. SiK-S zum Armeeber. 2010 vom 28. März 2011 (zit. Zusatzber. zum Armeeber.); Ber. BR in Erfüllung des Po. Malama (10.3045) «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» vom 2. März 2012, BBl 2012 4459 ff. (zit. Ber. Malama); Botsch. zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014 6955 ff. (zit. Botsch. WEA); SIPOL B 2016, BBl 2016 7763 ff.; Botsch. zum BB über die Einsätze der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen vom 2. März 2018, BBl 2018 1445 ff. (zit. Botsch. Unterstützung ziviler Behörden 2018); VBS, Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken vom 19. Juni 2012 (zit. Cyber-Strategie); BR, Umsetzungsplan der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022 vom 15. Mai 2019 (zit. NCS-2); Botsch. zu den BB über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2019–2021 in Davos vom 14. Februar 2018, BBl 2018 1013 ff. (zit. Botsch. AssD WEF 2019–2021); Ber. BR über die Umsetzung der WEA vom 7. Juni 2019, BBl 2019 4961 ff. (zit. Ber. WEA 2019); Botsch. zu einem Planungsbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge

3.4 Dauereinsätze der Armee

- 34 Es stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang länger dauernde oder sogar *Dauereinsätze der Armee* zur subsidiären Unterstützung ziviler Behörden verfassungs- und gesetzeskonform sind (so etwa bzgl. des Schutzes ausländischer Vertretungen durch Angehörige der Armee; vgl. letztmals den BB vom 6. Dezember 2018 über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen [BBl 2019 413] und dazu die Botsch. Unterstützung ziviler Behörden 2018, 1452 m.H. auf die Bedeutung der Befristung; vgl. grundsätzlich im Ber. Malama, 4512 u. 4554 sowie ausführlich SALADIN G., SBVR Sicherheitsrecht-2, Einsatz der Armee, Rz. 56 ff.). Massgebend bei der Beurteilung, welche Mittel der Staat zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben einsetzen bzw. ab welchem Zeitpunkt er damit die Armee beauftragen will, ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, insbesondere die Eignung der gewählten Mittel, um die sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahrzunehmen (vgl. MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1217 ff.). Für die Zulässigkeit langdauernder Unterstützungseinsätze spricht, dass gerade auch die zeitliche Dimension solcher Aufgaben dazu führen kann, dass die zivilen Kräfte sie nicht zu erfüllen vermögen (RHINOW, Rechtmässigkeit, 374 ff.; MEYER, SBVR Sicherheitsrecht-1, Grundaufgaben, Rz. 103). Dagegen wird eingewendet, dass bei einer Daueraufgabe keine Unvorhersehbarkeit bestehe und es daher an der Subsidiarität fehle (Ber. Malama, 4512; SCHWEIZER/SCHEFFLER/VAN SPYK, Anforderungen, 164 f.) respektive die rechtlichen Beurteilungen sich mit zeitlichem Ablauf verändern können (SALADIN G., SBVR Sicherheitsrecht-2, Einsatz der Armee, Rz. 9). Nebst den verfassungsrechtlichen müssen auch die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein, um die Armee beizuziehen: ein öffentliches Interesse sowie die Unmöglichkeit, die Aufgabe mit einem verhältnismässigen Einsatz von zivilen Mitteln erfüllen zu können (Art. 67 Abs. 2 MG). Die politischen Behörden vertreten u.E. zu Recht die Ansicht, dass solche Truppeneinsätze nur mit Zurückhaltung angeordnet werden sollen. Die Kantone müssen ihre Verantwortung wieder verstärkt wahrnehmen (AB N 2012 2060 f.). Der Einsatz «LITHOS» zugunsten des (damaligen) Grenzwachtkorps (GWK) wurde per Ende 2012 beendet (BRB vom 25. Mai 2011), der Einsatz «AMBA CENTRO» zur Gewährleistung der Sicherheit ausländischer diplomatischer Vertretungen per Ende 2020 (dafür übernimmt das VBS für die Jahre 2021 bis 2023 grosszügigerweise die «tâches extraordinaires de protection incombant aux cantons et villes» in der Höhe von 129 Millionen Franken). Für den verfassungsrechtlich unproblematischen Einsatz «TIGER/FOX» verbleibt ein Kontingent von 10 Angehörigen der Militärpolizei (BRB vom 13. März 2020).

3.5 Rechtsschutz

- 35 Rechtsfragen stellen sich auch etwa im Zusammenhang mit dem *Rechtsschutz von Zivilpersonen* gegenüber konkreten Anordnungen militärischer Organe, insbesondere bei Grundrechtseinschränkungen im Rahmen von Assistenzdiensteinsätzen zugunsten ziviler Behörden (vgl. MOHLER, Raumsicherung, 453). In solchen Fällen gilt zwar die Rechtsweggarantie von Art. 29a, sie ist aber in ihrer gesetzlichen Umsetzung nicht vollständig gewährleistet. Insbesondere sind Kommandosachen von Beschwerden ausgeschlossen (zu polizeilichen Dienstbefehlen vgl. BGE 128 I 167 E. 3.1, 169 sowie für Armeeinsätze MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1272 ff. mit Vorschlägen de lege ferenda, Rz. 1280 f.). Der Bundesrat hält indessen zutreffend fest, dass der Rechtsschutz von Personen, die von militärischen Massnahmen betroffen sind, verfassungs- und völkerrechtskonform ausgestaltet sein muss (SIPOL B 2010, 5191).

- 59 Den Ersatz der Tiger-Kampfflugzeuge (BG vom 27. September 2013 über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen; zum Gesetzesentwurf BBl 2013 7369) haben 53,4% der Stimmen in der Eidg. Volksabstimmung vom 18.5.2014 abgelehnt (BBl 2014 6349). Die aktuelle Flugzeugbeschaffung betrifft den mittelfristigen Ersatz beider Flugzeugtypen. Dafür hat der Bundesrat das Instrument des Planungsbeschlusses gewählt und darin in einem ersten Schritt ein Finanzvolumen von maximal 6 Milliarden Franken verankert (BB vom 20. Dezember 2019 über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, BBl 2019 8725). Die Evaluation und die eigentliche Beschaffung des neuen Systems nach Typ und Anzahl erfolgen nachgelagert. Für den Planungsbeschluss von «grosser Tragweite» (Art. 28 Abs. 3 ParlG) wurde die Form des BB gewählt. Dagegen war ein fakultatives Gesetzesreferendum zulässig, welches auch ergriffen wurde (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV; dazu Art. 4 des BB sowie die Botsch. Planungsbeschluss, 5092). In der Eidg. Volksabstimmung vom 27.9.2020 hat das Volk die Vorlage mit 50,1% der Stimmen angenommen (BBl 2020 8773).
- 60 Planungsbeschlüsse entsprechen «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind» (Art. 28 Abs. 2 ParlG; zum Planungsbeschluss Komm. zu Art. 173, Rz. 133 ff.). Zur Herleitung der grossen Tragweite hat der Bundesrat auf *sachliche* (Schutz des Landes und der Bevölkerung gegen «Angriffe in und aus der Luft» gemäss dem Verfassungsauftrag der Armee), *politische* («Erwartungshaltung» nach der Eidg. VI «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» vom 1. Juni 1992 [BBl 1993 II 1435] und dem Referendum gegen das Gripen-Fondsgesetz) sowie Gründe zur *Art des Geschäfts* an sich (die «lange Zeit und das beträchtliche finanzielle Engagement») angeführt (Botsch. Planungsbeschluss, 5092 u. 5097).
- 61 Zu bedenken gilt es, dass ein Planungsbeschluss rechtlich zu keiner «Selbstbindung» des Parlaments führt. Das erst mit dem BG vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten (AS 2011 5859) geschaffene Instrument dient vielmehr der Mitbestimmung und der Wahrnehmung der Oberaufsicht des Parlaments – entsprechende Beschlüsse verpflichten den *Bundesrat* bei der Steuerung strategischer Ziele (vgl. Ber. FK-N zur pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium, 3397 u. Stn. BR pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium, 3415 m.H. auf die Bedeutung bei der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht ausgelagerter Verwaltungseinheiten). Selbst der Bundesrat kann von einem Planungsbeschluss später abweichen, müsste dies aber begründen (Art. 28 Abs. 4 ParlG; ebenso die Botsch. Planungsbeschluss, 5112). Die konkreten Verpflichtungskredite für die Erneuerung der Luftwaffe werden den Räten in verschiedenen Rüstungsprogrammen beantragt (Botsch. Planungsbeschluss, 5091). Die als Argument für den Planungsbeschluss angeführte Planungssicherheit besteht damit vielleicht politisch – aber nicht rechtlich (kritisch daher WIESER, Fehlschuss, 6 f.). Eine Referendumsabstimmung ändert daran nichts.
- 62 Mit dem Instrument des Planungsbeschlusses soll kein Rüstungsreferendum eingeführt werden (Botsch. Planungsbeschluss, 5112). Tatsächlich sind sog. Objekt- oder Verwaltungsreferenden im Bund (wie etwa in Art. 48 Abs. 4 KEG vorgesehen) selten und sie müssten u.E. gesetzlich vorgesehen sein (kritisch zu Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV AUBERT, Petit Comm., Art. 141, Rz. 6). Die Begründung der Wahl des Planungsbeschlusses – auch – mit der politischen Konfliktivität dürfte nun aber (wenn auch zu Unrecht) eine Erwartungshaltung geschaffen haben (zur Eidg. VI «Gegen den F-35 (Stopp F-35)» vgl. Komm. zu Art. 195, Rz. 15 u. 17).

4. Längerfristige Entwicklung der Armee

- 66 Die Weiterentwicklung der Armee basiert inhaltlich auf dem Armeeber. 2010. Die Armee soll wieder befähigt werden, bei überraschend eintretenden Ereignissen (z.B. bei einer Naturkatastrophe oder einer Terrorbedrohung) rasch grosse Truppenteile aufzubieten (35'000 AdA), auszurüsten und in den Einsatz zu bringen. Dazu werden unter anderem Mobilmachungsabläufe geändert, Verbesserungen im Ausbildungsbereich vorgenommen und Ausrüstungslücken geschlossen (vgl. Ber. WEA 2019). Die Umsetzung der WEA hat am 1.1.2018 begonnen und ist mittlerweile fast abgeschlossen.
- 67 Die längerfristige Entwicklung der Armee hängt nicht zuletzt von der Erneuerung ihrer Mittel und damit von finanziellen Beschlüssen ab. Von 2023 bis 2032 sollen gemäss dem Bundesrat zusätzlich zur Erneuerung der Luftwaffe (vgl. Rz. 58 ff.) rund 7 Milliarden Franken für Rüstungsprogramme zur Verfügung gestellt werden (Armeebotsch. 2020, 2271; Armeebotsch. 2022, 615 [15]). Inhaltlich geht es darum, die Fähigkeiten insbesondere von Bodenverbänden an die aktuellen Bedrohungen und Konfliktbilder sowie den technischen Fortschritt anzupassen (Armeebotsch. 2021, 372 [10 f. u. 12]; Armeebotsch. 2022, 615 [15 f.]); damit die Armee als Gesamtsystem und sicherheitspolitisches Instrument (vgl. Rz. 7 ff.) funktionieren kann, muss sie sich mehrdimensional weiterentwickeln (vgl. VBS, Zukunft Bodentruppen, passim).
- 68 Unter dem Eindruck des Ukraine-Krieges verlangt die Bundesversammlung eine schrittweise Erhöhung des Armee-Budgets auf 1 % des BIP bis zum Jahr 2030, um aufgeschobene Anschaffungen und die Behebung von Fähigkeitslücken zu ermöglichen (die gleich lautenden Mo. SiK-N [22.3367] und SiK-S [22.3374] vom 31. März 2022 wurden vom S sehr deutlich und vom N ebenfalls klar angenommen; vgl. AB 2022 S 349 ff. und AB 2022 N 637 ff.). Der Bundesrat unterstützt Mehrausgaben für die Armee, scheint sich intern aber noch nicht ganz über die Umsetzung einig zu sein (vgl. NZZ vom 30. Juni 2022 über Differenzen zwischen der C VBS und dem C EFD). Aus der Analyse der Bedrohungslage (s. Rz. 22), der Aufträge der Armee, der erwarteten Auftragsbefriedigung und der dafür insbesondere benötigten personellen und materiellen Mittel kann der Finanzbedarf abgeleitet werden.
- 69 In einem gesamtpolitischen Kontext könnte die Schweiz wohl auch das Neutralitätsrecht und ihre Neutralitätspolitik überdenken. Auch einem neutralen Staat sollte es möglich sein, ein unter krasser Missachtung des Völker- und Kriegsvölkerrechts angegriffenes Volk in seinem Verteidigungskampf – zumindest in nichtmilitärischen Bereichen – wirksam zu unterstützen. Dabei wäre auch zu prüfen, wie in solchen Situationen künftig mit der EU und der NATO eine engere, auch militärische Zusammenarbeit gefunden werden könnte. Denn es sind diese Organisationen, die sich in Europa für die Durchsetzung des Angriffsverbots, der kollektiven Sicherheit und damit des Völkerrechts einsetzen (vgl. mit Bezug auf die Ukraine COTTIER, Wendepunkt, passim).