

2007.2 (S. 9–75)

Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee

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

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

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

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

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

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

1. Art. 58 BV enthält einen verbindlichen (Verteidigungs-)Auftrag, der durch die zuständigen Behörden – in erster Linie durch den Gesetzgeber – umgesetzt werden muss. Wie dies geschieht, ist insbesondere durch Auslegung des verfassungsmässigen Auftrags festzulegen.
2. Die Verteidigung richtet sich nach der Bedrohung. Der Verteidigungsbegriff kann sich daher mit der Veränderung einer Bedrohungslage dynamisch weiterentwickeln und der Gesetzgeber kann den Begriff zeit- und bedrohungsgerecht konkretisieren.
3. Der Verteidigungsauftrag in Friedenszeiten wird erfüllt, wenn alles Erforderliche unternommen wird, um im Falle einer gewaltsamen Bedrohung strategischen Ausmasses das militärische Mittel entgegensetzen zu können.
4. Er verlangt hingegen nicht, dass die Armee in jedem Zeitpunkt in der Lage sein muss, eine Verteidigungsoperation gegen einen konventionellen kriegerischen Angriff durchführen zu können.

Beurteilung des Entwicklungsschritts 2008/11

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

Einsätzen der Armee verlagern.

6. *Damit geht eine Reduktion der auf die Abwehr ausgerichteten Mittel der Armee einher. Die verbleibenden Verbände sollen sog. Aufwuchskerne bilden, welche die Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs erhalten und weiterentwickeln.*
7. *Ein solches Aufwuchskonzept ist zulässig, soweit es eine strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung institutionalisiert, den Aufwuchs in den Bereichen Organisation, Material und Personal plant und den Erhalt des militärischen Denkens und Handelns gewährleistet.*
8. *Der Entwicklungsschritt 2008/11 bewegt sich in diesem aufgezeigten Rahmen und ist daher verfassungskonform.*

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

1. *L'art. 58 Cst. contient une mission (de défense) contraignante, qui doit être concrétisée par les autorités compétentes - en particulier par le législateur. Son exécution doit notamment être fixée par l'interprétation de la mission constitutionnelle.*
2. *La défense est fonction de la menace. Ainsi, tout comme la situation de la menace, la notion de défense peut se développer de manière dynamique et le législateur peut adapter la mission conformément au facteur temps et à celui de la menace.*
3. *En temps de paix, la mission de défense est accomplie lorsque tout est entrepris pour opposer des moyens militaires à une menace violente de portée stratégique.*
4. *En revanche, la mission n'exige pas que l'armée soit toujours en mesure de mener une opération de défense contre une attaque conventionnelle dans un contexte de guerre.*

Evaluation de l'étape de développement 2008/11

5. *Par l'étape de développement 2008/11, le Conseil fédéral veut transférer les capacités de défense de l'armée contre une attaque conventionnelle vers la sûreté sectorielle et les engagements subsidiaires.*
6. *Cette situation implique une réduction des moyens militaires destinés à la défense. Les formations qui subsistent constitueront des noyaux de montée en puissance, qui maintiendront et développeront les compétences de défense en cas d'attaque militaire.*
7. *Le concept de montée en puissance est admissible dans la mesure où il institutionnalise une analyse stratégique de la menace et une alerte précoce, qu'il planifie la montée en puissance dans les domaines de l'organisation, du matériel et du personnel, et qu'il garantit la pérennité de la réflexion et de l'action militaires.*
8. *L'étape de développement 2008/11 se situe dans le contexte mentionné et, dès lors, elle est conforme à la Constitution.*

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

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

Valutazione della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11

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

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

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

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

Inhalt

Einleitung

- 1. Ausgangslage**
- 2. Gutachterfrage**
- 3. Situierung und Abgrenzung**

I. Sicherheitspolitischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der Armee

- 1. Sicherheitspolitik**
 - a) Sicherheitspolitischer Bericht 2000
 - b) Armee XXI
 - c) Entwicklungsschritt 2008/11
- 2. Armeeorganisation**
 - a) Grundsatz: Organisationskompetenz des Bundesrates
 - b) Ausnahme: Armeeorganisation als Parlamentsverordnung
 - c) Umsetzung auf Verordnungsstufe
- 3. Finanzhaushalt**
 - a) Zuständigkeiten
 - b) Militärische Ausgaben
 - c) Sparprogramme und Ausgabenplafonierung

II. Aufgaben der Armee

- 1. Aufgabennormen der Bundesverfassung**
 - a) Begriff und Arten
 - b) Auslegung
 - c) Umsetzung
 - d) Rechtsfolgen mangelhafter Umsetzung
- 2. Armeerelevante Normen der Bundesverfassung**
 - a) Art. 57 BV Sicherheit
 - b) Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit
 - c) Art. 58 BV Armee
 - d) Weitere armeerelevante Verfassungsbestimmungen (Art. 2, 60, 168, 185 BV)
- 3. Art. 58 Abs. 2 BV als Verfassungsnorm zu den Aufgaben der Armee**
 - a) Wortlaut und Entstehung
 - b) Teilaufträge und deren Rangordnung
 - c) Bindungswirkung und Umsetzung

III. Der Verteidigungsauftrag insbesondere

- 1. Verfassungsrechtlicher Inhalt des Verteidigungsauftrags**
 - a) Entstehung und Deutung von Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV
 - b) Verteidigungsbegriffe
 - c) Situierung und verwandte Begriffe
- 2. Begriff der Verteidigung gemäss Art. 58 Abs. 2 BV**
 - a) Historische Auslegung

- b) Grammatikalische Auslegung
- c) Systematische Auslegung
- d) Geltungszeitliche und teleologische Auslegung
- e) Versuch einer Definition
- f) Zwischenergebnis

3. Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags

- a) Positiv: Bedrohungsanalyse, Bereitstellung der Mittel zur Verteidigung, Fähigkeit zur Verteidigung
- b) Negativ: Keine Fähigkeit zur Verteidigung aus dem Stand
- c) Aspekt der autonomen Verteidigung

IV. Entwicklungsschritt 2008/11

1. Eckwerte des Entwicklungsschrittes 2008/11

- a) Keine neue Armee reform
- b) Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung
- c) Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

2. Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung

- a) Zum Begriff der Raumsicherung
- b) Subsidiäre Einsätze und Raumsicherung mit Berührungsfläche zur kantonalen Polizeihochheit
- c) Raumsicherung im Grenzbereich zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen
- d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11

3. Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

- a) Zu den Begriffen Verteidigungskompetenz und Aufwuchs
- b) Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Verteidigungsfähigkeit
- c) Verfassungsrechtliche Richtlinien zu einem Aufwuchskonzept
- d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11

V. Zusammenfassende Würdigung und Beantwortung der Gutachterfragen

- 1. Der Verfassungsauftrag der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV**
- 2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung eines Verfassungsauftrags**
- 3. Inhalt des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee**
- 4. Umsetzung des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee**
- 5. Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee**
- 6. Beantwortung der Gutachterfrage**

Literatur

Amtliche Veröffentlichungen

Abkürzungen

Einleitung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 31. Mai 2006 eine Revision der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO) und eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vorgeschlagen¹. Diese Rechtsetzungsvorhaben dienen der rechtlichen Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee.

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

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

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

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

¹ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6197.

² Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222 ff.

³ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222.

⁴ AB 2006 N 1434.

⁵ Die Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wurde mit 109 Ja-Stimmen gegen 64 Nein-Stimmen angenommen, AB 2006 N 1453; die Teilrevision der Armeeorganisation wurde mit 101 Nein-Stimmen gegen 73 Ja-Stimmen abgelehnt, AB 2006 N 1460.

2. Gutachterfrage

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

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

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

3. Situierung und Abgrenzung

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

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

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

⁶ Plafonierung der Armeeaussgaben in den Jahren 2009–2011 auf 12,285 Milliarden Franken.

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

⁸ Insbesondere NR SCHLÜER ULRICH, AB 2006 N 1438.

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

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

Ein besonderer Fokus ist – in einem dritten Teil (III.) – dem Verteidigungsauftrag gewidmet. Dieser ist Kernpunkt geäusselter Kritik. Die Auslegung der Verfassungsbestimmung und der Versuch einer Definition des verfassungsmässigen Verteidigungsbegriffes führen hin zu verfassungsrechtlichen Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags.

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

I. Sicherheitspolitischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der Armee

1. Sicherheitspolitik

a) Sicherheitspolitischer Bericht 2000

Armeeplanung und Armeeorganisation erfolgen gestützt auf die sicherheitspolitische Lagebeurteilung der zuständigen Behörden. Heute gültiges Basisdokument ist der Sicherheitspolitische Bericht 2000⁹. Darin analysiert der Bundesrat die strategische Situation seit dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1990. Er benennt Risiken und Chancen der sich daraus ergebenden neuen Lage, formuliert Interessen und Ziele sowie die Strategie schweizerischer Sicherheitspolitik. Daraus leitet er die Aufträge an die verschiedenen Instrumente der Sicherheitspolitik ab.

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

⁹ SIPOL B 2000, BBI 1999 7657.

¹⁰ Zur umfassenden flexiblen Sicherheitszusammenarbeit im Inland vgl. SIPOL B 2000, BBI 1999 7691.

¹¹ SIPOL B 2000, BBI 1999 7692.

Sicherheitspolitik wird insgesamt als der Bereich jener staatlichen Aktivitäten verstanden, die der Prävention und Abwehr der Androhung und Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses gelten, d.h. von Gewalt, von der erhebliche Teile der Bevölkerung und des Landes betroffen werden können¹².

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 ist auf seinen Vorgänger in einem Abstand von 10 Jahren gefolgt. Der damalige Sicherheitspolitische Bericht 1990¹³ konnte den Beginn der neuen Situation gerade erst erkennen. Der Titel lautete entsprechend: „Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel“.

Der Bundesrat hat in der Botschaft zum Entwicklungsschritt 2008/11 geprüft, in wieweit die sicherheitspolitische Lagebeurteilung gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2000 weiterhin gültig ist¹⁴. Damit hat er im Vorfeld geäusserten Bedenken Rechnung getragen, die Veränderungen, vor allem der Bedrohungslage, erforderten einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht und/oder ein neues Armeeleitbild. Im Wesentlichen gelangt der Bundesrat zur Ansicht, die Aussagen des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 seien weiterhin gültig, und es genüge, vereinzelte Kurskorrekturen vorzunehmen¹⁵.

b) Armee XXI

Gestützt auf den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 hat der Bundesrat am 24. Oktober 2002 das Armeeleitbild XXI zuhanden der Bundesversammlung erstellt¹⁶. Darin wird die Reform der Schweizer Armee XXI konzipiert. Die Konzeption folgt der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung und dem daraus formulierten Auftrag an die Armee gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000.

Die Armee XXI wurde als Milizarmee mit 120'000 aktiven Angehörigen der Armee und einer Reserve von 80'000 Angehörigen der Armee konzipiert. Bereits das Armeeleitbild XXI spricht von einem System der abgestuften Bereitschaft und der Fähigkeit zum Aufwuchs. Und es reiht die möglichen Bedrohungen in eine nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen auf die Schweiz gegliederte Skala ein¹⁷. Die Verteidigungskompetenz sei zu bewahren, auch wenn die Verteidigungsbereitschaft niedrig gehalten werden könne, solange sich keine fundamentale Veränderung der sicherheitspolitischen Lage abzeichne¹⁸.

Zeitgleich mit der Veröffentlichung des Armeeleitbilds XXI hat der Bundesrat Botschaft und Entwurf zur Armee reform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung verabschiedet¹⁹. In der Schlussab-

¹² SIPOL B 2000, BBI 1999 7660.

¹³ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 847.

¹⁴ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6201 ff.

¹⁵ Vgl. Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6202 ff., jeweils die einzelnen Abschnitte zu „Beurteilung aus heutiger Sicht“, wie auch die Gesamtbeurteilung, BBI 2006 6213. Ob diese Auffassung zutrifft, kann nicht Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Gutachtens sein.

¹⁶ ALB XXI, BBI 2002 967.

¹⁷ Im Einzelnen ALB XXI, BBI 2002 971.

¹⁸ ALB XXI, BBI 2002 985.

¹⁹ Botschaft A XXI, BBI 2001 858; Entwürfe ab BBI 2001 901.

stimmung von 4. Oktober 2002 hat die Bundesversammlung die entsprechenden Änderungen beschlossen. Gegen die Änderung des Militärgesetzes²⁰ wurde das Referendum ergriffen; die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 angenommen²¹. Diese für die Umsetzung der Armee XXI erforderlichen Grundlagen traten per 1. Januar 2004 in Kraft.

c) Entwicklungsschritt 2008/11

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

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

2. Armeeorganisation

a) Grundsatz: Organisationskompetenz des Bundesrates

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

²⁰ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG, Änderung vom 4. Oktober 2002, BBI 2002 6543.

²¹ Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003, BBI 2003 5164.

²² Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6221; vgl. zur Bedrohung durch den Terrorismus und die Auswirkungen auf das Recht PHILIPP JUCHLI/MARCEL WÜRMLI (Hrsg.), Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Bern 2006; HEINRICH KOLLER, Kampf gegen den Terrorismus – Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken, ZSR 2006 I, S. 107 ff.; HANS VEST, Terrorismus als Herausforderung des Rechts, Zürich/Basel/Genf 2005.

²³ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222.

²⁴ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6220; gemäss Voranschlag 2007 sind für den Verteidigungsbereich 4,8 Milliarden Franken vorgesehen (Voranschlag 2007, S. 99).

²⁵ Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, Entwurf, BBI 2006 6247.

²⁶ Vgl. die Erwähnung der Struktur der Gruppe Verteidigung in Art. 11 OV-VBS.

²⁷ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 39 Rz. 28 ff.

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

Dem Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen vorbehalten, Aufgaben aus der Verwaltung auszugliedern (Art. 178 Abs. 3 BV)²⁹. Ausserdem regelt die Bundesversammlung die Grundfragen der Verwaltungsorganisation (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV) im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes³⁰.

Im Übrigen ist es Aufgabe des Bundesrates, die Organisation der Bundesverwaltung auf dem Verordnungsweg zu regeln³¹. Innerhalb der Departemente treten Departementsverordnungen, allenfalls Amtsverordnungen hinzu³². Sie regeln die Einzelheiten. Der Bundesrat gliedert die Bundesverwaltung nach Kriterien der Zweckmässigkeit und der Effizienz sowie aufgrund politischer Überlegungen³³.

b) Ausnahme: Armeeorganisation als Parlamentsverordnung

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

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

²⁸ Zur Organisationskompetenz des Bundesrates BIAGGINI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 178 Rz. 20 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1664; MADER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 67 Rz. 35, 42; MAHON, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 178 Rz. 5; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2345; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 38 Rz. 7 f.

²⁹ Zu Art. 178 Abs. 3 vgl. BIAGGINI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 178 Rz. 34; HÄFELIN/HALLER, Rz. 1700; MADER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 67 Rz. 48; MAHON, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 178 Rz. 9; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2350.

³⁰ Vgl. zum RVOG statt vieler THOMAS SÄGESSER (Hrsg.), Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpfli Handkommentar, Bern 2007.

³¹ Vgl. die Organisationsverordnungen des Bundesrates betreffend die Organisation der Departemente unter SR 172.

³² Vgl. die Organisationsverordnungen der Departemente und Ämter unter SR 172.

³³ Zur Verwaltungsorganisation HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1225 ff. (m.H.); PHILIPPE MASTRONARDI, Die Organisation der allgemeinen Bundesverwaltung, in: HEINRICH KOLLER/GEORG MÜLLER/RENÉ RHINOW/ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Basel 1996, Kap. 2; TSCHANNEN, Verwaltungsrecht, § 5.

³⁴ Gemäss Art. 60 Abs. 1 BV sind die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee Sache des Bundes; vgl. Ziff. II/2/d hiernach.

³⁵ Botschaft A XXI, BBl 2002 876, Entwurf, BBl 2002 907.

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

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

c) Umsetzung auf Verordnungsstufe

Die Vorgaben der AO werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe umgesetzt. Es sind dies die VOA³⁹ und die VOA-VBS⁴⁰, welche die Organisation der Armee bis ins Detail regeln. Die eigentliche Gliederung geht aus den Anhängen hervor, die allerdings nicht in der AS veröffentlicht sind.

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

3. Finanzhaushalt

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

a) Zuständigkeiten

Die Finanzen fallen gemäss Art. 167 BV in die primäre Zuständigkeit des Parlaments⁴²: „Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die

³⁶ Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (Militärorganisation, MO), BS 5 3.

³⁷ Besondere politische Bedeutung wird dabei auch der sprachregionalen und kantonalen Verteilung der Truppenkörper beigemessen. Fragen der Tradition berühren den kantonalen und familiären Bezug zu Truppengattungen und Formationen.

³⁸ Vgl. Art. 2 (Zusammensetzung der Armee), Art. 5 (Bestand der Armee), Art. 6 (Gliederung), Art. 7 (Truppengattungen, Berufsformationen und Dienstzweige).

³⁹ Die VOA regelt den Bestand, die Struktur und die Grade der Armee (Art. 1). Die Struktur geht allerdings nicht aus der in der SR veröffentlichten Fassung hervor, sondern ist im nicht publizierten Anhang geregelt.

⁴⁰ Der Chef VBS regelt in der VOA-VBS die Gliederung der Truppenkörper der Formationen inkl. Sollbestandstabellen. Die Einzelheiten befinden sich wiederum in den nicht veröffentlichten Anhängen.

⁴¹ Organisation der Truppenkörper und Formationen (OTF), Reglement 52.1.

⁴² Typischerweise sind Finanzen Parlamentszuständigkeiten; vgl. HALLER/KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, S. 254. Zu Art. 167 BV vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 167

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

Die Finanzordnung auf Bundesebene wird von weiteren Verfassungsnormen beeinflusst⁴³:

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

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

Der Ablauf der Haushaltsführung bestimmt sich wie folgt:

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

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

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

⁴³ Zur Finanzordnung im Allgemeinen vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, remarques liminaires vor Art. 126, m.H.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1094 ff.; LOCHER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 76; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2925 ff.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 13.

⁴⁴ Vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 126, insbesondere Rz. 6; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1110 ff.; STAUFFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 126 Rz. 7.

⁴⁵ Vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 170 Rz. 1 ff.; MORAND, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 71; MASTRONARDI, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 170 Rz. 7.

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

b) Militärische Ausgaben

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

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

c) Sparprogramme und Ausgabenplafonierung

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

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

⁴⁶ Vgl. aber die Bestrebungen zur Schaffung eines neuen Verfahrens für die Rüstungsprogramme, Pa. Iv. 05.436 (NR BUKHALTER DIDIER).

⁴⁷ Vgl. Art. 21 der Verordnung über die Beschaffung von Armeematerial vom 25. April 1986 (SR 510.221.1).

⁴⁸ Vgl. Art. 4 und 6 VILB.

⁴⁹ Vgl. Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003, AS 2004 1633; Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 2. Juli 2003, BBI 2003 5615; Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005, BBI 2005 885; Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 22. Dezember 2004, BBI 2005 795.

⁵⁰ Quelle: Staatsrechnung 1990, Staatsrechnung 2005.

Vor diesem Hintergrund ist vorgesehen, der Armee einen Ausgabenplafonds für die Jahre 2009 – 2011 zu garantieren. Ein neuer Art. 4a Abs. 4^{bis} des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes⁵¹ würde lauten: „Der Ausgabenplafonds für die Armee in den Jahren 2009–2011 beträgt 12,285 Milliarden Franken.“ Er soll ermöglichen, dass die Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 gestützt auf klare finanzielle Vorgaben erfolgen kann. Der Ausgabenplafonds ist Teil der rechtlichen Anpassungen zu dessen Umsetzung.

II. Aufgaben der Armee

Die Beantwortung der Frage nach der Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee wird sich im Wesentlichen darauf konzentrieren, ob die vorgeschlagene Reduktion der primär auf die Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel mit dem Verteidigungsauftrag gemäss Art. 58 Abs. 2 BV vereinbar sei. In diesem Zusammenhang sind die Aufgaben der Armee (nachfolgend 3.) und die übrigen armeerelevanten Normen der Bundesverfassung (nachfolgend 2.) auszuleuchten. Zunächst aber geht es darum, in allgemeiner Weise zu ergründen, was die Bedeutung und Bindungswirkung einer Aufgabenbestimmung der Bundesverfassung ist.

1. Aufgabennormen der Bundesverfassung

a) Begriff und Arten

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen folgt den Artikeln 3, 42 und 43 BV. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist (Art. 3 BV). Sie bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfüllen (Art. 43 BV). Der Bund erfüllt gemäss die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV).

Damit der Bund eine Aufgabe wahrnehmen kann, bedarf er grundsätzlich⁵² einer Grundlage in der Bundesverfassung. Diese Aufgabenzuweisungen finden sich im Wesentlichen in den Art. 54–135 BV betreffend die Zuständigkeiten. Aufgaben des Bundes können sich aber auch aus anderen Verfassungsartikeln ergeben⁵³.

Die Begriffe Aufgabe, Zuständigkeit und Kompetenz beschreiben jeweils unterschiedliche Perspektiven desselben Verständnisses: Zentraler Begriff ist die Zuständigkeit; sie begründet eine Aufgabe des Bundes. Oder mit PETER SALADIN: „„Zuständigkeit“ bedeutet Befugnis und Verpflichtung.“⁵⁴ Auf

⁵¹ Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, Entwurf, BBI 2006 6247.

⁵² Eine Ausnahme bildet die Verpflichtung zur Kooperation gemäss Abs. 2. Zur Wahrnehmung einer Aufgabe durch den Bund ohne ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung vgl. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1067; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 12 ff. sowie Ziff. II/2/a hiernach.

⁵³ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 2 ff.

⁵⁴ SALADIN, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 82.

der Ebene des Bundes ist eine Aufgabennorm demzufolge eine Verfassungsbestimmung, die eine Aufgabe dem Bund zur Erfüllung zuweist.

Die Aufgabennormen der Bundesverfassung werden gemeinhin unterschieden nach ihrer Wirkung gegenüber dem kantonalen Recht in konkurrierende, ausschliessliche und parallele Kompetenzen⁵⁵. Eine zweite Unterscheidung erfolgt nach der Intensität der Aufgabenerfüllung: je nachdem verfügt der Bund über eine umfassende Kompetenz, eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz oder eine fragmentarische Kompetenz⁵⁶. Mit diesen Kriterien wird jeweils die Obergrenze der Bundeszuständigkeit definiert. Es kann vorweggenommen werden: Das Heereswesen gilt nach diesen Kriterien als ausschliessliche und umfassende Kompetenz⁵⁷.

Eine andere Unterscheidung betrachtet die Untergrenze einer Aufgabennorm. Zwar weist die Literatur auf den Unterschied zwischen Ermächtigungen und Aufträgen hin, misst dem Unterschied aber nur geringe praktische Bedeutung zu⁵⁸. Eine Ermächtigung erscheint in der Bundesverfassung als „kann“-Formulierung. Als Beispiel kann Art. 71 BV herangezogen werden: „Der Bund kann die Schweizer Filmproduktion und die Filmkultur fördern.“ Ermächtigungen stellen die Ausnahme dar und sind als solche aufgrund ihres Wortlautes erkennbar.

Häufiger erscheinen Zuständigkeitsnormen jedoch als verpflichtende Aufträge. Sie sind in der Bundesverfassung nicht einheitlich formuliert. Wendungen wie „Der Bund erlässt Vorschriften über ...“, „... sorgt für ...“ oder „... stellt sicher ...“ deuten auf einen verpflichtenden Auftrag. Als solche sind sie von Bundesversammlung und Bundesrat umzusetzen.

b) Auslegung

Die Frage nach der Umsetzung eines Verfassungsauftrags kann jedoch nicht beantwortet werden, ohne die konkrete Norm auszulegen und dabei einige Besonderheiten der Verfassungsauslegung zu berücksichtigen.

Grundsätzlich folgt die Verfassungsauslegung denselben Prinzipien wie die Auslegung des einfachen Rechts⁵⁹. Es ist auf die klassischen Auslegungselemente abzustellen, nämlich auf das grammatikalische, das systematische, das historische, das geltungszeitliche und das teleologische Ele-

⁵⁵ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 27, 28 ff.; vgl. auch HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1092 ff.

⁵⁶ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 27, 35 ff.; vgl. auch HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1083 ff.

⁵⁷ Mit der in der Volkabstimmung vom 28. November 2004 angenommenen Änderung der Bundesverfassung betreffend Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind die in Art. 58 Abs. 3 und Art. 60 Abs. 2 BV noch enthaltenen Kompetenzen der Kantone zu Bildung und Einsatz kantonalen Formationen aufgehoben worden; siehe auch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 32.

⁵⁸ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 6 f.; Der Bund habe aber auch bei Ermächtigungen stets aufs Neue zu prüfen, ob sich ein Tätigwerden aufdrängt; vgl. Botschaft BV, BBl 1997 I 228; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, remarques liminaires zu Art. 42 ff. Rz. 3; RHINOW, Bundesverfassung, S. 81; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 7.

⁵⁹ TSCHANNEN, Auslegung, S. 235 f.; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 1.

ment. Die Auslegungselemente sind unter sich gleichwertig und werden nebeneinander berücksichtigt; man spricht von Methodenpluralismus⁶⁰.

Besonderheiten ergeben sich aber – erstens – aus der Offenheit von Verfassungsnormen. Aufgabennormen, aber auch Grundrechte, sind alles andere als detailliert. Aus ihrem Wortlaut lassen sich bloss Gegenstand und Zweck, allenfalls einige Rechtsetzungsdirektiven ableiten. Sie werden von den Recht setzenden und Recht anwendenden Behörden konkretisiert. Oder mit den Worten von PIERRE TSCHANNEN⁶¹: „Alles weitere ist rechtspolitisches Entscheiden, nicht gehorchendes Erkennen.“

Besonderheiten ergeben sich – zweitens – aus der Punktualität von Verfassungsnormen. Gerade Aufgabenzuweisungen wurden im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte einzeln und aufgrund unterschiedlichster Motive in die Verfassung eingefügt⁶². Eine besondere Systematik lässt sich auch mit der neuen, nachgeführten Verfassung nicht herleiten. So gesehen sind Verfassungsnormen grundsätzlich untereinander gleichrangig⁶³. Dies gilt auch im Verhältnis von Grundrechten und Aufgabennormen, aber ebenso innerhalb dieser Kategorien. Freilich ist dadurch der Vorrang einer Bestimmung in einem konkreten Einzelfall nicht ausgeschlossen.

Die Punktualität der Aufgabennormen kommt mitunter davon, dass die Rechtsetzung im politischen Prozess erfolgt. Eine gemeinsame Stossrichtung ist nicht durchwegs erkennbar; die einzelne Verfassungsänderung ist abhängig von der momentanen politischen Lage. Die Verfassung bildet daher den Widerstreit politischer Anliegen ab. Ihre Normen können sich entgegenstehende Interessen verfolgen. Es ist am Gesetzgeber, den Ausgleich zwischen verschiedenen konkurrierenden Verfassungsaufträgen zu schaffen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabenerfüllung im Rahmen des Möglichen erfolgt. Im Zusammenhang mit Volksinitiativen ist allgemein anerkannt, dass undurchführbare Volksbegehren für ungültig erklärt werden können⁶⁴. Die Auslegung bestehender Normen kann daher nicht zu einer Vorgabe an den Bund führen, die zu erreichen unmöglich wäre.

c) Umsetzung

Der Bund darf und muss alles vorsehen, was nötig und geeignet ist, damit er die ihm von der Bundesverfassung spezifisch zugewiesenen Aufgaben erfülle⁶⁵.

⁶⁰ Zum Methodenpluralismus vgl. BGE 111 Ia 292 E. 3b 297; TSCHANNEN, Auslegung, 236; zur Verfassungsauslegung vgl. insbesondere TSCHANNEN, Auslegung; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9; vgl. auch AUER/MALINVERNI/HOTTELI, Rz. 1427 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 75 ff.; RHINOW, Grundzüge, Rz. 441 ff.

⁶¹ TSCHANNEN, Auslegung, S. 237.

⁶² Für eine Übersicht vgl. TSCHANNEN, Auslegung, S. 240.

⁶³ TSCHANNEN, Auslegung, 240; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 5, m.H.

⁶⁴ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 Rz. 21 f., § 51 Rz. 27 f.; vgl. auch BELLANGER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 79 Rz. 46.

⁶⁵ SALADIN, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 83.

Die Verfassung bildet die höchste Rechtsquelle im Bundesstaat⁶⁶. Der Bund muss ihre Vorgaben umsetzen, auch wenn diese nicht von den aktuellen politischen Mehrheiten getragen werden. Verfassungsaufträge richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Dieser ist gehalten, den Auftrag umzusetzen und die Aufgabennorm zu konkretisieren. Zu diesem Zweck erlässt er Ausführungsgesetze. In Umsetzung dieser Gesetze verwirklichen der Bundesrat und die übrigen Recht anwendenden Behörden sodann den Auftrag.

In der Frage, *ob* ein Verfassungsauftrag umgesetzt werden soll, steht dem Gesetzgeber kein Spielraum zu. Das Nichtumsetzen eines Auftrages ist eine Verletzung der Bundesverfassung⁶⁷. Als Beispiel kann die lange verweigerte Umsetzung des Auftrags einer Mutterschaftsversicherung dienen⁶⁸.

Die Frage, *wie* ein Verfassungsauftrag umgesetzt werden soll, kann dagegen nicht in absoluter Form beantwortet werden. Vielmehr ist es zunächst eine Frage der Auslegung, was der Auftrag überhaupt verlangt. Sodann verlangt jeder Verfassungsauftrag nach Konkretisierung. Der Gesetzgeber entscheidet hierbei auch nach politischen und rechtspolitischen Kriterien⁶⁹.

Der rechtspolitischen und politischen Beliebigkeit sind jedoch in der Umsetzung eines Verfassungsauftrags Grenzen gesetzt.

Der Verfassungsauftrag ist – erstens – so zu erfüllen, wie er vom Verfassungsgeber erteilt worden ist. Eine pro-forma Umsetzung, die einer zwingenden Auslegung widerspricht, stellt ebenfalls eine Verletzung der Verfassung dar⁷⁰.

Die Umsetzung eines Verfassungsauftrags begnügt sich aber nicht mit der Schaffung einschlägiger Ausführungsbestimmungen. Diese Bestimmungen müssen – zweitens – von den Behörden auch umgesetzt werden. Ein Verfassungsauftrag bezieht sich auf ein Ergebnis; seine Erfüllung wird auch an diesem gemessen⁷¹.

⁶⁶ Die Formulierung will vereinfachen und die bundesstaatliche Funktion der Bundesverfassung hervorheben. Völkerrecht, soweit es von der Schweiz ratifiziert ist oder aufgrund zum zwingenden Völkerrecht gehört, geht der Bundesverfassung vor. Zum Vorrang des Völkerrechts vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, *Petit Commentaire*, Art. 5 Rz. 17 ff., m.H.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel*, Bd. I Rz. 1294 ff.; HÄFELIN/HALLER, *Bundesstaatsrecht*, Rz. 1921; RHINOW, *Grundzüge*, Rz. 3201 ff. m.H.; THÜRER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, *Verfassungsrecht*, § 11 Rz. 11, 26 ff.; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 9 Rz. 10 f.

⁶⁷ Zur Rechtsfolge der Verletzung eines Verfassungsauftrags vgl. sogleich hiernach Ziff. d.

⁶⁸ Art. 33^{bis} aBV lautete: „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.“ Vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren „Für die Familie“ vom 10. Oktober 1944, BBl 1944 I 865, 1022 f.

⁶⁹ Vgl. Ziff. b hiervor.

⁷⁰ In diesem Sinne argumentieren die Gegner des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee (vgl. Ziff. IV/3/b hiernach).

⁷¹ Zur effektiven Erfüllung eines Verfassungsauftrags vgl. SALADIN, in: AUBERT et al., *Kommentar aBV*, Art. 3 Rz. 85 ff., 93 ff.

Für einen Verfassungsauftrag müssen – drittens – die erforderlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden müssen. Es ist jedoch von Verfassungs wegen nicht zulässig, dass ein Verfassungsauftrag auf dem Umweg über die Ressourcenzuteilung faktisch vereitelt wird. Einer Priorisierung der verfügbaren Mittel sind damit Grenzen gesetzt (Verbot des sog. Kaputtsparens)⁷².

Diese letzte Aussage ist indessen im Gesamtzusammenhang zu betrachten. Gleich, wie die verschiedenen Interessen der Bundesverfassung gegenläufig sein können, konkurrieren sämtliche Aufgaben des Bundes um ihren Anteil an den verfügbaren Ressourcen. Eine Priorisierung aufgrund politischer Entscheidungen liegt in der Natur der Sache und ist aus finanz- und realpolitischen Gründen notwendig⁷³. Insbesondere bestehen auch ein Interesse an einem ausgeglichenen Bundeshaushalt und ein politisches Interesse an einer Beschränkung der Staatsquote. Solange die von der Verfassung erteilten Aufträge erfüllt werden können, ist dagegen nichts einzuwenden. In diesem Sinn hat sich THOMAS FLEINER im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge geäußert⁷⁴: „Die Verfassung kann [den Gesetzgeber] nicht dazu verpflichten, Gesetze zu erlassen, die letztlich volkswirtschaftlich nicht mehr tragbar sind. Er muss seine verfassungsrechtliche Verpflichtung in den Kontext der gegebenen wirtschaftlichen Möglichkeiten und Verhältnisse stellen. Die Verfassung verlangt vom Gesetzgeber nicht Unverhältnismässiges.“

d) Rechtsfolgen mangelhafter Umsetzung

Geht aus einer einlässlichen Auslegung einer Aufgabenbestimmung der Bundesverfassung und ihrer Umsetzung hervor, dass ein Verfassungsauftrag nicht erfüllt ist, so stellt sich die Frage nach allfälligen Rechtsfolgen.

Ein erstes und wichtiges Ergebnis ist die Feststellung, dass eine Verletzung des Verfassungsauftrags vorliegt. Eine solche Feststellung wird jedoch nur ausnahmsweise von einer amtlichen Stelle erfolgen. Insbesondere können Gerichte nur selten darüber befinden, ob eine Bundesaufgabe hinreichend erfüllt wird. Dies auch deswegen, weil die Verletzung eines Verfassungsauftrags regelmässig keine justiziablen Folgen zeitigt⁷⁵. Ein Einzelner kann aus Aufgabennormen der Bundesverfassung keine Rechte ableiten. Es besteht kein subjektiver Anspruch auf Umsetzung eines Verfassungsauftrags; Aufgabennormen sind vielmehr objektives Recht⁷⁶.

⁷² Faktisch kann vom Bundesrat allerdings nicht verlangt werden, dass er bei fehlenden Ressourcen die im Grundsatz erforderliche Leistung erbringen kann. Dies ändert jedoch grundsätzlich nichts an der Verfassungswidrigkeit der Aufgabenerfüllung.

⁷³ Zum Verhältnis von Aufgabennormen und Finanzhaushalt vgl. auch HEINRICH KOLLER, Budget und Norm, in: Juristische Fakultät der Universität Basel (Hrsg.) Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel/Stuttgart 1973; DERS., Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Basel/Frankfurt a.M. 1983; LIENHARD, New Public Management, S. 195.

⁷⁴ THOMAS FLEINER, Rechtsgutachten betreffend die Bedeutung von Artikel 34^{quater} BV für den Erlass eines Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge, in ZAK: 1978, S. 334 und 353.

⁷⁵ Vgl. SALADIN, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 85.

⁷⁶ So kann auch die objektiv-rechtliche Wirkung der Grundrechte keinen weiteren Schutz bieten. Wo kein Recht des Einzelnen auf Grundrechtsschutz besteht, ist wiederum der Gesetzgeber, allen-

Auch gestützt auf die Grundrechte der Bundesverfassung kann die Umsetzung einer Bundesaufgabe nicht eingefordert werden. Selbst wenn deren Verletzung in Nichterfüllung einer Bundesaufgabe erfolgt⁷⁷, ist grundsätzlich wiederum der Gesetzgeber gefragt, das richterliche Urteil zu befolgen. Eine Sanktion wird zudem verunmöglicht durch den Umstand, dass Bundesgesetze für die richterlichen Behörden massgeblich sind⁷⁸. Ein Gang vor internationale Gerichte (EGMR) hat andere Hindernisse zu überwinden: Der Einzelne kann sich ausschliesslich auf Grundrechte der Konventionen berufen, nicht aber auf Rechte oder gar Aufgabennormen der Bundesverfassung⁷⁹.

Eine beschränkte Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung bestand bisher darin, dass die Kantone auf dem Weg der staatsrechtlichen Klage die Nichterfüllung einer Bundesaufgabe rügen konnten⁸⁰. Dieser Weg besteht auch mit dem seit 1. Januar 2007 geltenden Bundesgerichtsgesetz⁸¹: Gemäss Art. 120 Abs. 1 Bst. a BGG beurteilt das Bundesgericht auf Klage als einzige Instanz Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden.

Im Ergebnis ist die Umsetzung eines Verfassungsauftrags nicht rechtlich erzwingbar. Dies ändert jedoch nichts an der Verpflichtung der Bundesorgane, den Auftrag umzusetzen. Das gilt insbesondere auch dort, wo ein Bundesgesetz in der Referendumsabstimmung vom Stimmvolk abgelehnt

falls das Gericht damit betraut, den Grundrechten Geltung zu verschaffen. Anders beurteilt es jener Teil der Lehre, der aus der Rechtsfigur der Schutzpflichten konkretes staatliches Handeln ableitet; vgl. hierzu SAMANTHA BESSON, Les obligations positives de protection des droits fondamentaux – un essai en dogmatique comparative, ZSR 2003 I, S. 49; PATRICIA EGLI, Drittwirkung von Grundrechten, Zürich 2002, S. 283 ff.; MÜLLER, Grundrechte, S. 18 f., 28; MÜLLER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 39 Rz. 36 ff.; MARKUS SCHEFER, Gefährdung von Grundrechten, Eine grundrechtsdogmatische Skizze, in: SUTTER-SOMM et al., Risiko und Recht, S. 445 ff.; SCHWEIZER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 35 Rz. 12 f.; kritisch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 7 Rz. 70 ff.; WEBER-DÜRLER, Grundrechtseingriffe, in: ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, S. 153 f.; vgl. auch die Vorbehalte bei LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 128 f.

⁷⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 10.

⁷⁸ Zur Massgeblichkeit der Bundesgesetze gemäss Art. 190 BV vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 190 Rz. 1 ff., m.H.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1857 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 2086; RHINOW, Grundzüge, Rz. 2613 ff.; KÄLIN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 74 Rz. 26 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 8 Rz. 6 ff.

⁷⁹ Auch hier ist wiederum auf den Umstand hinzuweisen, dass Rechte aus internationalen Grundrechtskonventionen nur sehr offene Anweisungen zum Tätigwerden des Staates geben können und konkretisierungsbedürftig sind. Vgl. MARK EUGEN VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2.A., Zürich 1999; WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel/Frankfurt a.M./Brüssel 1997.

⁸⁰ Art. 83 OG; vgl. SALADIN, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 3 Rz. 85.

⁸¹ Vgl. VON WERDT, in: HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), Bundesgesetz über das Bundesgericht, Stämpfli Handkommentar, Bern 2007, Art. 120 Rz. 3 ff.

worden ist⁸² oder wo die Stimmberechtigten eines Kantons oder einer Gemeinde in einer sachverwandten Vorlage den gegenteiligen Willen geäussert hat⁸³. Die Bundesverfassung zieht ihre Legitimation aus der Annahme durch Volk und Kantone. Diese Legitimation bindet auch das im Rahmen der Gesetzgebung zu Wort kommende Stimmvolk⁸⁴.

2. Armeerelevante Normen der Bundesverfassung

a) Art. 57 BV Sicherheit

Die verfassungsmässige Leitnorm der Sicherheit ist Art. 57 BV. Die Armee ist eines von mehreren Instrumenten der schweizerischen Sicherheitspolitik. Art. 57 BV ist daher auch der Ausgangspunkt der Gesamtschau über das Verfassungsrecht betreffend die Armee.

Die rechtliche Tragweite von Art. 57 BV ist relativ gering. Er hält fest: „Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Kantone. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.“ Dieser Artikel scheidet keine Kompetenzen aus, sondern stellt bloss fest, dass sowohl der Bund als auch die Kantone für die Sicherheit zuständig sind⁸⁵. Von rechtlicher Relevanz ist einzig die Verpflichtung zur Kooperation in Abs. 2⁸⁶.

Art. 57 BV bietet hingegen Gelegenheit, das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheit zu beleuchten.

b) Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit

Die klassische Aufgabenteilung weist dem Bund die äussere, den Kantonen die innere Sicherheit zu⁸⁷. Diese Betrachtung eignet sich für eine grobe Darstellung der heutigen Rechtslage, zumal die

⁸² Wiederum sei als Beispiel die Einführung einer Mutterschaftsversicherung genannt. Für einen geschichtlichen Abriss vgl. die Botschaft zum (in der Referendumsabstimmung abgelehnten) Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung vom 25. Juni 1997, BBI 1997 IV 981, 1010 ff.

⁸³ Prominente Beispiele sind zurzeit die Diskussionen rund um die Volksabstimmungen über Einbürgerungen (vgl. BGE 129 I 232, Schweizerische Volkspartei Zürich) sowie rund um das Verbandsbeschwerderecht (vgl. Eidgenössische Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“, BBI 2004 6647).

⁸⁴ Vgl. ANDREAS AUER/NICOLAS VON ARX, Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk, AJP 2000, S. 923 ff.; YVO HANGARTNER, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001, S. 949 ff.; REGINA KIENER, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000, S. 213 ff.

⁸⁵ Botschaft BV, BBI 1997 I 1, 236; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 57 Rz. 1 f.; SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 57 Rz. 1.

⁸⁶ Vgl. Ziff. b hiernach.

⁸⁷ RUCH, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 56 Rz. 26, 33; SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 57–61 Rz. 10 f.; zur Unterscheidung in äussere und innere Sicherheit: SIPOL B 2000, BBI 1999 7657, 7730; vgl. auch SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 57–61 Rz. 4; vgl. zu den Begriffen der inneren und äusseren Sicherheit SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER,

Verfassung einige Anhaltspunkte liefert: Nach Art. 54 Abs. 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Der Bund ist zuständig für die Armee (Art. 58 ff. BV) und für die Gesetzgebung über den Zivilschutz (Art. 61 BV). Die Trennlinie kann aber nicht mehr so eindeutig gezogen werden⁸⁸.

Der Bund befasst sich auch und zunehmend mit innerer Sicherheit⁸⁹. Mit den Bundespolizeibehörden⁹⁰ verfolgt er Straftaten, die nach Ansicht des Gesetzgebers⁹¹ auf Bundesebene bekämpft werden müssen (z.B. Geldfälschung nach Art. 240 StGB, kantonsübergreifendes organisiertes Verbrechen nach Art. 260^{ter} StGB). Mit den Staatsschutzorganen schützt er sich vor gewalttätigem Extremismus und Terrorismus⁹². Im Übrigen koordiniert er die Polizeianstrengungen der Kantone⁹³. Er schützt seine eigenen Personen und Einrichtungen⁹⁴. Und er stellt schliesslich die Zusammenarbeit mit dem Ausland sicher⁹⁵.

Weil Art. 57 BV keine neuen Kompetenzen ausscheidet⁹⁶, ist die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit anders zu begründen. Nur zum Teil stützen sich die Massnahmen des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit auf explizite Zuständigkeitsnormen: Das Handeln der Bundespolizeibehörden beruht auf der Strafrechtskompetenz (Art. 123 BV) und der Justizverfassung (insbesondere Art. 190 BV). Die internationalen Aufgaben sind Teil der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV). Der Staatsschutz und mit ihm das BWIS – vergleiche dessen Ingress – stützt sich hingegen auf eine allgemeine Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit⁹⁷.

Grundbegriffe, Rz. 29 ff.

⁸⁸ LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, Rz. 6.

⁸⁹ Zum Begriff der inneren Sicherheit Botschaft BWIS, BBl 1994 II 1129, 1137 ff.; SIPOL B 2000, BBl 1999 7657, 7730; GEORG ENGELI, Die innere Sicherheit in der Schweiz, Basel 1987, Basel 1987, S. 8; KURT EICHENBERGER, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 102 Rz. 150; LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 125; URS PFANDER, Garantie innerer Sicherheit, Chur/Zürich 1991, S. 8; vgl. dazu SCHWEIZER/ SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, Rz. 29 ff.

⁹⁰ Strafverfolgung durch das Bundesamt für Polizei (Art. 9 ff. OV-EJPD) und die Bundesanwaltschaft (Art. 25 ff. OV-EJPD), Rechtsprechung durch das Bundesstrafgericht (Art. 26 und 28 SGG).

⁹¹ Art. 340 und 340^{bis} StGB; vgl. hierzu die Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) vom 28. Januar 1998, BBl 1998 1529.

⁹² Art. 2 BWIS; zu den Revisionsprojekten vgl. Änderung vom 24. März 2006 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt, BWIS I), AS 2006 3703; Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), Vorentwurf fedpol vom 31.01.2006, Erläuterungen zum Vorentwurf vom 31.01.2006 (BWIS II).

⁹³ Art. 7 BWIS; Art. 9 Abs. 2 Bst. c OV-EJPD.

⁹⁴ Art. 22 BWIS; Art. 9 Abs. 1 Bst. d OV-EJPD.

⁹⁵ Art. 8 BWIS; Art. 9 Abs. 1 Bst. e OV-EJPD.

⁹⁶ Vgl. Ziff. a hiavor.

⁹⁷ Ingress BWIS, Vgl. Botschaft BWIS, BBl 1994 II 1127, 1141 f. Nach SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 57–61 Rz. 10, liegt eine paralle-

Diese allgemeine Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit gründet letztlich auf dem Bundesstaatsprinzip: Auch wenn die Kantone grundsätzlich für die innere Sicherheit zuständig sind, gibt es Bereiche, die zwingend einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 2 BV)⁹⁸. Und es gibt Belange, wo die Sicherheit des Bundes auf dem Spiel steht⁹⁹. In diesen beiden Fällen ist der Bund originär zuständig, Regelungen zu erlassen und zu vollziehen. Diese Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit gilt darum als Bundeskompetenz kraft föderativen Staatsaufbaus¹⁰⁰. Sie widerspiegelt sich in Art. 57 Abs. 1 BV, entspringt diesem jedoch nicht.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) wird ein neuer Art. 43a BV in Kraft treten¹⁰¹. Nach dessen Abs. 1 übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Er präzisiert und ersetzt Art. 42 Abs. 2 BV im Sinne der oben dargelegten Grundsätze. Neue Bundeskompetenzen begründet er jedoch keine.

Die genaue Abgrenzung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bereitet allerdings zuweilen Schwierigkeiten und ist Gegenstand der politischen Auseinandersetzung: So besteht Uneinigkeit darüber, wie weit die Armee zur Wahrung der inneren Sicherheit herangezogen werden darf¹⁰². Ein Einsatz im Rahmen des Ordnungsdienstes oder als Assistenzdienst in besonderen Lagen ist verfassungsrechtlich unbedenklich¹⁰³. Die Übernahme von ständigen Polizeiaufgaben erscheint dagegen heikler. Soweit Truppen zum Schutz von Botschaften eingesetzt werden, kann die Zuständigkeit des Bundes aus seinen völkerrechtlichen Schutzpflichten abgeleitet werden¹⁰⁴.

le Kompetenz vor, die auf Seiten des Bundes bloss fragmentarischer Natur ist.

⁹⁸ Die Bestimmung ist programmatischen Inhalts und ist im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip zu verstehen; vgl. SCHWEIZER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 42 Rz. 7f.

⁹⁹ So die Bedrohung an der Landesgrenze oder im Luftraum.

¹⁰⁰ Eine Art der stillschweigenden Bundeskompetenzen, auch inhärent power genannt. Sie grenzt sich von der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs (implied power) ab. Vgl. Botschaft BWIS BBI 1994 II 1127, 1173; nach TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 Rz. 14 gehört die erwähnte Zuständigkeit mittlerweile nicht mehr zu den stillschweigenden Bundeskompetenzen, sondern wird jetzt ausdrücklich durch Art. 57 Abs. 1 BV erwähnt.

¹⁰¹ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003 (NFA), BBI 2003 6591; Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (NFA), BBI 2001 2291, 2458; das Inkrafttreten der Verfassungsbestimmungen ist auf den 1. Januar 2008 geplant; Zu Art. 43a BV vgl. MOHLER, Vernetzung, Rz. 203, 206.

¹⁰² Vgl. Ip. 06.3285 (NR BANGA BORIS), Innere Sicherheit. Verfassungsrechtliche Ordnung und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Polizeirecht; Ip. 04.3007 (NR LANG JOSEF), Militarisierung der inneren Sicherheit; vgl. auch USIS I, S. 11; USIS III, S. 9 ff.; USIS IV, S. 26 ff.

¹⁰³ Vgl. Art. 76 ff. und 83 MG; Botschaft A XXI, BBI 2002 858, 895; RENÉ RHINOW, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: SUTTER-SOMM et al., Risiko und Recht, S. 361 ff.; vgl. WIEGANDT, Einsatz der Armee.

¹⁰⁴ Art. 40 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (SR 0.1910.02), Art. 22 und 24 BWIS, USIS III, S. 4; USIS IV, S. 21.

Soweit der Schutz der Grenze betroffen ist (Verstärkung GWK), darf der Bund ebenfalls handeln¹⁰⁵. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, wie weit die Raumsicherung von dieser Abgrenzungsproblematik betroffen ist¹⁰⁶. Auch besteht die Gefahr, dass sich der Bund auf seine Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit beruft, ohne dass tatsächlich der Anlass zu einer bundesweiten Regelung gegeben ist¹⁰⁷. Die Aufgabenverteilung im Bereich der inneren Sicherheit ist zwar nicht eindeutig festgelegt, aber auch nicht beliebig. Wo die Kantone in der Lage sind, allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen die Gefahr abzuwehren oder die Störung zu beseitigen, ist der Bund nicht zuständig.

Insgesamt ist die Gewährleistung der Sicherheit eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen¹⁰⁸. Sie sind nach Art. 57 Abs. 2 BV gehalten, ihre Tätigkeiten aufeinander abzustimmen.

c) Art. 58 BV Armee

Art. 58 BV ist die zentrale Verfassungsbestimmung über die Armee.

Art. 58 Abs. 1 BV stellt zunächst fest, dass die Schweiz eine Armee hat. Eine solche Feststellung fehlte in der alten BV¹⁰⁹. Mit Blick auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Armee war es jedoch angebracht, sie auch in der Verfassung sichtbar zu machen¹¹⁰. Ihre Präsenz in der Verfassung würde es auch ermöglichen, sie gegebenenfalls mittels Verfassungsänderung abzuschaffen¹¹¹.

¹⁰⁵ Vgl. USIS III, S. 57 ff.; USIS IV, S. 57 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Ziff. IV/2/b hiernach.

¹⁰⁷ Ob ein Anlass zu einer bundesweiten Regelung besteht, ist am Ende eine politische Entscheidung und sollte darum auch auf politischem Weg – also mittels Änderung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung – entschieden werden. Als Beispiel für das Bestreben nach einer bundesweiten Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit ausserhalb einer expliziten Verfassungsnorm vgl. die Diskussion rund um Massnahmen gegen gefährliche Hunde: Mo. 06.3062 Freisinnig-demokratische Fraktion (RL), Gefährliche Hunde. Verantwortung ist der beste Schutz; Mo. 06.3049 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V), Hundehalter in die Pflicht nehmen; Pa. Iv. 05.453 Kohler Pierre, Verbot von Pitbulls in der Schweiz; Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. September 2000, VPB 2001 (65), Nr. 1; vgl. dazu MARKUS H. F. MOHLER, Welche Normen zu gefährlichen Hunden? – Über die Möglichkeiten einer einheitlichen Regelung, NZZ Nr. 284 vom 5. Dezember 2005, S. 11.

¹⁰⁸ Botschaft BWIS, BBI 1994 II 1127, 1142; SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 57–61 Rz. 10; RUCH, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 56 Rz. 13; vgl. auch Botschaft BV, BBI 1997 I 1, 236 f.

¹⁰⁹ AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 58 Rz. 1; MEYER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 58 Rz. 2.

¹¹⁰ AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 58 Rz. 3.

¹¹¹ Vgl. die Eidgenössische Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik“, BBI 1986 III 871 (Zustandekommen), BBI 1988 II 967 (Botschaft des Bundesrates), BBI 1990 I 249 (Abstimmungsergebnis); Eidgenössische Volksinitiative „Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“, BBI 1999 8954 (Zustandekommen), BBI 2000 4825 (Botschaft des Bundesrates), BBI 2002 1209 (Abstimmungsergebnis); vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 58 Rz. 3.

Vorliegend könnte sich die Frage stellen, ob bereits aus dem Begriff der Armee gewisse Schlüsse auf deren Aufgaben und Organisation gezogen werden können. Dies etwa in dem Sinne, dass sich eine Armee begriffsnotwendig mit der kriegerischen Auseinandersetzung befasst. Die Frage stellt sich jedoch nicht¹¹². Die Aufgaben der Armee werden in Art. 58 Abs. 2 BV definiert; der Begriff ist dadurch auf Verfassungsstufe hinreichend bestimmt.

Art. 58 Abs. 1 BV verankert ausserdem das Milizprinzip. Dessen Bedeutung wurde im Zuge der Armeereform XXI eingehend von DIETRICH SCHINDLER erörtert¹¹³.

Art. 58 Abs. 2 BV befasst sich mit den Aufgaben der Armee. Diese Verfassungsbestimmung wird nachfolgend ausführlich zu analysieren sein¹¹⁴.

Schliesslich regelt Art. 58 Abs. 3 BV den Einsatz der Armee und erklärt diesen zur Sache des Bundes¹¹⁵. Mit der in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommenen Änderung der Bundesverfassung betreffend Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind die in Art. 58 Abs. 3 und Art. 60 Abs. 2 BV noch enthaltenen Kompetenzen der Kantone zu Bildung und Einsatz kantonaler Formationen aufgehoben worden¹¹⁶.

d) Weitere armeerelevante Verfassungsbestimmungen (Art. 2, 60, 168, 185 BV)

Ausserhalb der Art. 57 und 58 BV befasst sich die Verfassung an weiteren Stellen mit der Armee bzw. der Sicherheit. An erster Stelle ist der Zweckartikel der Bundesverfassung zu nennen. Art. 2 Abs. 1 BV lautet: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes (Art. 2 Abs. 1 BV).“ Der Zweckartikel begründet zwar keine neuen Bundeskompetenzen. Er fliesst aber in die Auslegung der Aufgabennormen mit ein und wirkt sich auf diese Weise auf die Wahrnehmung der gegebenen Kompetenzen aus¹¹⁷. Anzusprechen ist ausserdem die Präambel zur Bundesverfassung. Sie erwähnt das Ziel, „Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden“ zu stärken. Auch sie kann bestenfalls zur Auslegung rechtlich verbindlicherer Bestimmungen der Verfassung herangezogen

¹¹² Es finden sich auch keine entsprechenden Aussagen in der Literatur.

¹¹³ Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt „Armee XXI“, Gutachten von Prof. Dr. DIETRICH SCHINDLER vom 14. April 1999 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VPB 2001 (65), Nr. 38.

¹¹⁴ Siehe Ziff. 3 hiernach.

¹¹⁵ Zu Art. 58 BV und zum Einsatz der Armee vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Art. 58; MEYER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 58; RUCH, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 56 Rz. 15 ff.; WIEGANDT, Einsatz der Armee.

¹¹⁶ Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBI 2003 6591; vgl. Botschaft A XXI, BBI 2002 858, 863.

¹¹⁷ Zum Stellenwert der Zweckartikel vgl. Botschaft BV, BBI 1997 I 1, 126 f.; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 2 Rz. 2 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 168 ff.; MICHAEL WALTER HEBEISEN, Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben – Leistungen und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit, Chur 1996; RHINOW, Grundzüge, Rz. 54, 3132; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 5 Rz. 7 f.

werden¹¹⁸. Nach dem Wortlaut keine Vorgabe der Verfassung ist – darauf sei an dieser Stelle hingewiesen – die Neutralität¹¹⁹.

Zur Verfassungsordnung betreffend die Armee zählen weiter die Art. 59 und 60 BV. Art. 59 Abs. 1 BV begründet die allgemeine Wehrpflicht der Schweizer; gleichzeitig sieht er einen zivilen Ersatzdienst vor¹²⁰. Für Schweizerinnen ist der Militärdienst gemäss Art. 59 Abs. 2 BV freiwillig. Art. 60 BV regelt Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee¹²¹. Zu erwähnen sind schliesslich Art. 61 BV betreffend den Zivilschutz¹²² und Art. 102 BV betreffend die wirtschaftliche Landesversorgung¹²³.

Ausserhalb der Aufgabennormen beeinflussen weitere Verfassungsbestimmungen die Ordnung der Sicherheitspolitik und den Einsatz der Armee: Der Teil über die Bundesbehörden definiert die Befugnisse von Bundesrat und Bundesversammlung für äussere und innere Sicherheit, zum Aufgebot von Truppen und zur Wahl des Generals¹²⁴.

¹¹⁸ Zur Bedeutung der Präambel vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, Préambule.

¹¹⁹ Man unterscheidet zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Das Neutralitätsrecht entspringt den Haager Konventionen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Land- bzw. Seekrieges von 1907 und untersagt dem Neutralen, an einem internationalen bewaffneten Konflikt teilzunehmen oder eine Partei militärisch zu unterstützen. Die Pflichten des dauernd Neutralen in Friedenszeiten ergeben sich aus dem Völkergewohnheitsrecht und umfassen das Gebot, in Friedenszeiten keine unwiderruflichen Bindungen einzugehen, die ihm im Konfliktfall die Einhaltung seiner Neutralitätspflichten verunmöglichen würden. Die Neutralitätspolitik führt der Neutrale, um die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität aufrechtzuerhalten. Sie liegt völlig im Ermessen des Neutralen. Die Neutralität ist Mittel und nicht Ziel schweizerischer Aussenpolitik; sie kann einseitig aufgegeben werden. Darum erscheint sie in der Verfassung bloss in den Zuständigkeitsnormen von Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV) und Bundesrat (Art. 185 Abs. 1 BV). Vgl. Bericht zur Neutralität, BBl 1994 I 155, 210 f.; SIPOL B 2000, BBl 1999 7657 7690; SAXER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 185 Rz. 20 ff.

¹²⁰ AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 58–60; MEYER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 58–60.

¹²¹ Vgl. Ziff. I/2 hiavor. Art. 60 Abs. 2 BV nennt die inzwischen aufgelösten kantonalen Formationen. Aus der Formulierung: „... im Rahmen des Bundesrechts ...“ erhellt, dass diese nur von Bundesrechts wegen bestanden und ihre Auflösung daher rechters war. Dies wurde erst mit der Totalrevision der BV möglich; zuvor waren die kantonalen Truppen in der Verfassung verankert. Auch Art. 60 Abs. 2 wird mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs aufgehoben; vgl. Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2003 6591.

¹²² AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 61; SCHWEIZER/KÜPFER, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 57–61 Rz. 12; vgl. aber die Kompetenzdelegation gemäss Art. 6 BZG; Botschaft BZG, BBl 2002 1865, 1693 f.

¹²³ Vgl. AUBERT, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 102; VEIT, in: EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 102.

¹²⁴ Art. 168 Abs. 1, 173 Abs. 1 Bst. a, b, d, Art. 185 BV.

3. Art. 58 Abs. 2 BV als Verfassungsnorm zu den Aufgaben der Armee

a) Wortlaut und Entstehung

Art. 58 Abs. 2 BV definiert die Aufgaben der Armee; der Verfassungsauftrag lautet:

„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.“

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt noch keine Bestimmung betreffend die Aufgaben der Armee. Die zahlreichen Bestimmungen über das Heerwesen befassten sich primär mit organisatorischen Fragen und dem Verhältnis zwischen dem Bundesheer und den Kantonen¹²⁵. Gleichwohl lassen sich Tendenzen im Bezug auf die Aufgaben der Armee finden: Die Verfassungsbestimmungen der Bundesverfassung von 1874 sind im Wesentlichen auf die bewaffnete Verteidigung ausgerichtet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es „bei der Gründung des Bundesstaates [...] der geschichtlichen Wirklichkeit [entsprach], wenn der Begriff des Staatsschutzes weitgehend nur mit der Vorstellung der Armee verbunden war. Denkbar war kaum eine andere Bedrohung als die durch einen herkömmlichen Truppenangriff (bzw. Durchmarsch)“¹²⁶. Neben dem offensichtlichen Verteidigungsauftrag nannte die Verfassung von 1874 den Einsatz zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern, den sog. Ordnungsdienst¹²⁷. Weitere Aufgaben der Armee fanden keinen Niederschlag auf Verfassungsebene; dies hinderte den Bund jedoch nicht daran, die Armee gestützt auf die aBV mit neuen Aufgaben zu betrauen¹²⁸.

Art. 58 Abs. 2 BV ist also ein Ergebnis der Nachführung der Bundesverfassung. In Inhalt und Formulierung orientiert er sich an Art. 1 MG in seiner Fassung gemäss Armeereform 1995¹²⁹. Er lautet¹³⁰:

¹ Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.

² Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.

³ Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem:

a. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;

¹²⁵ Art. 13–22 aBV; vgl. MACHERET, in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 13–22 Rz. 2.

¹²⁶ Schlussbericht der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Bundesverfassung, VI, S. 618.

¹²⁷ Art. 16 aBV; zur Bundesintervention mit der Armee vgl. MACHERET in: AUBERT et al., Kommentar aBV, Art. 16 Rz. 10.

¹²⁸ Das MG in der Fassung von 1995 trat noch unter dem Regime der aBV in Kraft.

¹²⁹ Botschaft BV, BBl 1999 I 238 f.

¹³⁰ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG), AS 1995 4093.

- b. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland;
- c. friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten.

Art. 1 MG in der Fassung von 1995 ist das Ergebnis der Armeereform 95. Gedanklich geht er auf die Schlussfolgerungen des Sicherheitspolitischen Berichtes 1990¹³¹ und auf das Armeeleitbild 95¹³² zurück. Für die Aufnahme in den Verfassungstext wurde dieser Wortlaut knapper und griffiger formuliert. Einzelne konkrete Teilaufträge wurden weggelassen. Der Gesetzgeber erhielt dafür die Befugnis, weitere Aufgaben vorzusehen. Inhaltlich hat sich aber im Verfahren der Verfassungsgebung keine Änderung ergeben¹³³. Die Auslegung von Art. 58 Abs. 2 BV kann darum¹³⁴ auf die Materialien von Art. 1 MG in seiner Fassung von 1995 zurückgreifen¹³⁵.

b) Teilaufträge und deren Rangordnung

aa) Verfassungstext und Materialien

Die Aufgaben der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV lassen sich in folgende Teilaufträge gliedern¹³⁶:

- 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.

Verfassungstext und Botschaft scheinen keine Priorisierung der Aufgaben vorzunehmen. Auch in der parlamentarischen Beratung zum heutigen Art. 58 Abs. 2 BV findet sich kein Votum zur Gewichtung der Teilaufträge. Der Bundesrat hat es auch abgelehnt, die damals bestehenden Aufgaben der Armee 95 in den Verfassungstext aufzunehmen. In einer veränderten Lage in Zukunft könne eine Erweiterung der Aufgaben der Armee nötig werden. Also erweise sich „eine feste und ab-

¹³¹ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 847.

¹³² ALB 95, BBI 1992 I 850.

¹³³ In der parlamentarischen Beratung wurden verschiedene inhaltliche Änderungen beantragt, setzten sich aber nicht durch; AB 1998 S 69 ff., N 926 ff.

¹³⁴ Systematisch gesehen ist es grundsätzlich falsch, eine Verfassungsbestimmung anhand ihrer Umsetzung durch den Gesetzgeber auszulegen. Der Ausführungserlass ist eine von mehreren möglichen Umsetzungsformen. Die Auslegung anhand des Ausführungserlasses verengt daher den Blick auf die Verfassungsnorm.

¹³⁵ Insbesondere: Botschaft MG, BBI 1993 IV 1, 30 f.; Entwurf MG, BBI 1993 IV 154; Parlamentarische Beratung AB 1994 S 286, 1280, N 1739, sowie die Eintretensdebatten AB 1993 S 1107 ff., AB 1994 S 274 ff., N 295 ff., 1735 ff.

¹³⁶ In der Botschaft zur neuen Bundesverfassung werden die Teilaufträge vereinfachend mit Landesverteidigung, Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Hilfeleistung umschrieben; vgl. Botschaft BV, BBI 1997 I 238.

schliessende Umschreibung des Auftrags der dynamischen Entwicklung der Militärverfassung eher hinderlich.¹³⁷

bb) Herkunft: Armee 95

Diese drei Teilaufträge entsprechen jedoch nicht genau dem Wortlaut und der Konzeption von Art. 1 MG in der Fassung von 1995. Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 1990 umfasste der Auftrag der Armee „Friedensförderung, Kriegsverhinderung und Verteidigung sowie Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung.“¹³⁸ Diese Aufträge wurden im Armeeleitbild übernommen und konkretisiert. Hinzu kommt der Ordnungsdienst, also die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit durch die Armee. Er gilt von jeher als verfassungsmässiger Auftrag der Armee, ohne aber im Sicherheitspolitischen Bericht 1990 besondere Erwähnung zu finden.

So ergeben sich folgende Aufträge in der Konzeption der Armee 95:

- Friedensförderung;
- Kriegsverhinderung und Verteidigung;
- Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung;
- Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit (Ordnungsdienst).

Der Sicherheitspolitische Bericht 1990 nimmt keine Gewichtung der Aufträge vor¹³⁹. Das Armeeleitbild 95 bezeichnet jedoch die Kriegsverhinderung und Verteidigung an mehreren Stellen als den Hauptauftrag der Armee, während Friedensförderung, Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung und Ordnungsdienst als Zusatzaufträge genannt werden¹⁴⁰.

Die vier Teilaufträge gemäss Konzeption der Armee 95 sind in Art. 1 des Entwurfs zum MG in der Fassung von 1995 eingeflossen¹⁴¹:

Die Armee dient den Zwecken der Eidgenossenschaft, indem sie folgende Aufgaben wahrnimmt:

- a. sie trägt zur Kriegsverhinderung bei;
- b. sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei;
- c. sie unterstützt die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;
- d. sie hilft den zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von andern ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophenereignissen im In- und im Ausland;
- e. sie beteiligt sich an friedensfördernden Massnahmen im internationalen Rahmen.

¹³⁷ Botschaft BV, BBI 1997 I 238.

¹³⁸ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 882.

¹³⁹ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 882 ff.

¹⁴⁰ ALB 95, BBI 1992 I 856, 895 f., 908 f.

¹⁴¹ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG), Entwurf, BBI 1993 IV 145; die erstmalige gesetzliche Verankerung des Auftrags der Armee geht gemäss BR VILLIGER KASPAR auf eine Idee von RENÉ RHINOW zurück; vgl. AB 1993 S 1113.

Der Bundesrat hat im Entwurf zu Art. 1 MG in der Fassung von 1995 gegenüber dem Armeeleitbild 95 die Reihenfolge der Aufgaben der Armee geändert. An erster Stelle erscheinen Kriegsverhinderung und Verteidigung; die Friedensförderung schliesst den Aufgabenkatalog ab. Alle Aufgaben sind hierarchisch gleichgestellt.

Die Botschaft zum Militärgesetz äussert sich nicht zur Rangordnung der Aufträge. In der parlamentarischen Beratung betonte Bundesrat VILLIGER zwar die neue Multifunktionalität der Armee, bezeichnete aber gleichwohl die Kriegsverhinderung und Verteidigung als den zentralen Auftrag der Armee¹⁴². Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Bundesrat die verschiedenen Armeeaufträge grundsätzlich als gleichwertig erachte¹⁴³.

Der Gesetzgeber hat die Systematik von Art. 1 MG im Rahmen der parlamentarischen Beratung geändert: Kriegsverhinderung und Verteidigung erhielten eine hervorgehobene Stellung (Abs. 1–2), die restlichen Aufgaben wurden in einem Abs. 3 zusammengefasst (Abs. 3 Bst. a–c). Mit dieser Rangfolge der Aufgaben trat Art. 1 MG 1995 in Kraft. Sie wurde in der Umsetzung der Armee 95 berücksichtigt¹⁴⁴.

Mit dieser Änderung in der Systematik haben die eidgenössischen Räte unterstrichen, dass sie in der Kriegsverhinderung und Verteidigung nach wie vor den Hauptauftrag der Armee sehen. Dies geht aus den Voten der Berichterstatter und mehrerer Votanten hervor¹⁴⁵.

Getreu der Botschaft zur nachgeführten Bundesverfassung orientiert sich Art. 58 Abs. 2 BV an Art. 1 MG¹⁴⁶. In dieser Hinsicht unkommentiert sind die Aufgaben der Armee in die Verfassung aufgenommen worden. Die Rangordnung der Armeeaufträge ist damit Sinngehalt von Art. 58 Abs. 2 BV nach folgender Lesart geworden: *Hauptaufgabe* der Armee ist Kriegsverhinderung und Verteidigung von Land und Bevölkerung. *Ausserdem* unterstützt sie die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann *weitere Aufgaben* – etwa die *Friedensförderung*¹⁴⁷ – vorsehen.

¹⁴² BR VILLIGER KASPAR, AB 1994 S 283.

¹⁴³ NR KELLER ANTON, Berichterstatter, AB 1994 S 1735.

¹⁴⁴ Reglement 51.20 Taktische Führung (TF 95), Ziff. 1131.

¹⁴⁵ In der Detailberatung SR ZIEGLER OSWALD, Berichterstatter, AB 1994 S 275, SR HUBER HANS JÖRG, AB 1994 S 279; NR KELLER ANTON, Berichterstatter, AB 1994 S 1735 f.; NR SAVARY PIERRE, AB 1994 S 1737; NR FEHR LISBETH, AB 1994 N 1741; NR SANDOZ SUZETTE, AB 1994 N 1741 f.; in der Differenzbereinigung SR ZIEGLER OSWALD, Berichterstatter, AB 1994 S 1280.

¹⁴⁶ Botschaft BV, BBI 1997 I 238.

¹⁴⁷ Art. 58 Abs. 2 BV nennt im Zusammenhang mit der Kriegsverhinderung die Erhaltung des Friedens („und trägt bei zur Erhaltung des Friedens“). Gemäss Art. 1 MG in der Fassung von 1995 trägt die Armee zur Kriegsverhinderung und *dadurch* zur Erhaltung des Friedens bei. Friedenserhaltung in diesem Sinne ist demzufolge nicht mit Friedensförderung im internationalen Rahmen gemäss Art. 1 MG gleichzusetzen.

cc) Fortgeltung: Armee XXI

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 hat den Auftrag an die Armee leicht modifiziert. Er umfasst „Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, die Raumsicherung und Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren.“¹⁴⁸ Anstelle der Kriegsverhinderung tritt nun der Begriff der Raumsicherung an die Seite der Verteidigung¹⁴⁹.

Das Armeeleitbild XXI scheint an der besonderen Gewichtung der Verteidigung (samt Raumsicherung) festzuhalten. Gleich in der Einleitung steht: „Der zentrale Auftrag bleibt die Verteidigung des Landes gegen militärische Bedrohungen.“¹⁵⁰ Dieser Befund hält einer genaueren Betrachtung allerdings nicht stand: Das Armeeleitbild XXI analysiert die Aufträge gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2000 und hält fest, die Reihenfolge der Aufträge entspreche „dem gestützt auf die Bundesverfassung erarbeiteten sicherheitspolitischen Konzept, nicht jedoch einer bestimmten Gewichtung. Eine Gewichtung könnte sich erst aus einer bestimmten Lageentwicklung ergeben.“¹⁵¹ Das Armeeleitbild XXI nimmt demzufolge – entgegen der soeben hergeleiteten Lesart von Art. 58 Abs. 2 BV – keine Gewichtung der Aufgaben der Armee vor.

Mit der Armeereform XXI hat der Gesetzgeber Art. 1 MG revidiert. Unverändert blieben die Absätze 1 und 2 (Kriegsverhinderung und Verteidigung). Die neuen Absätze 3 und 4 lauten wie folgt:

- ³ Sie unterstützt die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen:
 - a. bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;
 - b. bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland.
- ⁴ Sie leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

Die Umsetzung in den Führungsreglementen der Armee zählt nun aktuell folgende Teilaufträge auf¹⁵²:

1. Raumsicherung und Verteidigung,
2. subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren,
3. Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

Der Gesetzgeber hat mit der Revision von Art. 1 MG einerseits die Friedensförderung aufgewertet. Andererseits hat er den subsidiären Charakter der Unterstützung sowohl bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit (Abs. 3 Bst. a) als auch bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland (Abs. 3 Bst. b) betont¹⁵³.

¹⁴⁸ SIPOL B 2000, BBI 1990 7702.

¹⁴⁹ Zum Begriff der Raumsicherung vgl. Ziff. IV/2/a hiernach.

¹⁵⁰ ALB XXI, BBI 2002 968.

¹⁵¹ ALB XXI, BBI 2002 981.

¹⁵² OF XXI, Ziff. 37.

¹⁵³ Botschaft A XXI, BBI 2001 868.

Die Bedeutung dieser Neuerungen ist jedoch zu relativieren: Soweit Art. 1 MG den Inhalt der Bundesverfassung wiederholt, kommt ihm seit der Schaffung von Art. 58 BV keine selbstständige Bedeutung mehr zu. Art. 1 MG hat seinen Hauptzweck nunmehr in der Bestimmung „weiterer Aufgaben“ der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV. Eine solche ist einzig die Friedensförderung gemäss Art. 1 Abs. 4 MG.

Damit bleibt als Ergebnis: Art. 58 Abs. 2 BV nennt die Aufgaben der Armee. *Hauptaufgabe* der Armee ist Kriegsverhinderung und Verteidigung. *Ausserdem* unterstützt sie die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann *weitere Aufgaben* – etwa die *Friedensförderung* – vorsehen.

c) Bindungswirkung und Umsetzung

Art. 58 Abs. 2 BV normiert die Aufgaben der Armee. Er ist damit Verfassungsauftrag und Richtlinie für den Gesetzgeber. Dieser hat alles Erforderliche zu unternehmen, den Verfassungsauftrag im Sinne der Richtlinien zu erfüllen¹⁵⁴.

Die Umsetzung erfolgt durch die eidgenössischen Räte, den Bundesrat und die Bundesverwaltung durch das Militärgesetz, die Armeeorganisation und die weiteren Ausführungsbestimmungen. Ausserdem beschliesst das Parlament über die zur Erfüllung der Aufgaben verfügbaren Ressourcen.

Art. 58 Abs. 2 BV ist allerdings trotz des über den Wortlaut hinausgehenden Sinngehalts (wie soeben dargestellt¹⁵⁵) eine offene Norm und damit konkretisierungsbedürftig. Der Gesetzgeber verfügt dementsprechend über einen erheblichen Spielraum in der Umsetzung der Aufgaben der Armee. Bundesrat KASPAR VILLIGER formulierte dies im Rahmen der parlamentarischen Beratung zu Art. 1 MG in der Fassung von 1995 treffend wie folgt: „Dieser Armeeauftrag ist eine Zielnorm. Er sagt, was zu erreichen ist, was zu tun ist, aber nicht, wo und wie.“¹⁵⁶ Diese Aussage gilt unverändert für Art. 1 MG in der heutigen Fassung wie auch für Art. 58 Abs. 2 BV.

III. Der Verteidigungsauftrag insbesondere

Die fehlende Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee wurde im bisherigen politischen Prozess damit begründet, dass durch die Reduktion der hauptsächlich auf die Verteidigung ausgerichteten Truppen der verfassungsmässige Verteidigungsauftrag verletzt werde. Dieser Verteidigungsauftrag ist daher im Folgenden näher zu betrachten.

¹⁵⁴ Vgl. Ziff. II/1/c hiavor.

¹⁵⁵ Siehe Ziff. b/bb hiavor.

¹⁵⁶ Die Aussage stand im Zusammenhang mit der Verteidigung des Grenzraumes. AB 1994 S 288.

1. Verfassungsrechtlicher Inhalt des Verteidigungsauftrags

a) Entstehung und Deutung von Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV

„Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung.“ Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV ist – wie oben Ziff. II/3/a dargestellt – im Zuge der Totalrevision in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Weder die Botschaft noch die parlamentarische Beratung haben sich intensiv mit ihm auseinandergesetzt.

Demgegenüber gab die der Verfassungsnorm gewissermassen zugrundeliegende Bestimmung von Art. 1 MG (in der Fassung von 1995) deutlich mehr Anlass zur inhaltlichen Auseinandersetzung. Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 1990 trägt die Armee „zur Kriegsverhinderung bei beziehungsweise verteidigt unser Land und unser Volk, indem sie

- ihren überzeugenden Willen und ihre glaubwürdige Fähigkeit, das Land zu verteidigen, immer wieder unter Beweis stellt;
- im Räume Schweiz kein militärisches Vakuum entstehen lässt;
- den Luftraum schützt;
- am Boden ab Landesgrenze und in der ganzen Tiefe unseres Territoriums die Verteidigung führt;
- den militärischen Widerstand auch in besetzten Gebieten fortsetzt.“¹⁵⁷

Das Armeeleitbild 95 hat die Armeeaufträge in Teilkonzepten vertieft. Kriegsverhinderung knüpft an das Konzept der Abhaltewirkung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion), an den erkennbaren Willen zur Selbstbehauptung und Verteidigung: „Es muss glaubhaft gemacht werden, dass die Armee fähig ist, einem modern bewaffneten Gegner effizient Widerstand zu leisten, aber auch bei Gewaltanwendung unterhalb der Kriegsschwelle wirksamen Schutz zu bieten.“¹⁵⁸ Soweit sich das Armeeleitbild 95 zur Verteidigung äussert, befasst es sich mit dem Konzept, wie die Schweiz im Angriffsfall die Verteidigung führen würde¹⁵⁹. Allerdings geht das Armeeleitbild von der sicherheitspolitischen Situation in den frühen 1990er Jahren aus, als der Kalte Krieg eben erst zu Ende und die Zukunft zwischen Ost und West noch ungewiss war, die Militärpotenziale aber noch weitgehend vorhanden waren. Die Bedrohung durch einen konventionellen militärischen Angriff war aus Sicht des Bundesrates noch greifbarer als heute¹⁶⁰. Die Aussagen des Armeeleitbildes zu Kriegsverhinderung und Verteidigung sind vor dem Hintergrund dieser Bedrohungslage zu sehen. Es liefert deswegen keine Aussagen darüber, was abstrahiert von einer konkreten Bedrohungslage unter Verteidigung zu verstehen ist.

Die Botschaft zu Art. 1 MG setzt sich ebenfalls mit der Bedeutung von Kriegsverhinderung (Bst. a) und Verteidigung (Bst. b) auseinander: „a. Die Armee leistet durch Abhaltewirkung (Dissuasion) einen Beitrag zur Kriegsverhinderung. Es handelt sich hier nach wie vor um die primäre Aufgabe der Armee. Ein anderer präventiver Beitrag wird vom Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten im Rahmen seiner diplomatischen Tätigkeit geleistet.“

¹⁵⁷ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 885.

¹⁵⁸ ALB 95, BBI 1992 I 919.

¹⁵⁹ ALB 95, BBI 1992 I 921.

¹⁶⁰ Vgl. Ziff. 22 Aktuelle Lagebeurteilung, ALB 95, BBI 1992 I 876 ff.

b. Die Verteidigung bezieht sich auf das Territorium und den Luftraum unseres Staates sowie auf die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen, aber in einem weiteren Sinne auch auf die schweizerischen Institutionen, die Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger.“¹⁶¹

Aus den Beratungen der eidgenössischen Räte zum Militärgesetz in der Fassung von 1995 können folgende Hauptaussagen über den Armeeauftrag der Kriegsverhinderung und Verteidigung herauskristallisiert werden:

- Verteidigung bedeutet, dass die Schweiz keine Angriffsarmee hat¹⁶². Der Armeeauftrag ist ein rein defensiver. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Verteidigung aktiv geführt wird und auf militärstrategischer Stufe Elemente des Angriffs enthält.
- Verteidigung bedeutet, dass im Fall eines Angriffs der Verteidigungskampf grundsätzlich ab Landesgrenze geführt wird. Die Räte haben zwar einen expliziten Auftrag zum Schutz des Grenzraumes verworfen, die grundsätzliche Absicht, das gesamte Landesgebiet zu verteidigen, aber mehrfach betont¹⁶³. Der Gesetzgeber lehnte es ab, per Gesetz die künftige Handlungsfreiheit der Armeeführung einschränken. Bundesrat KASPAR VILLIGER hat auf die Situation im Zweiten Weltkrieg hingewiesen, als General Guisan die Armee auf die Gempen/Limmattal/Sargans-Stellung und später in das Réduit zurückführte¹⁶⁴.
- Verteidigung bedeutet schliesslich, dass nicht nur das Land, sondern insbesondere auch dessen Bevölkerung verteidigt wird.

Im Übrigen war vor allem umstritten, ob der Ordnungsdienst, also die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, als Aufgabe der Armee zu gelten habe. Ein Streichungsantrag der Ratslinken wurde jedoch abgelehnt¹⁶⁵.

Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV hat das Konzept der Kriegsverhinderung durch die Bereitschaft zur Verteidigung in die Verfassung übernommen. Die Materialien zu Art. 1 MG liefern Hinweise über die Art und Weise, wie die Verteidigung im Bedrohungsfall zu erfolgen habe, und dass der Auftrag offen formuliert ist. Was der Verteidigungsauftrag im Einzelnen bedeutet, bleibt vorerst unbeantwortet.

b) Verteidigungsbegriffe

Die schweizerische Sicherheitspolitik und das schweizerische Militärwesen verwenden den Begriff der Verteidigung seit unvordenklicher Zeit. Im Jahr 1891 fand er durch die Schaffung der Landesverteidigungskommission Eingang in die offizielle Bundessprache. Der Begriff wurde seither auf verschiedenen Ebenen, mit verschiedenen Zusätzen und mit verschiedenen Bedeutungen (vgl. die Ausführungen zu den verwandten Begriffen Ziff. 1/c hiernach) verwendet. Unter diesen Vorzeichen ist eine einheitliche Begriffsdefinition weder möglich noch sinnvoll¹⁶⁶; vielmehr ist zu differenzieren.

¹⁶¹ Botschaft MG, BBl 1993 IV 30.

¹⁶² SR HUBER HANS JÖRG, AB 1994 S 279.

¹⁶³ Antrag SR HUBER HANS JÖRG, AB 1994 S 286.

¹⁶⁴ AB 1994 S 288.

¹⁶⁵ AB 1994 S 290, N 1747.

¹⁶⁶ Vgl. die Forderung von LOUIS GEIGER, ASMZ 1/2007, S. 3.

Die militärische Führung unterscheidet folgende Ebenen¹⁶⁷:

- strategische Führung (Stufe Bundesrat, Chef VBS);
- militärstrategische Führung (Stufe Chef der Armee, Oberbefehlshaber der Armee);
- operative Führung (Stufe Führungsstab der Armee, Teilstreitkraft, Logistikbasis der Armee);
- taktische Führung (obere taktische Führung: Stufe Einsatzverband Territorialregion/Brigade; untere taktische Führung: Stufe Bataillon/Abteilung bis Einheit).

Die taktische und operative Führung definiert den Begriff der Verteidigung folgendermassen: „Gefechtsform mit dem Ziel, den angreifenden Gegner durch Feuer, Sperren und Stützpunkte sowie Gegenangriffe zu stoppen, zu vernichten oder zu zerschlagen. Sie wird aktiv geführt.“¹⁶⁸ Begrifflich sind diese Stufen also unproblematisch. Die militärstrategische Führung kennt keinen eigenen Begriff der Verteidigung.

Vorliegend geht es jedoch ausschliesslich um Verteidigung im strategischen, im sicherheitspolitischen Sinn. Dies ist die Dimension, in welcher die Verfassung und das Gesetz den Begriff verwenden. Auf dieser Stufe ist Verteidigung nicht definiert. Im Gegenteil: Die gegenwärtige sicherheitspolitische Diskussion wird auch um den Verteidigungsbegriff geführt¹⁶⁹. Die jeweiligen Lösungsansätze zeigen deutlich, dass das Begriffsverständnis von „Verteidigung“ eng mit den sicherheitspolitischen Zielvorstellungen verbunden ist. Zu untersuchen ist deswegen, wie die Sicherheitspolitik den Begriff bisher verwendet hat.

Der Sicherheitspolitische Bericht 1972 sah sich mit einer konkreten militärischen Bedrohung konfrontiert. Der Begriff der Verteidigung erscheint zunächst in der Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion)¹⁷⁰. Sie ist nach heutiger Diktion im Rahmen der Kriegsverhinderung zu erreichen. Sodann definiert der Bericht den Verteidigungsfall als jene Situation, in welcher ein konventioneller Krieg gegen unser Land geführt ist¹⁷¹. Schliesslich konzipiert er die Gesamtverteidigung als Ausrichtung aller betroffenen Organen von Bund und Kantonen auf die Verteidigung.

Der Sicherheitspolitische Bericht 1990 hält an der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit fest und bezieht sich hierbei auf eine engere Definition der militärischen Verteidigung: „Die Verteidigungsfähigkeit beinhaltet sowohl den Willen als auch die Kraft, einen Krieg durchzustehen und mindestens einen Teil unseres Territoriums zu behaupten. Zur Durchhaltefähigkeit gehört, Gewaltandrohungen und Erpressungen, von welcher Seite sie auch kommen mögen, gestützt auf ausreichende Schutzvorkehrungen zurückweisen zu können. Dazu zählt schliesslich auch der Widerstand im besetzten Gebiet, der unseren Unabhängigkeitswillen fortdauernd manifestieren soll.“¹⁷²

¹⁶⁷ OF XXI, Ziff. 123.

¹⁶⁸ Reglement Begriffe Führungsreglemente, Begriff Verteidigung. Veränderungen gegenüber der TF 95, Teil 9, sind nur sprachlicher Natur.

¹⁶⁹ Vgl. die Definitionsansätze von HERMANN BÜRGI, SIMON KÜCHLER, DANIEL LÄTSCH, ROBERT WIESER, HANS-JACOB HEITZ, DANIEL HELLER und PETER BUCHNER in der ASMZ 1/2007.

¹⁷⁰ SIPOL B 1973, BBI 1973 II 125.

¹⁷¹ SIPOL B 1973, BBI 1973 II 124.

¹⁷² SIPOL B 1990, BBI 1990 III 887.

Gleichzeitig hält der Sicherheitspolitische Bericht 1990 am Konzept der Gesamtverteidigung fest und definiert diese als strategisches Instrumentarium, mit welchem die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz erreicht werden sollen, umfassend sowohl die Organisation als auch die Summe aller Selbstbehauptungsmassnahmen¹⁷³.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 definiert die sicherheitspolitische Aufgabe der Verteidigung folgendermassen: „Die Schweiz bewahrt die Fähigkeit, ihre Souveränität, ihr Territorium, ihren Luftraum und ihre Bevölkerung gegen die Androhung und Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses zu schützen und zu sichern.“¹⁷⁴ Der Verteidigungsbegriff bezieht sich damit nicht ausschliesslich auf einen konventionellen militärischen Angriff, sondern generell auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses. Der Begriff ist auch hinsichtlich des zu verteidigenden Ziels offen: Souveränität, Territorium, Luftraum, Bevölkerung.

Die Offenheit des Verteidigungsbegriffs im Sinne des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 zeichnet sich auch bereits in den Materialien zum Militärgesetz in der Fassung von 1995 ab: „Wenn in diesem Armeeauftrag die Verteidigung der Schweiz gefordert wird, ist das überhaupt nicht geographisch gemeint, sondern es geht bei der Verteidigung auch um Werte, es geht um Kultur, um Identitäten.“¹⁷⁵

Vorliegend kann für den verfassungsrechtlichen Gebrauch zunächst von diesem weiten Verteidigungsbegriff ausgegangen werden.

c) Situierung und verwandte Begriffe

aa) Existenzsicherungsoperationen, Raumsicherungsoperationen, Verteidigungsoperationen

Eine erste Situierung ist hinsichtlich der Operationstypen vorzunehmen. Operationstypen bezeichnen die militärische Umsetzung der militärstrategischen Aufträge bzw. Aufgaben. Die militärischen Führungsreglemente¹⁷⁶ definieren die einzelnen Operationstypen wie folgt:

- Existenzsicherungsoperationen: Operationstyp mit dem Ziel, den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor den Folgen machtpolitischer Gefahren sowie vor Katastrophen nach dem Subsidiaritätsprinzip sicher zu stellen¹⁷⁷.
- Raumsicherungsoperationen: Operationstyp mit dem Ziel, die zivile und militärische Führungs- und Funktionsfähigkeit sowie die Kontrolle des Territoriums und des Luftraums im Falle einer Bedrohung strategischen Ausmasses zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen.

¹⁷³ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 878.

¹⁷⁴ SIPOL B 2000, BBI 1999 7689.

¹⁷⁵ BR VILLIGER KASPAR im Ständerat, AB 1994 S 288.

¹⁷⁶ Zu den Militärischen Führungsreglementen zählen OF XXI, TF XXI, das Reglement Führung und Stabsorganisation sowie das Reglement Begriffe Führungsreglemente. Zum Begriff der Raumsicherung vgl. hiernach Fn. 178.

¹⁷⁷ Reglement Begriffe Führungsreglemente, Existenzsicherungsoperationen.

len. Im Vordergrund stehen dabei Schutz und Gegenmassnahmen im Verbund mit den zivilen Behörden¹⁷⁸.

- Verteidigungsoperationen: Operationstyp mit dem Ziel, einem Angreifer die Erreichung seiner strategisch-operativen Ziele zu verwehren. Verteidigungsoperationen erfolgen gegenwärtig nach dem Konzept der dynamischen Raumverteidigung¹⁷⁹.

Zu den Operationstypen zählen ausserdem die Friedensförderungsoperationen und die Informationsoperationen.

Verteidigung im Sinne der Bundesverfassung geht über den operativen Verteidigungsbegriff hinaus. Vergleicht man die Operationstypen mit den Aufgaben der Armee gemäss Art. 58 BV bzw. mit dem Armeeauftrag gemäss Art. 1 MG in der Fassung von 1995, so fallen zunächst folgende Parallelen auf:

- Die Friedensförderungsoperationen setzen den Friedensförderungsauftrag gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. c MG um.
- Mit den Existenzsicherungsoperationen werden die zivilen Behörden im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Bst. b MG unterstützt, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, insbesondere im Falle von Katastrophen.
- Mit Verteidigungsoperationen wird der Auftrag der Verteidigung gemäss Art. 1 Abs. 2 MG umgesetzt.

Soweit ist die Situierung der Begriffe unproblematisch. Fraglich ist die Situierung der Raumsicherungsoperationen sowie der Aufträge Kriegsverhinderung und Ordnungsdienst.

Kriegsverhinderung ist ein sehr allgemeiner und grundsätzlicher Auftrag an die Armee. Die Umsetzung erfolgt über das gesamte Operationsspektrum. Ordnungsdienst ist dagegen ein sehr spezifischer Auftrag an die Armee im Rahmen der Existenzsicherung.

Es bleibt die Einordnung der Raumsicherung. Der Bundesrat zählt sie zur Aufgabe der Verteidigung¹⁸⁰. Diese Ansicht wird grundsätzlich gestützt. Zu einer eingehenderen Auseinandersetzung mit dem Begriff der Raumsicherung vgl. Ziff IV/2/a hiernach.

¹⁷⁸ Begriffsdefinition gemäss Reglement 51.070.1 Raumsicherung Ergänzung zur Operativen Führung XXI (Ergänzung OF XXI). Vor Inkrafttreten der Ergänzung OF XXI unterschied das Reglement Begriffe Führungsreglemente zwischen präventiven und dynamischen Raumsicherungsoperationen. Die Definitionen lauteten folgendermassen: Präventive Raumsicherungsoperationen: Operationstyp mit dem Ziel, die zivile und militärische Führungs- und Funktionsfähigkeit sowie die Kontrolle des Territoriums im Falle einer asymmetrischen Bedrohung zu gewährleisten. Führungs- und Einsatzverantwortung sind bei der Armee. Dynamische Raumsicherungsoperationen: Operationstyp mit dem Ziel, primär unsere Verteidigungsfähigkeit im Falle einer sich abzeichnenden militärischen Bedrohung dissuasiv zu demonstrieren.

¹⁷⁹ Reglement Begriffe Führungsreglemente, Begriff Verteidigungsoperationen.

¹⁸⁰ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6221.

bb) Normale, besondere und ausserordentliche Lage

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 verwendet zur Einordnung von Bedrohungen und Gefahren sowie der geeigneten Mittel (-kombinationen) und Vorgehensweisen zu ihrer Bewältigung die Begriffe normale Lage, besondere Lage und ausserordentliche Lage¹⁸¹. Die Begriffe werden wie folgt definiert¹⁸²:

- Normale Lage: Situation, in der ordentliche Verwaltungsabläufe zur Bewältigung der anstehenden Probleme und Herausforderungen ausreichen.
- Besondere Lage: Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Im Unterschied zur „ausserordentlichen Lage“ ist aber die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen. Typisch ist der Bedarf nach rascher Konzentration der Mittel und Straffung der Verfahren.
- Ausserordentliche Lage: Situation, in der in zahlreichen Bereichen und Sektoren normale Verwaltungsabläufe nicht genügen, um die Probleme und Herausforderungen zu bewältigen, beispielsweise bei Naturkatastrophen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bei kriegerischen Ereignissen.

Der Begriff der Verteidigung gemäss Art. 58 BV und die sicherheitspolitischen Lagedefinitionen sind unabhängig voneinander entstanden. Aus diesem Grund sind sie inhaltlich nicht aufeinander abgestimmt. Auch entspricht der Begriff der „ausserordentlichen Lage“ gemäss Art. 58 Abs. 2 BV¹⁸³ nicht der ausserordentlichen Lage des Sicherheitspolitischen Berichts 2000. Zur Zuordnung des Verteidigungsbegriffs zu den sicherheitspolitischen Lagedefinitionen nur soviel: In einer normalen Lage ist Verteidigung kein Thema. Hingegen ist es möglich, dass Raumsicherungsoperationen bereits in einer besonderen Lage angeordnet werden. Ein kriegerischer Angriff auf die Schweiz würde demgegenüber mit Sicherheit eine ausserordentliche Lage darstellen. Verteidigung im Sinne von Art. 58 BV kann also sowohl in besonderen als auch in ausserordentlichen Lagen stattfinden.

cc) Situierung in Krise, Konflikt, Krieg

Die drei Begriffe Krise, Konflikt und Krieg beschreiben mögliche Eskalationsstufen einer sich verschlechternden strategischen Lage. Bereits die Krise kann eine Bedrohung strategischen Ausmasses sein, auf welche die Armee im Rahmen einer präventiven Raumsicherungsoperation reagiert. Verteidigung im Sinne von Art. 58 BV berührt darum alle drei Begriffe.

dd) Situierung in Ausbildungsdienst, Assistenzdienst, Aktivdienst, Friedensförderungsdienst

Schliesslich ist die Verteidigung im Rahmen der Dienstarten der Armee gemäss MG einzuordnen. Hierzu kurz: Verteidigung ist Aktivdienst (Art. 76 ff. MG) über alle Operationstypen. Existenzsicherung wird dagegen im Rahmen des Assistenzdienstes (Art. 67 ff. MG) oder des Ausbildungsdienstes (Art. 41 MG) geleistet, und Friedensförderung findet im Rahmen des Friedensförderungsdienstes (Art. 66 ff. MG) statt.

¹⁸¹ SIPOL B 2000, BBI 1999 7721.

¹⁸² SIPOL B 2000, BBI 1999 7728.

¹⁸³ Vgl. den Wortlaut von Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV: „Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen.“

2. Begriff der Verteidigung gemäss Art. 58 Abs. 2 BV

a) Historische Auslegung

Die bisherigen Aussagen zur Bedeutung von Kriegsverhinderung und Verteidigung stützen sich im Wesentlichen auf die Materialien zu Art. 58 BV und Art. 1 MG als deren Vorläufer sowie auf die sicherheitspolitischen Berichte. Die Auslegung hat sich bisher also auf die historische Methode konzentriert¹⁸⁴. Die Aussagen könne wie folgt zusammengefasst werden:

Verteidigung ist die Abwehr eines Angriffs auf die Schweiz, bzw. die Fähigkeit, die Schweiz vor Androhung und Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses zu schützen und zu sichern. Verteidigung als Begriff, wie er in die Verfassung Eingang gefunden hat, bezieht sich im Wesentlichen auf die traditionelle militärische Landesverteidigung. Der Verteidigungsbegriff ist jedoch sehr weit gefasst und bezieht sich auf das Territorium und den Luftraum des Staates sowie auf die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen, aber in einem weiteren Sinne auch auf die schweizerischen Institutionen, die Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Verteidigungsoperationen im militärischen Sinn reichen von der Raumsicherung über die dynamische Raumverteidigung bis hin zum Widerstand in besetztem Gebiet.

Es stellt sich im Folgenden die Frage, ob zusätzliche Erkenntnisse aus anderen Auslegungsmethoden gewonnen werden können.

b) Grammatikalische Auslegung

Die grammatikalische Auslegung würde an der Wortbedeutung der Verteidigung anknüpfen¹⁸⁵. Verfassungsnormen als offene Normen sind – vgl. Ziff. II/1/b hiervor – einer grammatikalischen Auslegung nur beschränkt zugänglich. Es ist an den zuständigen Behörden, den Verteidigungsauftrag mit Bedeutung zu füllen und den Begriff zu konkretisieren.

Gleichwohl kann an dieser Stelle versucht werden, Erkenntnisse aus einer grammatikalischen Analyse zu ziehen. Gemäss einer zeitgenössischen lexikalischen Definition bedeutet Verteidigung die *Abwehr eines Angriffs*¹⁸⁶.

Mit Blick auf die sicherheitspolitische Bedeutung kann angefügt werden: eines *bewaffneten Angriffs strategischen Ausmasses*. Mit eingeschlossen ist der drohende Angriff, d.h. die *Bedrohung strate-*

¹⁸⁴ Zur Methode der historischen Auslegung vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1447 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 101 ff.; RHINOW, Grundzüge, Rz. 475 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 26 f.; vgl. auch TSCHANNEN, Auslegung, S. 242; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 11 f.

¹⁸⁵ Zur Methode der grammatikalischen Auslegung vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1438 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 91 ff.; RHINOW, Grundzüge, Rz. 462 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 17 ff.; vgl. auch TSCHANNEN, Auslegung, S. 236; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 6 f.

¹⁸⁶ Wikipedia, Stichwort Verteidigung; die Definitionen der grossen Enzyklopädien unterscheiden jeweils mehrere Bedeutungen des Begriffs, was einen allgemeinen Zugang erschwert.

gischen Ausmasses¹⁸⁷. Ein so verstandener Verteidigungsbegriff fügt sich in den sicherheitspolitischen Sprachgebrauch gut ein¹⁸⁸. Allein auf grammatikalischem Weg kann aber die Bedeutung des Verteidigungsauftrags nicht geklärt werden. Auch der Beizug des französischen und des italienischen Normtextes führt zu keinem weiteren Erkenntnisgewinn¹⁸⁹.

Zielführend könnte jedoch eine zweite sprachliche Annäherung an den Begriff der Verteidigung sein: Die Verteidigung richtet sich nach dem Angriff, nach der Bedrohung. Verteidigung ist die bedrohungsgerechte Abwehr. Besteht Klarheit über die Bedrohung, klärt sich auch die Bedeutung der Verteidigung. Ändert sich die Bedrohung, ändert sich auch der Begriff der Verteidigung. Der Begriff der Verteidigung hat sodann Konsequenzen auf die bereit zu stellenden Instrumentarien. Einige Bereiche der Verteidigung können von der Armee, andere Bereiche von anderen Instrumenten der Sicherheitspolitik abgedeckt werden. Die Bedrohung ist demzufolge in jeder Begriffsklärung der Verteidigung mit einzubeziehen.

c) Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung taugt nur beschränkt für die Auslegung von Verfassungsnormen¹⁹⁰. Art. 58 BV ist genauso punktuell wie die übrigen Aufgabennormen der Bundesverfassung. Aus seiner Stellung innerhalb der Verfassung oder aus der Stellung der Verfassungsnorm innerhalb der Rechtsordnung kann nichts abgeleitet werden. Die systematische Auslegung von Art. 58 BV bringt also keine neuen Erkenntnisse.

d) Geltungszeitliche und teleologische Auslegung

Die geltungszeitliche Auslegung bezieht zeitbedingte Änderungen im Verständnis einer Norm in die Auslegung mit ein¹⁹¹. Die teleologische Auslegung fragt demgegenüber nach dem Sinn einer Norm¹⁹². Beide Methoden fragen danach, was unter Verteidigung nach dem heutigen Sinn von Art. 58 BV zu verstehen ist. Sie erlauben grundsätzlich die Anpassung des Begriffs an die heutige und künftige Bedrohungslage.

¹⁸⁷ Vgl. SIPOL B 2000, BBI 1999 7660.

¹⁸⁸ Vgl. SIPOL B 1990, BBI 1990 III 883, SIPOL B 2000, BBI 1999 7660.

¹⁸⁹ Die französische Fassung von Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV lautet: „L’armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population.“ Die italienische Fassung lautet: „L’esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione.“

¹⁹⁰ Zur Methode der systematischen Auslegung vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1443 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 97 ff.; RHINOW, Grundzüge, Rz. 483 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 21 ff.; vgl. auch TSCHANNEN, Auslegung, S. 239; TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 8 ff.; vgl. Ziff. II/1/b hiavor.

¹⁹¹ Zur Methode der ge Auslegung vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1451; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 114 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 28 ff.; vgl. auch TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 13 ff.

¹⁹² Zur Methode der teleologischen Auslegung vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Bd. I Rz. 1452; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 120 ff.; RHINOW, Grundzüge, Rz. 469 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 33 ff.; vgl. auch TSCHANNEN, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 9 Rz. 16 ff.

Eine erste Aussage lässt sich mit Blick auf den Sinn und Zweck von Art. 58 BV machen. Die Armee ist *ein* Mittel des Bundes zur Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele¹⁹³. Die Armee erfüllt ihren verfassungsmässigen Auftrag dann, wenn die sicherheitspolitischen Ziele erreicht werden. Zielgrösse der Auftragserfüllung ist damit das Ergebnis. Der Weg zum Ergebnis, die verfügbaren Bestände, die bereitgestellten Mittel oder die gewählte Doktrin sind Elemente zur Erreichung des Ziels und Gegenstand sicherheitspolitischer Auseinandersetzung. Eine Verletzung der Verfassung liegt erst vor, wenn das sicherheitspolitische Ziel nicht erreicht oder die Elemente zur Zielerreichung nach einhelliger Meinung der Experten zur Zielerreichung nicht taugen. Solange man sich nicht in diesem Bereich bewegt, kann von einer Verletzung der Verfassung nicht die Rede sein. Ob der verfassungsmässige Auftrag zur Verteidigung des Landes erfüllt ist oder nicht, kann definitionsgemäss erst in Zukunft und mit Blick auf eine konkrete Bedrohung beurteilt werden. Mit anderen Worten: Eine Armee in Friedenszeiten kann nicht verteidigen. Bis dahin können allenfalls die bereitgestellten Elemente zur Erfüllung dieses Auftrags bewertet werden.

Eine zweite Aussage erfolgt mit Bezug auf die Zeit und den damit verbundenen Wandel des Umfeldes, also insbesondere der Bedrohungslage als unmittelbarer Anknüpfungspunkt für die Verteidigung. Eine geltungszeitliche Auslegung von Art. 58 BV muss die Entwicklungen seit der Aufnahme in den Verfassungstext berücksichtigen. Der Entwurf zur totalrevidierten Bundesverfassung stammt aus dem Jahr 1996, die parlamentarische Beratung erfolgte im Jahr 1998. Die Norm geht – wie bereits mehrfach ausgeführt – auf Art. 1 MG zurück, welcher seit 1. Januar 1995 in Kraft ist und sich auf den Sicherheitspolitischen Bericht 1990 bezieht¹⁹⁴. Inzwischen hat sich die sicherheitspolitische Lage der Schweiz stark verändert. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 bringt zum Ausdruck, dass eine konkrete militärische Bedrohung zurzeit nicht ersichtlich und auf längere Zeit unwahrscheinlich ist¹⁹⁵. Vor diesem Hintergrund kann Art. 58 BV nicht mehr die gleiche Bedeutung haben wie im Zeitpunkt seines Inkrafttretens. Die damalige Anforderung an eine Armee zur Sicherstellung ihrer Verteidigungsbereitschaft gilt so nicht mehr, und ein Bedrohungsbild, nach dem der ursprüngliche Verteidigungsauftrag hin ausgerichtet werden könnte, fehlt.

Eine dritte Aussage knüpft an den thematischen Hintergrund der Verteidigung an. Verteidigung als Auftrag einer Armee erfolgt nach den Regeln des strategisch-operativen Denkens. Das Reglement Operative Führung XXI erläutert das Wesensmerkmal operativer Führung folgendermassen: „Der Zweck operativer Führungstätigkeit besteht darin, eine kohärente Gesamtoperation zu planen bzw. zu führen und damit die Gesamtheit der Fähigkeiten und Mittel auf ein Ziel auszurichten. Die wirkungsvolle Kombination der Merkmale operativer Führung geschieht durch die Beherrschung der Faktoren Kräfte, Raum, Zeit und Information.“¹⁹⁶ Die schweizerische Doktrin operativer Führung ist von allgemeiner Natur und geht in diesem Punkt auf CARL VON CLAUSEWITZ zurück¹⁹⁷. Sie kann als Denkmodell auf die strategische bzw. sicherheitspolitische Ebene übertragen werden. Aus der

¹⁹³ SIPOL B 2000, BBI 1999 7698.

¹⁹⁴ Vgl. Ziff. III/1/a hiervor.

¹⁹⁵ SIPOL B 2000, BBI 1999 7661.

¹⁹⁶ OF XXI, Ziff. 92.

¹⁹⁷ Vgl. CLAUSEWITZ, Vom Kriege, Drittes Buch, Kap. VII, S. 88; vgl. hierzu mit Bezug auf die schweizerische Sicherheitspolitik die Reihe von MATTHIAS KUSTER in ASMZ 5/2006, S. 32 f., 6/2006, S. 39 ff., 7/8/2006, S. 55, 9/2006, S. 46, 10/2006, S. 47 f.

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

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

e) Versuch einer Definition

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

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

f) Zwischenergebnis

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

3. Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags

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

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

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

a) Positiv: Bedrohungsanalyse, Bereitstellung der Mittel zur Verteidigung, Fähigkeit zur Verteidigung

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

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

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

b) Negativ: Keine Fähigkeit zur Verteidigung aus dem Stand

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

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

¹⁹⁹ Vgl. ALB XXI, BBI 2001 984, 993, zu der Hauptschwäche einer reinen Raumsicherungsarmee: „Zeitkritischer Faktor für einen solchen Aufwuchs wäre das Heranbilden einer Kadergeneration, die über das Know-how der Führung eines modernen Gefechts (Gefecht der verbundenen Waffen, teilstreitkräfteübergreifende Zusammenarbeit) verfügt.“

²⁰⁰ Vgl. die Dokumentation „Der moderne Kampf in Europa“, Dokumentation 52.15d, gültig seit 1. Juli 1999.

²⁰¹ Vgl. TF 95, Teil 12, Mechanisierter Gegner (Anhaltspunkte Stufe Kampfgruppe). Die Reglemente „Fremde Streitkräfte“, insbesondere Ost, wurden unter der Armee 95 nicht mehr überarbeitet.

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

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

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

c) Aspekt der autonomen Verteidigung

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

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

²⁰² Zur Bedrohungsanalyse unter der Armee 61 vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, BBl 1996 II 321, 333 ff.

²⁰³ Die Frage der Verfassungsmässigkeit wurde indessen aus dem Kreis einiger Offiziersgesellschaften angezweifelt. Diese Haltung wurde untermauert durch ein Gutachten, welches durch den deutschen Professor ALBRECHT SCHACHTSCHNEIDER erstattet wurde. Der Gutachter argumentiere jedoch nicht mit dem schweizerischen Verfassungsrecht, sondern stütze sich auf staatstheoretische Überlegungen. Entsprechend negativ fiel die Bewertung des Gutachtens in der Fachwelt aus; vgl. RENÉ RHINOW, Ist das Projekt Armee XXI verfassungswidrig? Überlegungen zu einem deutschen Gutachten, NZZ Nr. 151 vom 3. Juli 2001, S. 14.

²⁰⁴ Vgl. die Studie zum Entwicklungsschritt 2008/11 von PAUL MÜLLER, erwähnt in der NZZ vom 3. Januar 2007, S. 7.

²⁰⁵ AB 2006 N 1434 (Antrag Minderheit).

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

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

IV. Entwicklungsschritt 2008/11

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

1. Eckwerte des Entwicklungsschrittes 2008/11

a) Keine neue Armeereform

Der Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee stellt formal eine Teilrevision der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee dar; die finanziellen Konsequenzen sollen mit einer Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes abgesichert werden²¹⁰. Inhaltlich ist der Entwicklungsschritt 2008/11 nach Ansicht des Bundesrates keine neue Armeereform wie es die Armee Reformen 95 und XXI waren, sondern er bewegt sich „innerhalb des Rahmens, der vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 und vom Armeeleitbild XXI abgesteckt ist.“²¹¹

²⁰⁶ SIPOL B 2000, BBI 1999 7689.

²⁰⁷ SIPOL B 1990, BBI 1990 III 883.

²⁰⁸ SIPOL B 1973, BBI 1973 II 149.

²⁰⁹ Zur Konzeption einer Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften in einem Angriffsfall während des Zweiten Weltkrieges vgl. OSKAR FELIX FRITSCHI, Geistige Landesverteidigung während des Zweiten Weltkrieges – der Beitrag der Schweizer Armee zur Aufrechterhaltung des Durchhaltewillens Geistige Landesverteidigung, Dietikon-Zürich 1972, S. 72 f.; vgl. auch WERNER RINGS, Schweiz im Krieg 1933–1945, Ein Bericht, Düsseldorf 1974, S. 219 ff.

²¹⁰ Vgl. Ziff. I/1/c hiervor.

²¹¹ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222; vgl. die Beurteilung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen im Einzelnen BBI 2006 6201 ff.

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

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

b) Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung

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

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

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

c) Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

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

²¹² Vgl. insbesondere die Stellungnahme der Schweizerischen Offiziersgesellschaft SOG.

²¹³ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222.

²¹⁴ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6223.

²¹⁵ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6221.

²¹⁶ BR SCHMID SAMUEL, AB 2006 N 1447.

²¹⁷ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6229.

²¹⁸ Botschaft ES 2008/11, BBl 2006 6222.

²¹⁹ Der Bundesrat verwendet auch den Begriff der Kernkompetenz. Die Gleichsetzung dieses Beg-

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

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

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

2. Gewichtsverlagerung zur Raumsicherung

Das vorliegende Gutachten hat zu prüfen, ob der Entwicklungsschritt 2008/11 verfassungskonform ist oder nicht. Mit der Gewichtsverlagerung hin zur Raumsicherung wird die Klärung mehrerer rechtlicher Fragen unumgänglich. Zunächst ist der Begriff der Raumsicherung im begrifflichen Umfeld von Art. 58 BV zu positionieren (a). Raumsicherung steht sodann an mehreren Schnittstellen: Einerseits an jener zwischen dem verfassungsmässigen Verteidigungsauftrag des Bundes und der kantonalen Polizeihochheit (b). Zweitens an jener zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen (c). Diese Schnittstellen seien im Folgenden angesprochen.

a) Zum Begriff der Raumsicherung

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

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

riffs mit „savoir-faire“ leuchtet allerdings nicht ein; vgl. Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222.

²²⁰ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6224.

²²¹ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6224. Der Begriff des Aufwuchses wurde ebenfalls im ALB XXI im Zusammenhang mit der personellen Vergrösserung der Armee nach Aktivierung der Reserve genannt. Vorliegend wird Aufwuchs ausschliesslich im Sinn der Botschaft ES 2008/11 verwendet.

²²² Der Begriff ist aber zu unterscheiden von der Erreichung der Grund- bzw. Einsatzbereitschaft; vgl. Reglement Begriffe XXI, Begriffe Grundbereitschaft, Einsatzbereitschaft.

²²³ Begriffsdefinition gemäss Reglement 51.070.1 Raumsicherung Ergänzung zur Operativen Führung XXI (Ergänzung OF XXI); vgl. Ziff III/1/c hiuvor.

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

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

Der Blick auf das Aufgabenspektrum der Raumsicherung bestätigt dies: Es handelt sich um militärische Aufgaben. Der Unterschied zu den Verteidigungsoperationen besteht in der Form der Bedrohung. Die Verteidigungsoperationen reagieren auf einen militärischen Angriff, auf eine sog. symmetrische (konventionelle) Bedrohung²²⁴. Raumsicherungsoperationen sind die Antwort auf eine asymmetrische Bedrohung bzw. schaffen günstige Voraussetzungen für die Verteidigungsoperation. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um eine Bedrohung strategischen Ausmasses.

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

b) Subsidiäre Einsätze und Raumsicherung mit Berührungsfläche zur kantonalen Polizeihochheit

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

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

²²⁴ Bzw. dissymmetrische Bedrohung; vgl. Reglement OF XXI, Ziff. 33.

²²⁵ Vgl. Ziff. III/3 hiavor.

²²⁶ Anders Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6221.

²²⁷ Vgl. den Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen, BBI 2007 219; vgl. die Botschaft WEF 2007–2009, BBI 2006 5623, 5627.

²²⁸ Insbesondere der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im

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

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

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

c) Raumsicherung im Grenzbereich zwischen dem Recht in besonderen Lagen und dem Recht in ausserordentlichen Lagen

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

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

Das Instrumentarium der geltenden Verfassung lässt es zu, in besonderen Lagen die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Einige Beispiele sollen dies erläutern²³²:

- Die dringliche Gesetzgebung (Art. 165 VB) ermöglicht eine rasche Anpassung der gesetzlichen Grundlagen.
- Grundrechtseinschränkungen können weiter gehen als in der normalen Lage; die besondere Lage verschiebt die Gewichte in der Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs (für Freiheitsrechte: Art. 36 Abs. 3 BV).

Rahmen des Staatsvertrages mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003, vgl. die Botschaft vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1517, sowie den Bundesbeschluss vom 19. März, BBl 2003 2889.

²²⁹ Vgl. hierzu die Botschaft WEF 2007–2009, BBl 2006 5628 ff.

²³⁰ Medienmitteilung VBS vom 14.12.2006.

²³¹ SIPOL B 2000, BBl 1999 7728; vgl. Ziff. III/1/c hienvor.

²³² Vgl. eine ausführlichere Darstellung bei LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, Rz. 103 ff. m.H.

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

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

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

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

²³³ Die militärische Lagedefinition erkennt in der ausserordentlichen Lage eine Situation, die für eine grosse Zahl von Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt wird, den normalen Lebensgang massiv stört oder verunmöglicht und daher Notrecht legitimieren kann, vgl. SIPOL B 2000, BBl 1999 7720.

²³⁴ AUBERT, Droit constitutionnel, Rz. 1539 ff.; BELLANGER, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht, § 80 Rz. 35 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1803 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 10 Rz. 11; vgl. auch die Literaturhinweise bei AUBERT und BELLANGER, a.E.

²³⁵ Hier in der Formulierung des Vollmachtenbeschlusses von 1939: Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939, AS 1939, 769 f.; für den Ersten Weltkrieg vgl. den Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914, AS 1914, 347 f.; zu den Vollmachtenregimes vgl. ZACHARIA GIACOMETTI, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945; zur Legalität des Vollmachtenregimes vgl. den Lehrstreit zwischen ZACHARIA GIACOMETTI, Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, Sonderdruck aus der Schweizerischen Hochschulzeitung, Sept./Okt. 1942, Heft 3, XVI. Jahrgang, Zürich 1942, S. 1–16, und DIETRICH SCHINDLER (sen.), Notrecht und Dringlichkeit, Zürich 1942, S. 1–49.

²³⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 10 Rz. 14.

²³⁷ Entspricht ungefähr der ehemaligen dynamischen Raumsicherungsoperation, Vgl. OF XXI, Ziff.

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

d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11

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

3. Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

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

a) Zu den Begriffen Verteidigungskompetenz und Aufwuchs

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

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

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

357 ff.

²³⁸ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222.

²³⁹ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6222.

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

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

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

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

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

²⁴⁰ Als Beispiel mag die Reduktion der Fliegerabwehrabteilungen unter Beibehaltung sämtlicher drei Waffensysteme dienen; vgl. Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6226 (Abbildung 2).

²⁴¹ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6224.

²⁴² SIPOL B 2000, BBI 1999 7726.

²⁴³ ALB XXI, BBI 2002 990.

²⁴⁴ Vgl. ALB XXI, BBI 2002 989, 994.

²⁴⁵ NR SCHLÜER ULRICH, AB 2006 N 1438.

²⁴⁶ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6225.

²⁴⁷ Siehe auch bereits Ziff. I/c hiervor.

²⁴⁸ Vgl. III/3 hiervor.

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

b) Verfassungsrechtliche Richtlinien zur Verteidigungsfähigkeit

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

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

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

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

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

Grobe Richtlinien können sich allerdings aus den bisherigen Erkenntnissen ergeben²⁵⁰. Erforderlich sind:

- eine institutionalisierte strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung;
- eine der Bedrohungsanalyse angepasste Planung des Aufwuchses;
- der Erhalt des militärischen Denkens und Handelns (Doktrin, Führungsstruktur, Schulung).

²⁴⁹ AB 2006 N 1434 (Antrag Minderheit).

²⁵⁰ Vgl. Ziff. III/3/a hiervor.

c) Verfassungsrechtliche Richtlinien zu einem Aufwuchskonzept

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

Im Bereich Material erfährt der Aufwuchs eine allfällige Beschränkung durch die vorhandenen (finanziellen) Ressourcen und die verfügbaren Rüstungsgüter. In diesen Bereichen konzeptionelle Überlegungen anzustellen, dürfte wohl sicherheitspolitisch nicht verfehlt sein. Allerdings können solche Richtlinien nicht direkt aus der Verfassung abgeleitet werden.

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

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

d) Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11

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

²⁵¹ Vgl. ALB XXI, BBI 2001 993.

²⁵² Nach heutigen Vorstellungen wird der personelle Aufwuchs durch die Reaktivierung bereits aus dem Militärdienst entlassener Jahrgänge umgesetzt; vgl. Die Zusammenfassung zur Studie „Durchhaltefähigkeit und Aufwuchs“ des Planungsstabes der Armee. An dieser Stelle ist jedoch auf die sich ohnehin mit der allgemeinen Wehrpflicht gemäss Art. 59 BV reibende Rekrutierungs-praxis verwiesen: Der Schweizer, der im Zuge der Rekrutierung für militärdienstuntauglich erklärt wird, kann nicht durch Reaktivierung eines Jahrganges zurück in den Prozess geholt werden. Ei-ne tiefe Rekrutierungsquote präjudiziert folglich auch die Möglichkeit eines späteren Aufwuchses.

²⁵³ Botschaft ES 2008/11, BBI 2006 6224.

V. Zusammenfassende Würdigung und Beantwortung der Gutachterfragen

1. Der Verfassungsauftrag der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 BV

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

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

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

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

¹ Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.

² Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.

³ Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem:

- a. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;
- b. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland;
- c. friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten.“

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

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung eines Verfassungsauftrags

Art. 58 BV zählt zu den Aufgabennormen der Bundesverfassung. Er ist als *verbindlicher Auftrag* formuliert.

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

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

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

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

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

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

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

3. Inhalt des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee

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

Art. 58 BV folgt nach seiner Entstehungsgeschichte zunächst einem *traditionellen Verständnis* und bezeichnet die militärische Verteidigung als Antwort auf einen konventionellen kriegesischen Angriff. Der Verteidigungsbegriff von Art. 58 BV ist allerdings *weiter gefasst und offen* für den Einbezug der Abwehr neuer Bedrohungsformen: Bereits in den Materialien zum Militärgesetz in der Fassung von 1995 zeichnete sich ab: Die Verteidigung bezieht sich auf das Territorium und den Luftraum des Staates sowie auf die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen, aber in einem weiteren Sinne auch auf die schweizerischen Institutionen, die Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Oder mit den Worten von Bundesrat VILLIGER: „Wenn in diesem Armeeauftrag die Verteidigung der Schweiz gefordert wird, ist das überhaupt nicht geographisch gemeint, sondern es geht bei der Verteidigung auch um Werte, es geht um Kultur, um Identitäten.“

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

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

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

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

4. Umsetzung des verfassungsmässigen Verteidigungsauftrags der Armee

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

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

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

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

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

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

5. Umsetzung durch den Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee

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

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

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

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

Am Ziel der Verteidigung gegen einen allfälligen konventionellen Angriff ist jedoch von Verfassungs wegen festzuhalten. Der Aufwuchs ist insbesondere auch in diese Richtung zu planen. Grobe *Richtlinien für ein Aufwuchskonzept* lehnen sich an die Anforderungen an die Umsetzung des Verteidigungsauftrags an. Erforderlich sind:

- eine institutionalisierte strategische Bedrohungsanalyse und Frühwarnung;
- eine der Bedrohungsanalyse angepasste Planung des Aufwuchses in den Bereichen Organisation, Material und Personal;
- der Erhalt des militärischen Denkens und Handelns (Doktrin, Führungsstruktur, Ausbildung).

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

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

6. Beantwortung der Gutachterfrage

Der Entwicklungsschritt 2008/11 der Schweizer Armee ist verfassungskonform.

Literatur

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

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse* (franz. Originalausgabe), 2 Bde. und Nachtragsband, Paris/Neuenburg 1967/1982.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. (zit. *Kommentar aBV*).

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003.

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, 2 Bde., 2.A., Bern 2006.

AUER ANDREAS/VON ARX NICOLAS, *Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgungsbeschlüssen durch das Volk*, AJP 2000, S. 923 ff.

BESSON SAMANTHA, *Les obligations positives de protection des droits fondamentaux – un essai en dogmatique comparative*, ZSR 2003 I, S. 49.

CLAUSEWITZ CARL VON, *Vom Kriege*, hrsg. von PICKERT WOLFGANG und SCHRAMM WILHELM RITTER VON, 12.A., Reinbeck b. Hamburg 2003.

EGLI PATRICIA, *Drittwirkung von Grundrechten*, Zürich 2002.

EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, Zürich/Basel/Genf 2002 (zit. *St. Galler Kommentar*).

ENGELI GEORG, *Die innere Sicherheit in der Schweiz*, Basel 1987.

FLEINER THOMAS, *Rechtsgutachten betreffend die Bedeutung von Artikel 34^{quater} BV für den Erlass eines Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge*, in ZAK 1978, S. 334 und 353.

FRITSCHI OSKAR FELIX, *Geistige Landesverteidigung während des Zweiten Weltkrieges – der Beitrag der Schweizer Armee zur Aufrechterhaltung des Durchhaltewillens*, Geistige Landesverteidigung, Dietikon-Zürich 1972.

GIACOMETTI ZACHARIA, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945.

GIACOMETTI ZACHARIA, *Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft*, Sonderdruck aus der Schweizerischen Hochschulzeitung, Sept./Okt. 1942, Heft 3, XVI. Jahrgang, Zürich 1942, S. 1 ff.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6.A., Zürich 2005.

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

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

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

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

Amtliche Veröffentlichungen

Systematische Sammlung des Bundesrechts

Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG), SR 173.110

Bundesgesetz über das Bundesstraengericht vom 4. Oktober 2002 (Strafgerichtsgesetz, SGG), SR 173.71

Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG), SR 520.1

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG), SR 510.10

Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BStP), SR 312.0

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (OV-VBS), SR 172.214.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (OV-EJPD), SR 172.213.1

Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (OV-VBS), SR 172.214.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 4. Oktober 2002 (Armeeorganisation, AO), SR 513.1

Verordnung des VBS über die Organisation der Armee vom 28. November 2003 (VOA-VBS), SR 513.111

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 14. Dezember 1998 (VILB), SR 172.010.21

Verordnung über die Beschaffung von Armeematerial vom 25. April 1986, SR 510.221.1

Verordnung über die Organisation der Armee vom 26. November 2003 (VOA), SR 513.11

Amtliche Sammlung des Bundesrechts

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003, AS 2004 1633

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG)
AS 1995 4093

Bereinigte Sammlung des Bundesrechts für die Jahre 1848 bis 1947

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

Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (Bundesrechtspflegegesetz, OG) BS 3 531

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV), BS 1 3

Bundesblatt

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

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95, ALB 95), BBI 1992 I 850

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung, SIPOL B 1973), BBI 1973 II 112

Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993 (Botschaft MG), BBI 1993 IV 1

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, BBI 1996 II 32

Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee, Botschaft ES 2008/11), BBI 2006 6197

Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen vom 31. Mai 2006 (Botschaft WEF 2007–2009), BBI 2006 5623

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ vom 7. März 1994 (Botschaft BWIS), BBI 1994 II 1127

Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 2. Juli 2003, BBI 2003 5615

Botschaft zum Entlastungsprogramm für die Bundesfinanzen vom 22. Dezember 2004, BBI 2005 795

Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung (Botschaft A XXI), BBl 2001 858

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (NFA), BBl 2001 2291

Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2003 6591

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005, BBl 2005 885

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG), Entwurf, BBl 1993 IV 145

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

Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 (SIPO B 1990), BBl 1990 III 847

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

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO), Änderung vom ..., Entwurf, BBl 2006 6249

Weitere amtliche Veröffentlichungen

Führung und Stabsorganisation der Armee (FSO XXI), Reglement 52.54 Chef der Armee

Operative Führung XXI (OF XXI), Reglement 51.7 Chef der Armee

Organisation der Truppenkörper und Formationen (OTF), Reglement 52.1

Begriffe Führungsreglemente der Armee, ALN 292-9931 (Reglement Begriffe Führungsreglemente)

Taktische Führung (TF 95), Reglement 51.20

Taktische Führung XXI (TF XXI), Reglement 51.20 Chef der Armee

USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken- / Schwächenprofil vom 26. Februar 2001 (USIS I)

USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II, Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, vom 12. September 2001 (USIS II)

USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III, Detailstudie, vom 24. September 2002 (USIS III)

USIS Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil IV, Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung, Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin, vom 30. November 2003 (USIS IV)

Abkürzungen

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

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

JAAC 2007.2 - Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee, Gutachten vom 27. Februar 2007

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	-
Volume	
Volume	
Seite	9-75
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 041

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.