

Die Wahrung der schweizerischen Lufthoheit als innenpolitische Streitfrage

Am 27. September 2020 wird in der Schweiz direktdemokratisch über den Betrag von 6 Milliarden Franken abgestimmt, der für die Anschaffung neuer Kampfflugzeuge zur Verfügung stehen soll. Es geht dabei allerdings um mehr als um Geld. **Je nach dem Ausgang der Abstimmung wird die Schweiz ab 2030 weiterhin über eine Luftwaffe verfügen oder nicht.** Mit anderen Worten: Es geht darum, ob unser Land nach jenem Jahr noch die fliegerische Kontrolle über ihren eigenen Luftraum ausüben kann oder nicht. Und zwar in Friedenszeiten im Sinne einer Luftpolizei und in kriegerischen Situationen militärisch. Ganz zentral ist zudem noch, dass **eine Armee ohne Luftwaffe ihre eigentliche Einsatzfähigkeit verliert** und zu einer Art Gendarmerie mit schweren Mitteln herabgestuft wird. Es geht somit um einen Richtungsentscheid von existenzbeeinflussender Tragweite. Nicht umsonst verfolgen ausländische Regierungen und Armeeführungen aufmerksam, wie das Schweizer Volk entscheidet. In Anbetracht all dessen wird an dieser Stelle eine Auslegeordnung dessen unternommen, was für oder gegen diese von den Bundesbehörden beantragte Vorlage spricht.

Ein Zusammenspiel verschiedenartiger Gegenstimmen

Es hat manche Jahrzehnte gegeben, in denen vielleicht die Höhe des Betrages, nicht aber die Notwendigkeit einer zeitgemässen Luftwaffe zum Diskussionsgegenstand geworden wäre. Das ist heute aus verschiedenen Gründen anders. Es gibt **eine Bewegung, die grundsätzlich gegen das Halten einer eigenen Armee und einer zugehörigen Luftwaffe** ist. Es gibt politische Milieus, welche die Notwendigkeit einer fliegerischen Luftpolizei anerkennen, einen militärischen Einsatz von Flugzeugen jedoch kaum für erforderlich halten. Weiter sind uns Leute bekannt, die sich durchaus als Patrioten fühlen, jedoch nicht zu erkennen vermögen,

wozu heutzutage eine militärische Aufgaben übernehmende Fliegertruppe dienen sollte. Aus ihrer Sicht ist in absehbarer Zeit nicht mit einer militärischen Bedrohung der Schweiz zu rechnen. Und wenn es sie geben sollte, so werde diese Bedrohung entweder auf einem anderen Weg verwirklicht als früher, nämlich als Cyberkriegführung. Sollte es indessen zu einer kombinierten Bedrohung durch Bodentruppen und Luftstreitkräfte kommen, so vertrauen sie darauf, dass die Schweiz von einem grossen Bündnis, dem Nordatlantiktakt, d.h. der Nato, umgeben ist. Ein ernsthafter Angriff auf die Schweiz müsste durch diesen Ring hindurch erfolgen, der dies nicht zulassen würde. Überhaupt könnte es die Nato nicht dulden, dass eine gegnerische Macht sich irgendwie die Schweiz dienstbar machen würde. – Es gibt also **ein ganzes Bündel von Argumenten, die sich gegen die Bewilligung der Kosten für neue Kampfflugzeuge wenden** und auf diesen Punkt hin konvergieren. Sie erhalten eine gewisse Unterstützung durch jene Stimmberechtigten, die darauf Wert legen, auch über die Wahl des in Frage kommenden Flugzeugtyps mitzubestimmen, was bei dieser Finanzvorlage nicht der Fall ist. Sie beklagen sich, man mütte ihnen zu, quasi die Katze im Sack zu kaufen.

Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag – und warum gleichwohl eine Abstimmung?

Diesen Auffassungen stehen anderslautende Überzeugungen gegenüber. Diese sind nicht lediglich Meinungen, die aus der Runde der Stimmberechtigten, der politischen Parteien und anderer Gruppierungen im Abstimmungskampf hervorgehen. Es handelt sich um den **Standpunkt der offiziellen Schweiz**, jenen unserer demokratisch gewählten Behörden und der diesen dienenden Sicherheitsfachleute. Es handelt sich darüber hinaus um einen amtlichen Antrag zur Umsetzung des in unserer Bundesverfassung durch den Willen von Volk und Ständen eingeschriebenen **Verteidigungsauftrags**. Es geht also unseren Behörden letztlich darum, verfassungsrechtlich Wort zu halten und einen ihnen erteilten Verfassungsauftrag der Stimmberechtigten nicht zu einer sinnent-

leerten Formel verkommen zu lassen, wenn das letzte der jetzt noch vorhandenen Kampfflugzeuge 2030 aus technischen Gründen ausgemustert werden muss. Den Entscheid darüber stellen unsere Behörden gleichwohl uns selber anheim. Als Stimmberichtigte sind wir somit einerseits vor die Frage gestellt, welche Bedeutung unsere Verfassung für uns bei einem Kreditbeschluss hat und werden dabei andererseits vor einen Grundsatzentscheid von grosser Tragweite gestellt.

Wenn die Bundesverfassung schon das Vorhandensein einer Armee, die diesen Namen verdient, voraussetzt (Art. 58 Abs. 1) und einen Verteidigungsauftrag erteilt (Art. 58 Abs. 2), so kann man sich allerdings fragen, warum es dann jetzt noch einen Volksentscheid braucht. Dies zumal, als die Verfassung weder ein Finanz- noch ein Rüstungsreferendum vorsieht. Die Verfassung lässt indessen mit Art. 190 eine verbindliche gesetzliche Grundlage für Planungsbeschlüsse zu, die referendumsfähig sind. Bundesrat und Bundesversammlung haben im Falle der Kampfjetanschaffung diesen Weg des Planungsbeschlusses gewählt. Dabei hat eine Rolle gespielt, dass mit einer Verfassungsinitiative der Flugzeuggegner zu rechnen war, welche ein Verbot dieser Anschaffung hätten in die Verfassung schreiben wollen. Das hätte dann allerdings auch ein Ständemehr erfordert.

Wege der Wahrung der Lufthoheit und völkerrechtliche Verpflichtungen

Was wird nun aber **zur Befürwortung der vom Parlament beschlossenen Vorlage** ins Feld geführt? Eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Motiven jener, die ohnehin die Armee abschaffen möchten, unterbleibt. Ihr Pazifismus ist eine Weltanschauung, die so ist, wie sie ist. Es wird ihr höchstens die praktische Überlegung entgegengehalten, die Utopie, durch die Abschaffung aller Armeen zum Weltfrieden zu gelangen, würde zunächst einmal den Verzicht auf Armeen mit Offensivpotential

nahelegen. Ein kleines Land, das seit über 200 Jahren keinen anderen Staat mehr angegriffen hat, völkerrechtlich auf Neutralität verpflichtet ist, und über eine blosse, **für Offensiven gegen andere Länder ungeeignete Verteidigungsarmee** verfügt, erscheint aus dieser Optik nicht als das Land, das durch die Beseitigung der eigenen Verteidigungsfähigkeit Wesentliches zum ewigen Frieden beitragen würde.

Zum Gedanken, Luftpolizeidienst mit einfacheren Flugzeugen, die billiger wären, sei vorzuziehen, Hochleistungsflugzeuge brauche es keine oder nur wenige, gibt es einige Gegenargumente. Die Kreise, welche diesen Gedanken vertreten, glauben, eine Lösung mit einem Schul- oder Trainingsflugzeug eines bestimmten Typs gefunden zu haben. Die Befürworter normaler Kampfflugzeuge sehen darin eine Illusion. Nur schon der alltägliche zivile Luftverkehr, der kontrolliert werden sollte, geht unter derart hohen Geschwindigkeiten vor sich, dass ein solches Trainingsflugzeug zu leistungsschwach wäre, um zu genügen. Das Luftpolizeiflugzeug muss dem zu kontrollierenden nicht nur ebenbürtig oder besser: überlegen sein. Das bescheidene Hoheitsgebiet der Schweiz und die kurze verfügbare Zeit für eine wirkungsvolle **polizeiliche Intervention setzt hohe Start- und Steiggeschwindigkeiten voraus. Diese erbringen nur Hochleistungsflugzeuge**, die deshalb nicht als Luxus angesehen werden. Aus dieser Sichtweise wäre die **Anschaffung leistungsschwacher Flugzeuge nicht nur unnützlich. Sie würde einen Teil der vorgesehenen Beträge aufbrauchen, so dass für Kampfjets nur noch eine beschränkte Summe übrig bliebe.** Die Befürworter von Leichtflugzeugen argumentieren, im Falle kriegerischer Luftkämpfe könnten die für die Luftpolizei angeschafften Trainingsflugzeuge immerhin auch eine gewisse Hilfe leisten. Die Zeit der Kurvenkämpfe zwischen einzelnen Fliegern ist indes nach Fachexpertenmeinung vorbei; heutige Kampfflugzeuge seien auf grosse Distanz wirkende Schiessplattformen. Eine noch geringere Anzahl eigentlicher Kampfflugzeuge als die vorgesehene erschiene

dann jedoch wenig sinnvoll. Es wird oft übersehen, dass Kampf-
flugzeuge Wartung und öftere Revisionen benötigen. Dafür muss
immer wieder für einige Zeit ein erheblicher Teil der Flugzeug-
flotte stillgelegt werden. Die Zahl der einsatzbereiten Flugzeuge
ist infolgedessen geringer, als die Gesamtzahl der vorhandenen
annehmen liesse. Und **ohne eine genügende Anzahl wäre insbeson-**
dere im Kriegsfall ein Durchhalten über längere Zeit bei
häufigem Einsatz nicht möglich. Dies gilt selbst für blossen
Neutralitätsschutzdienst ohne Kampfeinsätze.

Man hat schon die Idee geäussert, man könnte die Luftpoli-
zeiaufgaben an eine ausländische Luftwaffe auslagern. Damit
ginge aber nicht nur die **selbständige Verfügung über unsere**
Lufthoheit verloren. Vielmehr wird von fliegerischer Seite gel-
tend gemacht, dass dadurch auch das fachliche Können schweize-
rischer Piloten abhanden käme, was gerade im Kriegsfall fatal
würde. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass die **Schweiz**
völkerrechtlich verpflichtet ist, ihre Neutralität selber zu ver-
teidigen und in ihrem Luftraum auch in Friedenszeiten für Ord-
nung und Sicherheit zu sorgen. Über der Schweiz kreuzen sich die
Luftstrassen Europas; die Frequenz der Überfliegungen – auch in
grosser Höhe und daher von der Bevölkerung ungemerkt – ist
enorm. Im Normalbetrieb – ausserhalb der pandemiebedingten
Reduktionen – hält sich die Zahl der täglichen Flugbewegungen
über der Schweiz etwa in der Grössenordnung von 3500, an einem
Spitzen tag bis ca. 4500. Nimmt man als Stichtag den 16. Januar
2020, so sind für diesen 1695 Transitflüge (ohne Start und Lan-
dung in der Schweiz) registriert. Gestartet oder gelandet sind in
Zürich und Genf zusammen 1284 Flüge. Das macht für jenes Da-
tum eine Summe von 2979 Benützungen unseres Luftraums. Auch
da hat es daher immer wieder Verkehrssünder. Tatsächlich fliegt
die schweizerische Luftwaffe **alle paar Tage Luftpolizeieinsätze.**

Diese werden nötig, wenn Flugzeuge unerlaubt oder ohne
gehörige Anmeldung einfliegen oder sich gegen die Flugverkehrs-

sicherheit vergehen. Der Luftpolizeieinsatz dient dann der visuel-
len Identifikation zwecks Sanktionierung. Wenn erforderlich,
muss eine Kursänderung oder Landung erzwungen werden. Dies
kann mittels signalisierten Befehls, Bedrängens, Warnschüssen
oder Einsatz von Blendraketen geschehen. Nach den Erfahrungen
mit dem Angriff auf das New Yorker World Trade Center kann
auch ein Abschuss in Frage kommen, z.B. bei hartnäckig fortge-
setztem Anflug auf ein sensibles Flugsperregebiet, etwa über **einer**
Konferenz fremder Staatsoberhäupter. Solche Zusammenkünfte
gehören ja zu den diplomatischen Dienstleistungen, auf die die
Schweiz einen Teil ihrer Aussenpolitik (und Nützlichkeit) stützt.
Sie ist **zu deren Schutz verpflichtet.** Es wird darauf hingewiesen,
dass dieser nur mit entsprechend bewaffneten Flugzeugen und
nicht mit Fluggerät zu blossen Trainingszwecken geleistet werden
kann.

Diskussion der Bedrohungslage und Konsequenzen des Vor- **sorgeprinzips**

Ein Teil der Opposition gegen den Kampfflugzeugkauf
rührt einerseits davon her, dass es an einem unmittelbaren und
entsprechenden Bedrohungsgefühl fehlt. Andererseits wird eine
Bedrohung auf ganz anderer Ebene, insbesondere im Cyberbe-
reich, als naheliegend erkannt. In der Tat wird in absehbarer Zeit
kein Nachbarland die Schweiz mit seiner Armee überfallen. Mit
einer Offensive einer weiter entfernten Macht wird derzeit auch
nicht gerechnet, zumal etwa Russland heute militärisch schwächer
ist als die Nato. Das muss aber nicht so bleiben. Denn Putin strebt
offensichtlich die möglichste Wiederherstellung jener Macht an,
welche einst Sowjetrussland eigen war.

Die Mittel einer Bedrohung sind vielfältiger geworden.
Das heisst nicht, dass die „klassischen“ unter ihnen nicht mehr zur
Anwendung kämen; das zeigt z.B. der Dauerkrieg in der östlichen
Ukraine. Sicherheitsexperten sagen uns, dass man auf vielerlei
gefasst sein muss. Das heisst, dass mehrerer Abwehrsysteme neben-

einander bestehen müssten. Sie wären aber als Gesamtsystem zu verstehen, aus dem man sicherheitshalber keinen Einzelteil, z.B. die Luftwaffe, herausbrechen sollte.

Zu rechnen hat die Schweiz nicht zuletzt nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass europäische Grossstaaten irgendwann in einen Konflikt herd. Z.B. im Balkan oder im Mittelmeerraum, eingreifen möchten und **die Schweiz um Überflugrechte für Militärflugzeuge ersuchen werden. Die Schweiz hat diese aus Neutralitätsgründen stets abgelehnt.** Sie muss aber aus dem offiziellen Verständnis der Rolle unseres Landes **auch imstande sein, diese Ablehnung durchzusetzen** – so wie oben beschreiben.

Wenn von unseren Behörden auf eine kontinuierliche Präsenz einer eigenen Luftwaffe gedrängt wird, so hat dies aber noch weitere Gründe. Der Aufbau einer Luftwaffe ist eine langwierige Aufgabe. Von der Evaluation eines Kampfflugzeugtyps bis zu dessen Einführung und zum Einüben des Personals können bis zu zehn Jahre vergehen. Die Ausbildung von Kampfpiloten kann bis zu fünf Jahre in Anspruch nehmen. Sie setzt Vertrautheit mit dem zu verwendenden Flugzeugtyp und ständiges Training voraus. **Unterbrüche weniger Jahre führen zum Verlust von Wissen und Können.** Vor allem wandert dann Fachpersonal ab, unter Umständen unwiederbringlich. Leute, die von technischen Erfordernissen und Strategie etwas verstehen, machen geltend, dass heutige **Kampfflugzeuge während etwa 30 bis 40 Jahren verwendbar bleiben. In dieser Zeitspanne könne Unvorhersehbares geschehen**, wie seinerzeit der Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes, die Balkankriege oder jetzt die Pandemie. Gerade diese habe gezeigt, dass Vorsorge für scheinbar Undenkbares unverzichtbar sei. Tritt eine derzeit nicht aktuell scheinende **Krise ein, in der man Kampfflugzeuge braucht, können diese nicht ab der Stange gekauft werden.** Die produzierenden Staaten benötigen diese dann selbst. Piloten sind eben-

falls nicht im Handumdrehen zu haben. Also wird unter diesem Gesichtspunkt Vorsorge gefordert, und zwar für eine technisch taugliche Periode – eben jene bis 40 Jahre. Die Überlegung ist jener ähnlich, die ein gesunder junger Mann anstellt, wenn er heiratet: Derzeit dürfte für ihn eine Lebensversicherung verzichtbar sein, aber weil er Familie haben wird, zieht er für alle Fälle den Abschluss einer solchen vor.

Zweifler, die sich auf die Nato verlassen wollen, stossen auf das Gegenargument, dass **die Nato rechtlich nicht verpflichtet ist, die Schweiz zu verteidigen.** Im Verteidigungsfalle habe sie alle Hände für sich selbst voll zu tun. Hilfe von ihr wäre bestenfalls nur zu erwarten, wenn auch die Schweiz das Ihre beitrage, und zwar nicht nur finanziell, sondern auch mit dem Einsatz des Lebens ihrer eigenen Wehrpflichtigen. **Ohne einen solchen Beitrag hätte die Schweiz auch keine Mitsprachechance. Ihr Gebiet würde zum Spielball anderer Mächte und Streitkräfte.** Nur eine genügende eigene Wehrfähigkeit eigne sich dazu, andere Staaten von Aktionen gegen unser Land abzuhalten.

Die militärische Fachwelt rechnet heutzutage für den Fall eines ernstfallmässigen Konflikts kaum mehr mit dem Einsatz gewaltiger gepanzerter Heere. Wohl aber steht **die hybride Kriegführung dann im Vordergrund**, etwas, das der breiten Öffentlichkeit noch wenig vertraut ist. Es bliebe dabei nicht bei Cyberattacken. Diese würden begleitet von Propaganda- und Desinformationskrieg, Sabotageakten, Terroranschlägen, subversiven Aktionen und bei Gelegenheit mit Schlägen aus der Luft und terrestrischen Handstreichern. Mit Cyberkrieg allein wird im schlimmsten Fall nicht gerechnet. Für einen hybriden Krieg brauche es daher bewegliche Abwehrmittel, auch mit schwerer Waffenwirkung. Dazu gehören aus dieser Lagebeurteilung unbedingt auch Luftstreitkräfte, und zwar, wenn schon, vollständige. Es wird derzeit oft vergessen, dass unsere Luftwaffe schon seit längerer Zeit keine Fernaufklärungsflugzeuge hat, für ein kleines Land

ohne Satellitenaufklärung ein erheblicher Nachteil. Auch dass schon seit längerem der Luft-Boden-Einsatz der Luftwaffe nicht mehr möglich ist, lässt zu wünschen übrig; die fehlende Unterstützung der Bodentruppen gerade in Bereichen, die der Artillerie nicht zugänglich sind, gilt als gravierender Mangel.

Schliesslich wird auch darauf hingewiesen, dass die Sicherheitslage sich allgemein verschlechtert. Fast überall wird allmählich wieder aufgerüstet, an einzelnen Orten sogar beschleunigt. Bezeichnend ist, dass auch ein kleinerer, neutraler Staat wie Schweden soeben die Wehrpflicht wieder eingeführt und mit Befestigungsbauten wiederbegonnen hat. Natürlich ist Schweden exponierter als die Schweiz. Doch an der Ostflanke der Schweiz liegt das wenig verteidigungsbereite Österreich und östlich davon nur noch Nato-Gebiet von geringer Raumtiefe. Die deutsche Bundeswehr, ein Hauptpfeiler der Nato, hat neulich erhebliche Schwächen zutage treten lassen. Die USA sind zu einem wackligen Verbündeten der Nato geworden. Selbst wenn man auf jede Schwarzmalerei verzichtet: Die schweizerische Verteidigungspolitik steht gegenwärtig ausserhalb des Trends der meisten Staaten, auf die es ankommt. Die Bundesbehörden möchten dies nicht geradezu ändern, sondern nicht schlimmer werden lassen. Sie legen pflichtgemäss ihr Augenmerk darauf, dass die Lebensdauer nicht nur der Flugzeuge, sondern auch anderer Waffen- und Ausrüstungssysteme am Ablaufen ist.

Erörterungen zu Kosten und Typenwahl

Die Corona-Pandemie zwingt nun allerdings die öffentliche Hand zu ganz ausserordentlichen Ausgaben, um eine wirtschaftliche und soziale Katastrophe abzuwenden. Manche Bürgerin, mancher Bürger wird sich da fragen, ob wir uns noch die Milliarden für die Luftwaffen leisten könnten. Die Behörden, welche dies beurteilt haben, bejahen dies. Es wird von Opponenten namentlich argumentiert, die vorgeschlagenen Milliarden würden nicht genügen, da mit den Jahren noch ganz erhebliche **War-**

tungs- und Personalkosten hinzu kommen würden. Solche gibt es tatsächlich bei jedem angeschafften Objekt. Das ist Teil des jeweils laufenden Budgets und wurde noch bei keiner Beschaffungsvorlage zum Kaufpreis hinzugerechnet. Dass dies jetzt geschieht, wird von manchen als Manöver der Abstimmungspropaganda erachtet. Was sicher ist, ist, dass der beantragte Milliardenbetrag nicht auf einmal ausgegeben würde, sondern erst nach und nach aufzubringen wäre, verteilt über Jahre.

Die Existenz als selbständiges Staatsvolk kann nicht ohne gewisse Opfer gesichert werden. Im Falle der Flugzeugbeschaffung geht es aber nicht nur um Opfer, sondern auch um **Arbeitsplätze in und Arbeitsaufträge an die Schweiz**. Und es geht um die **Vorsorge**, deren Wert wir gerade wieder erkennen. Auch dies liegt in der Waagschale der Befürworter der Beschaffungsvorlage. Auf die völker- und insbesondere neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen, aus eigener Kraft für Ordnung auf und über unserem Staatsgebiet zu sorgen und **diesen Raum nicht zum Feld fremder Mächte werden zu lassen**, ist hier bereits hingewiesen worden.

Ein letzter Punkt, der Stimmberechtigte beschäftigt, ist die Tatsache, dass bei dieser Abstimmung nur über die Finanzierung von Flugzeugen, **nicht aber über die Typenwahl entschieden** wird. Sie betonen, sie möchten nicht „die Katze im Sack“ kaufen. Aber Hand auf Herz: **Wer von uns einfachen Bürgern verfügt über die Fachkenntnisse**, um zwischen so komplizierten Fluggeräten wählen zu können? Gewiss, es gibt einige politische Fragen und Bedenken bei der Wahl. Sie werden öffentlich diskutiert und sind den verantwortlichen Behörden bekannt, fallen also ohnehin ins Gewicht. Auffällt immerhin: Brauchen die SBB neue Lokomotiven, so fällt niemandem ein, den Typ durch die Stimmberechtigten bestimmen zu lassen.

Wenn wir beide Waagschalen vergleichen, sollten wir uns jedenfalls durch die Gewohnheiten langer Jahre der Sicherheit, des Wohlstandes und relativer Sorglosigkeit nicht einseitig beeinflussen lassen. Das Schweizervolk hat in der Lebzeit des Schreibenden nicht weniger Schwieriges schliesslich auch gemeistert – die jahrelange, enorme Wirtschaftsdepression der 1930er Jahre und die bald nachfolgenden sechs Kriegsjahre mit all ihren Mühen und Entbehrungen. Was wir am 27. September zu entscheiden haben, braucht auf jeden Fall Mut und Weitsicht. Wie das zu verstehen ist, **entscheidet jedoch jeder und jede Stimmberechtigte in aller Freiheit aus eigenem Gewissen.** Das jedenfalls wollen wir uns erhalten, wenn man uns zur Urne ruft.

Im August 2020

*Roberto Bernhard
NHG Winterthur*