

Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000

**Schlussbericht der Geschäftsprüfungsdelegation
der eidgenössischen Räte**

vom 15. September 2000

Bericht

1

Ausgangspunkt

Das Thema Trainings von Militärpiloten im Ausland tritt in verschiedener Form regelmässig in den Vordergrund der politischen Aktualität.

Bereits 1993 veröffentlichte die Geschäftsprüfungsdelegation (nachstehend: die Delegation) einen detaillierten Bericht über den Austausch von Berufspiloten zwischen der Schweiz und Südafrika. Die Pilotenaustausche fanden in den Jahren 1983 bis 1988 statt, als die internationale Staatengemeinschaft Südafrika mit einem Boykott belegte. Die Delegation kritisierte in ihrem Bericht, die von der Luftwaffe mit Hilfe des Nachrichtendienstes organisierten Austausche seien ohne Wissen der jeweiligen Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD; heute: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) durchgeführt worden. In den Schlussfolgerungen empfahl die Delegation dem Bundesrat, die Tätigkeiten der ins Ausland abkommandierten Angehörigen der Armee besser zu kontrollieren. Ausserdem forderte sie den Bundesrat auf, die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um den Vorrang der Politik vor den militärischen Zielsetzungen zu gewährleisten.

Im Frühling 2000 beschloss die Delegation, die seit der Veröffentlichung ihres Berichts von 1993 durchgeführten Trainingseinsätze schweizerischer Militärpiloten im Ausland erneut zu untersuchen. Die Delegation wollte überprüfen, ob ihre Empfehlungen befolgt worden sind, und sich vergewissern, dass unser Land im Militärbereich nicht mit Staaten zusammenarbeitet, die für das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik Probleme aufwerfen könnten.

Der vorliegende Bericht zeugt mithin vom Willen der Delegation, durch Transparenz die Kontrolle über die Verwaltung zu gewährleisten. Das entspannt die öffentliche Diskussion und steigert das Vertrauen in die Institutionen.

2

Arbeiten der Delegation

Die Delegation hat ihre Arbeiten am 13. April 2000 mit einem Meinungs-austausch mit Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, aufgenommen und diesen darauf ersucht, eine vollständige Liste der Pilotenaustausche zwischen der Schweiz und dem Ausland im Zeitraum 1993–2000 zu erstellen. Am 12. Mai 2000 informierte das VBS im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichtes 1999 des Bundesrates die Delegationsmitglieder über die Truppenausbildung im Ausland und über gemeinsame Übungen mit ausländischen Truppen. Die Delegation hörte bei dieser Gelegenheit folgende Personen an: den Vorsteher des VBS, den Generalstabschef, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, Divisionär Heinz Aschmann, Unterstabschef der Ausbildungsführung, Divisionär Christophe Keckeis, stellvertretender Kommandant Luftwaffe, und Brigadier Jean-Jacques Duc, Kommandant der Panzerbrigade 1. Am 29. Juni 2000 hörte die Delegation zudem den Kommandanten der Luftwaffe, Korpskommandant Hansruedi Fehrlin, sowie seinen Stellvertreter, Divisionär Keckeis, an.

Die Delegation erstellte den vorliegenden Bericht anlässlich ihrer Sitzungen vom 16. August und 15. September 2000. Gemäss dem Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 47^{quinquies} Abs. 7 GVG, SR 171.11) unterbreitete sie den Bericht dem Bundesrat, damit er sein Recht auf Anhörung geltend machen kann. Der Bundesrat hat sich den Feststellungen und der Würdigung der Delegation angeschlossen. Er hat im Bericht keine Elemente vorgefunden, die geheim gehalten werden müssten.

Der Schlussbericht wurde am 27. Oktober 2000 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und am 6. November 2000 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vorgelegt. Diese haben davon Kenntnis genommen und beschlossen, den Bericht zu veröffentlichen und sowohl die eidgenössischen Räte als auch die Öffentlichkeit darüber zu informieren.

3 Feststellungen der Delegation

3.1 Durchgeführte Trainings im Zeitraum 1993–2000

Zwischen 1993 und Ende Juni 2000 beteiligte sich die schweizerische Luftwaffe an 43 Trainingseinsätzen im Ausland in den zehn folgenden Ländern: Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Spanien und Vereinigte Staaten. Alle Austausch beruhten auf Entscheidungen der politischen Behörden (Bundesrat, Vorsteher des VBS) und fanden auf der Grundlage von bilateralen Abkommen, Vereinbarungen (MOU: memorandum of understanding) oder von Sonderbewilligungen des VBS-Vorstehers statt.

Sämtliche Trainings von Schweizer Piloten im Ausland oder mit ausländischen Truppen sind mit dem Neutralitätsrecht vereinbar. Das internationale Neutralitätsrecht (Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907, internationales Gewohnheitsrecht) verbietet ja der Schweiz, sich direkt an bewaffneten Konflikten von Drittstaaten zu beteiligen oder Kriegführende zu unterstützen, indem sie ihnen Truppen, Waffen oder ihr Gebiet zur Verfügung stellt. In Friedenszeiten schränkt das Neutralitätsrecht die Beteiligung der Schweiz an Auslandseinsätzen oder Einsätze mit ausländischen Truppen keineswegs ein. Diese Zusammenarbeit zu Ausbildungszwecken setzt keine Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis voraus. Bei derartigen Einsätzen geht die Schweiz somit nicht das Risiko ein, in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden.

3.2 Geltende Zusammenarbeitsabkommen mit dem Ausland

Gegenwärtig beteiligt sich die Luftwaffe an fünfzehn bilateralen Abkommen mit zehn ausländischen, davon neun europäischen, Luftstreitkräften (siehe nachfolgende Tabelle). Alle Nachbarländer der Schweiz gehören dazu, mit der Ausnahme Italiens.

Formal werden die Abkommen zwischen dem schweizerischen Bundesrat oder dem VBS einerseits und den Regierungen oder Verteidigungsministerien der entsprechenden Länder andererseits abgeschlossen. Faktisch genehmigt der Bundesrat die Abkommen und ermächtigt im Allgemeinen den Kommandanten der Luftwaffe zur Unterzeichnung.

Im Regelfall werden alle Abkommen für eine unbefristete Dauer abgeschlossen und können mit gemeinsamer schriftlicher Zustimmung beider Parteien geändert werden. Ausserdem können sie durch die beiden Parteien zusammen oder durch eine Partei per schriftliche vorherige Mitteilung gekündigt werden.

Inhalt und Gegenstand der Abkommen variieren je nach Fall; sie betreffen in erster Linie die technische Ausbildung, das Training, die Mitwirkung an gemeinsamen Übungen oder am Informationsaustausch und regeln insbesondere den Austausch von Personal sowie Einzelfragen der Trainingstätigkeiten. Die Trainings können in Form von Suchen und Retten, gemeinsamen Lufttrainings oder Trainings der schweizerischen Luftwaffe im Luftraum des betreffenden Landes abgewickelt werden.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR 510.10) keine Bestimmung enthält, welche dem Bundesrat ausdrücklich den Abschluss solcher Abkommen ermöglicht. Gemäss verfassungsrechtlich anerkannter Praxis, welche unlängst in Artikel 47^{bis b}, Absatz 3 des GVG festgeschrieben wurde, kann der Bundesrat nur völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite abschliessen. Als solche gelten Verträge, die für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen (Bst. a), und solche, die administrativ-technische Fragen regeln (Bst. d). Das GVG hält zudem fest, dass der Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren kann. Diese Kompetenz kann bei Verträgen mit beschränkter Tragweite auch einer Gruppe oder einem Bundesamt übertragen werden.

Bis auf eine Ausnahme sind alle Abkommen zwischen der schweizerischen Luftwaffe und dem Ausland öffentlich. Sie werden demnächst per Internet zugänglich sein (ELIAS 2-Projekt der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten). Der seit dem 1. Januar 2000 geltende neue Artikel 47^{bis b} Absatz 5 GVG schreibt im Übrigen vor, dass der Bundesrat über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge der Bundesversammlung jährlich Bericht zu erstatten hat.

Zu erwähnen ist, dass die Zusammenarbeit mit Polen in den multilateralen Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) gehört, an der die Schweiz seit 1996 mitwirkt. Die Zusammenarbeit wird vom Generalstab umgesetzt und bildete Gegenstand eines Briefwechsels zwischen dem VBS-Vorsteher und dem polnischen Verteidigungsministerium.

Bilaterale Abkommen zwischen der schweizerischen Luftwaffe und dem Ausland

(Stand: Juni 2000)

Land	Gegenstand der Zusammenarbeit	Inkrafttreten
Belgien	Austauschprogramme und gemeinsame Trainingsaktivitäten	1999
Deutschland	Zusammenarbeit bei Übungen und in der Ausbildung	2000
Finnland	Informationsaustausch	1993
Frankreich	Abkommen über Trainings und Austausche	1997
Frankreich	Luftbetankung	2000
Grossbritannien	Fallschirmaufklärer-Ausbildung	1993
Grossbritannien	Taktisches Luftkampftraining über der Nordsee	1995
Niederlande	Zusammenarbeit im Bereich des taktischen Luftkampftrainings über der Nordsee	1997
Niederlande	Beteiligung an Trainingsübungen	1998
Norwegen	Zusammenarbeit in der Ausbildung	1997
Österreich	Zusammenarbeit im Bereich der Militärluftfahrt	1998
Spanien	Informationsaustausch über die Ausrüstung von Flugzeugen	1998
Vereinigte Staaten	Zusammenarbeitsabkommen über die Flugsicherheit der F/A-18 Hornet-Kampfflugzeuge	1994
Vereinigte Staaten (US Navy)	Austausch von Militärpersonal	1995
Vereinigte Staaten (US Air Force in Europe)	Trainingsmöglichkeiten	1999

Neben den in den bilateralen Abkommen oder im Zusammenhang mit der PfP vorgesehenen Aktivitäten beteiligt sich die Luftwaffe auch an der EURAC (European Air Chiefs' Conference), welcher 17 westeuropäische Luftwaffenchefs angehören. Bei der EURAC handelt es sich um ein Diskussionsforum über die Militärluftfahrt mit dem Ziel, zur Sicherheit beizutragen und die Zusammenarbeitsmöglichkeiten unter den Luftwaffen auszubauen.

3.3 Ziel der Trainingseinsätze im Ausland

Die Ausbildung der Luftwaffe im Ausland und ihre Beteiligung an gemeinsamen Übungen mit den Luftstreitkräften anderer Länder verfolgen mehrere Ziele.

Zunächst geht es darum, Zugang zu Ausbildungs- und Schiessgeländen zu erhalten, die in der Schweiz in dieser Qualität oder Grösse nicht existieren. Der kleine

schweizerische Luftraum und das Anwachsen des zivilen Luftverkehrs reduzieren die Trainingsräume, sodass bestimmte Potenziale der Flugzeuge der Luftwaffe nicht voll genutzt werden können. Zum geringen Ausmass des Luftraums hinzu kommen weit reichende Auflagen betreffend Nachtflüge, Flüge mit Überschallgeschwindigkeit oder bei niedriger bzw. mittlerer Flughöhe. In Norwegen können beispielsweise während der Nacht Luftkampftrainings mit Überschallgeschwindigkeit geflogen werden – alles Aktivitäten, die in der Schweiz mit Rücksicht auf die Umwelt oder aus Sicherheitsgründen verboten sind.

Die Beteiligung an gemeinsamen Übungen mit ausländischen Luftwaffen ermöglicht auch, die Luftbekämpfung von unterschiedlichen Flugzeug- und Waffentypen zu trainieren. So erhalten schweizerische Besatzungen die Gelegenheit, sich mit anderen Piloten zu messen und ihre praktischen Kenntnisse über die Möglichkeiten anderer Luftstreitkräfte zu vertiefen. Unsere Piloten konnten auf diese Weise bereits mit den Tornados der britischen Royal Air Force, mit französischen Mirages 2000, mit F-15 der US Air Force Europe und mit F-16 der norwegischen, niederländischen und belgischen Luftwaffen trainieren. Dank den elektronischen Führungs- und Auswerteanlagen Grossbritanniens im Nordseeraum lassen sich die Leistungen der Piloten sehr realitätsnah messen.

Ausserdem sind die Austausche notwendig, um die Schwächen der Pilotenausbildung zu erkennen, Lücken in der materiellen Bereitschaft aufzudecken und den Wert der Verfahren zu erproben; Ziel ist es, die operationelle Effizienz der beübten Truppen zu verbessern.

Schliesslich lassen sich dank den Übungen mit ausländischen Luftstreitkräften die Interoperabilität der Führung, Ausbildung, Ausrüstung, Strukturen und Abläufe der schweizerischen Luftwaffe auswerten. Diese Fähigkeit, mit anderen Streitkräften zusammenarbeiten zu können, spielt vor allem bei gemeinsamen Einsätzen eine Schlüsselrolle. Das bewies die Beteiligung der schweizerischen Luftwaffe an den humanitären Hilfsaktionen in Albanien (Operation ALBA). Nach Auffassung des Luftwaffenkommandanten lässt die Interoperabilität unserer Luftwaffe zum Beispiel in Bezug auf Funkfrequenzen und Verfahren noch zu wünschen übrig.

Im Gegenzug zu den Einsätzen im Ausland bietet die Schweiz den Partnerstaaten Ausbildungsmöglichkeiten in Form von Helikoptertransport oder von Flügen im Alpenraum an. Ausserdem stellt die Luftwaffe Flugzeugsimulatoren zur Verfügung. Dank dem Grundsatz der Gegenseitigkeit lassen sich die Kosten der Trainingstausche verringern.

4 Würdigung

Auf der Grundlage ihrer Informationen gibt die Delegation folgende Würdigung ab:

- Die Delegation hat keine Einwände gegen die zwischen 1993 und 2000 durchgeführten Trainingseinsätze der Luftwaffe im Ausland vorzubringen. Die Trainings entsprechen einem eindeutigen Ausbildungsbedarf und beruhen auf Entscheidungen der politischen Behörden (Bundesrat, Vorsteher des VBS). Die Einsätze beschränken sich auf die Ausbildung in Friedenszeiten und verfolgen keineswegs das Ziel, einem ausländischen Staat militärischen Beistand oder Unterstützung zu gewähren. Ebenso wenig kommen sie einem Beitritt zu einem Militärbündnis gleich. Daher werfen sie mit Blick auf das

Neutralitätsrecht keinerlei Probleme auf, im Gegenteil: Diese Austausche rechtfertigen sich dadurch, dass die Schweiz als neutraler Staat in der Lage sein muss, sich im Konfliktfalle mit eigenen Mitteln zu verteidigen. Das trägt zur internationalen Glaubwürdigkeit unserer bewaffneten Neutralität bei. Nach Ansicht der Delegation lassen sich diese Austausche auch mit den ausserpolitischen Grundsätzen des Bundesrates und des Parlamentes durchaus vereinbaren. Die Luftwaffe arbeitet in der Tat nur mit demokratischen Staaten zusammen, welche die Menschenrechte und die Grundfreiheiten im eigenen Land beachten.

- Die Delegation weist darauf hin, dass die Kompetenz des Bundesrates, mit anderen Staaten völkerrechtliche Verträge im Bereich der Militärausbildung abzuschliessen, nicht im Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (MG) verankert ist; sie beruht noch auf einer verfassungsrechtlich anerkannten Praxis (die kürzlich im Geschäftsverkehrsgesetz [GVG] festgeschrieben wurde), wonach der Bundesrat die Befugnis zum Abschluss von Bagatellverträgen erhält. Auf Grund der Zunahme solcher Kooperationsformen empfahl der Bundesrat dem Parlament bereits in seiner Botschaft vom 27. Oktober 1999, diese Kompetenz explizit im MG festzuschreiben. Dieser Teil des Gesetzesentwurfs wurde bereits am 6. Oktober 2000 von den beiden Räten angenommen.
- Die Delegation hat sich vergewissert, dass die Schweiz seit 1993 keine Pilotenaustausche mit Südafrika oder mit Israel mehr organisiert hat. Dass solche Austausche vor 1993 stattfanden, bestreitet das VBS im Übrigen nicht. Diese Austausche gehören eindeutig der Vergangenheit an.
- Nach Auffassung der Delegation hat das VBS seit 1993 die Konsequenzen aus der Kritik des Berichtes der Delegation vom 28. September 1993 gezogen. Die Bewilligungsverfahren für Austausche von Angehörigen der Armee mit dem Ausland wurden verschärft. Die Weisungen des Vorstehers EMD über Abkommandierungen ins Ausland vom 27. November 1987 wurden aufgehoben und durch neue Weisungen ersetzt. Diese sind eindeutig strenger gestaltet und gelten auch für Piloteneinsätze im Ausland (Weisungen des Vorstehers EMD vom 24. Febr. 1995). Über den Austausch mit dem Ausland werden in der Regel detaillierte Berichte erstattet, die an das Generalsekretariat VBS weitergeleitet werden, das somit über die notwendigen Informationen verfügt. Im Übrigen hat das Departement die politische Kontrolle über die Armee durch den Ausbau der Strukturen und Mittel des Generalsekretariats verstärkt. Es wäre darum heute kaum denkbar, dass ein Luftwaffenchef wie in den Achtzigerjahren Pilotenaustausche mit dem Ausland hinter dem Rücken des VBS-Vorstehers durchführt. Die Nachrichtendienste, welche im Rahmen der Austausche mit Südafrika mit einbezogen waren, spielen in der Organisation von Trainings im Ausland keine Rolle mehr.
- Die Delegation ist der Meinung, dass sich die oben beschriebene erfreuliche Entwicklung auch aus militärischen Erwägungen erklären lässt. In der Zeit des Kalten Krieges musste die Luftwaffe für eine Konfrontation mit den Luftstreitkräften des Warschauer Paktes gewappnet sein. Die schweizerischen Piloten mussten mit Blick auf einen möglichen Krieg ausgebildet werden. Das Interesse, mit Luftstreitkräften, die wie Südafrika und Israel über gleiches Material wie die Schweiz verfügten (Mirages III), zu trainie-

ren, Informationen auszutauschen und reale Erfahrungen im Kampf gegen Flugzeuge des Ostblocks (Mig) zu sammeln, lag auf der Hand. Das neue politische und strategische Szenario seit der Wende von 1989/1990 in Europa erfordert indessen eine Neuausrichtung der Pilotenausbildung auf den aktuellen Handlungsbedarf und die Bedrohungslage, wie sie insbesondere im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SIPOL 2000) beschrieben wird. Angesichts der Entwicklung der europäischen Sicherheitsstruktur ist die Beteiligung der schweizerischen Luftwaffe an Austausch zu Ausbildungszwecken mit dem Ausland nach Meinung der Delegation gerechtfertigt.

15. September 2000

Im Namen der Geschäftsprüfungsdelegation

Der Präsident: Franz Wicki, Ständerat

Der Sekretär: Philippe Schwab

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben den vorliegenden Bericht zur Kenntnis genommen und die Veröffentlichung genehmigt.

27. Oktober 2000

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidentin

der Kommission des Ständerates:

Helen Leumann, Ständerätin

6. November 2000

Der Präsident

der Kommission des Nationalrats:

Rudolf Imhof, Nationalrat

11278