

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Postfach 6386 Tel. 01 242 93 21
8023 Zürich Fax 01 241 29 26
friedensrat@dplanet.ch www.friedensrat.ch
PC-Konto 80-35870-1

Eidg. Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Herrn Bundesrat Samuel Schmid
3003 Bern

Zürich, 3. August 2001

Armeereform XXI: Vernehmlassung zum Armeeleitbild und zur Revision der Militärgesetzgebung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Schmid

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns an der Vernehmlassung zum Armeeleitbild XXI (ALB) und zur Revision der Militärgesetzgebung (MG) zu beteiligen, von der wir gerne Gebrauch machen.

Wir verzichten allerdings auf die detaillierte Beantwortung Ihres Fragebogens, da unsere zentralen Anliegen darin nicht zum Ausdruck kommen. Und wir beantragen Ihnen, die Armeereform XXI vollständig zurückzustellen, bevor nicht eine politische Klärung der sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz erfolgt ist.

Begründung

1 Verpasste Chancen der Vergangenheit und fehlende Weichenstellung

Das vorliegende Armeeleitbild XXI stützt sich auf den Bericht «Sicherheit durch Kooperation» (Sicherheitspolitischer Bericht 2000) ab, der im Titel zwar eine längst überfällige Neuorientierung der schweizerischen Sicherheitspolitik signalisiert, dessen grösster Mangel aber darin besteht, dass diese nicht wirklich vollzogen wird.

Dementsprechend widersprüchlich, zwiespältig und unausgegoren präsentiert sich das daraus resultierende Armeeleitbild. Weil im sicherheitspolitischen Bericht die Weichenstellungen fehlen, muss das Leitbild versuchen, alles Mögliche unter einen Hut zu bringen. Dabei geht zwangsläufig die Orientierung verloren.

Nach unserer Auffassung wäre eine solche Orientierung schon vor drei Jahrzehnten fällig gewesen: Die «Konzeption der Gesamtverteidigung» (Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973) formulierte als Ziel «Friede in Unabhängigkeit». Wir haben dies schon damals als Irrweg kritisiert und dem ein Kooperationsmodell entgegen gehalten: «Friede in wechselseitiger Abhängigkeit». In den siebziger Jahren hätte eine realistische Chance bestanden, den Anschluss an die Nachkriegsordnung auf europäischer und weltweiter Ebene zu finden, der nach dem Ende des 2. Weltkrieges leichtfertig verpasst worden ist.

Der Selbsteinschluss in das Trugbild der Gesamtverteidigung hat diese Weichenstellung verhindert. Über ein Vierteljahrhundert sind immense Ressourcen für dieses verfehlte Sicherheitskonzept vertan worden. Damit ist der Schweiz aber nicht nur materieller Schaden zugefügt worden. Fataler wirkte und wirkt das geistige Gefängnis, in dem sich unser Land selbst gefangen hat. Die bereits seit über einem Jahrzehnt die schweizerische Politik lähmende Kontroverse über die «Öffnung» (was zugleich eine Auseinandersetzung über politische Inhalte und Ziele verhindert, denn «Öffnung» an sich ist ja weder Ziel noch Inhalt) ist die direkte Folge der falschen Politik seit dem Ende des 2. Weltkrieges (die in der Gesamtverteidigung kulminierte).

Der sicherheitspolitische Bericht 2000 signalisiert erfreulicherweise eine Abkehr vom Gesamtverteidigungsdenken, indem er die «Kooperation» ins Zentrum stellt. Bedauerlicherweise beschränkt er sich aber auf eine Auslegeordnung der Kooperationsmöglichkeiten, ohne diese gegen einander abzuwägen. Deshalb kann auch keine Wahl erfolgen. Armeeleitbild und Militärgesetzrevision sind dem entsprechend Ausdruck einer fehlenden sicherheitspolitischen Orientierung und fallen deshalb zwangsläufig unbefriedigend aus. Verstärkt wird dieses Ungenügen dadurch, dass die Neutralität und das Milizsystem als «Eckpfeiler» der Reform vorausgesetzt und damit der Diskussion entzogen werden.

Wir verzichten deshalb auf eine detaillierte Kritik am Armeeleitbild XXI und den Gesetzesrevisionen. **Diese Vorlagen bedürfen einer vorgängigen Klärung der sicherheitspolitischen Zielsetzungen und einer unvoreingenommenen Diskussion der Mittel. Dabei geht es unseres Erachtens nicht mehr um die Frage, ob an einer «autonomen Verteidigung» festgehalten oder Kooperation in der Sicherheitspolitik gesucht werden solle, sondern um die Klärung, welche Ziele mit welchen Kooperationen erreicht werden sollen und können.** Wir versuchen mit unserer Vernehmlassung, einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen der friedens- und sicherheitspolitischen Ausrichtung zu leisten.

2 Kollektive statt militärische Sicherheit

Die Grundfrage ist, was mit Sicherheitspolitik erreicht werden kann. Gemäss Bericht 2000 lautet die «Kernfrage», «wie sich die Schweiz gegen Gewalt staats- und existenzgefährdenden Ausmasses im heutigen geostrategischen Umfeld am besten schützen lässt» (Seite 3). Damit bleibt der Bericht im traditionellen militärischen Sicherheitsdenken verhaftet, das davon ausgeht, Sicherheit lasse sich einseitig für ein Land oder eine Ländergruppe gegen andere oder auf Kosten anderer erreichen.

Die von diesem Denken geprägte Politik hat in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts zum grössten Rüstungswettlauf in der Menschheitsgeschichte geführt, der nicht nur in weiten Teilen der Welt zu einer Vielzahl von Kriegen führte oder sie zumindest nicht verhindern konnte sowie immense wirtschaftliche Kosten und ökologische Schäden verursacht hat, sondern auch die Existenz der Menschheit bis heute aufs Spiel stellt, ist doch mit den Atomwaffenpotenzialen immer noch die mehrfache Auslöschung der Menschheit möglich (und sei es auch nur durch die Verkettung von Irrtümern, technischen Mängeln oder Pannen).

Ein aktuelles drastisches Beispiel dafür, wie kontraproduktiv eine im militärischen Sicherheitsdenken gefangene Politik wirkt, liefert Israel: Je mehr die verantwortlichen Politiker der Sicherheit vor dem Frieden den Vorrang geben, desto mehr eskaliert die Gewaltspirale und desto unsicherer wird der Alltag auch für die israelische Bevölkerung.

Von einem andern Denkansatz geht das Prinzip der kollektiven Sicherheit aus: **Nicht die ausschliessliche und ausschliessende Sicherheit für ein Land oder Bündnis ist das Ziel, sondern der Aufbau eines Systems des friedlichen Zusammenlebens für alle (Länder, Völker und Menschen).** Mit diesem Ziel wurde am Ende des 2. Weltkrieges die UNO gegründet, deren Zweckartikel (Artikel 1 der UNO-Charta) dementsprechend lautet:

«Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Massnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.»

Die Gründung der Vereinten Nationen bildete nicht nur eine Wiederaufnahme und Verstärkung des Prinzips der kollektiven Sicherheit, das erstmals mit der Gründung des Völkerbundes umzusetzen versucht wurde (übrigens mit aktiver Beteiligung der Schweiz), sondern auch einen entscheidenden Fortschritt in der Entwicklung des Völkerrechts, indem es den Krieg als legitimes Mittel staatlicher Politik ächtete.

3 Neutrales Sonderfalldenken verstellt Blick auf Realitäten

Am Ende des 2. Weltkrieges war die offizielle Schweizer Politik voll auf damit beschäftigt, eine Diskussion über ihre Rolle während des Krieges zu verhindern. Auch wenn dieses Bemühen in erster Linie aussenpolitisch ausgerichtet und motiviert war, so hatte es immense innenpolitische Auswirkungen. Die Rolle der Armee (und damit der Sicherheitspolitik) wurde mythisch überhöht, ebenso wie die Neutralität zum sakrosankten Heiligtum versteinerte. Damit hat die Schweiz nicht nur den Anschluss an die politische Entwicklung der Welt in der Nachkriegszeit gründlich verpasst, sondern sich im «Sonderfall» eingemauert und damit sich selbst die grössten Hindernisse in den Weg gelegt, diesen Rückstand aufholen zu können.

Die Nachwirkungen davon sind direkt bis in die vorliegende Vernehmlassungsvorlage hinein zu spüren. Als selbstverständliche Voraussetzung wird am Milizprinzip und an der Neutralität fest gehalten. Ein klares Bekenntnis zum UNO-Beitritt sucht man vergeblich, obwohl dieser ein erklärtes Legislaturziel des Bundesrates ist. Dies zeigt gleich zweierlei.

⇒ Erstens, eine politische Zielsetzung verfolgt der Bundesrat mit dem Beitritt nicht; er strebt lediglich eine formale «Öffnung» der Schweiz und die formelle «Normalisierung» ihres Verhältnisses zur UNO an. Wie kann dafür in der für den kommenden März geplanten Abstimmung eine Mehrheit von Volk und Ständen gewonnen werden?

⇒ Zweitens, die Fixierung auf die Neutralität versperrt den Blick auf die Chancen und Perspektiven, welche der UNO-Beitritt in friedens- und sicherheitspolitischer Hinsicht eröffnet. Und noch schlimmer: Mit dem Festhalten an der Neutralität – gemäss Botschaft zum UNO-Beitritt soll eine ausdrückliche Neutralitätserklärung angebracht werden – stellt sich der Bundesrat (indirekt) gegen die völkerrechtliche Ächtung des Krieges.

Ein funktionierendes System der kollektiven Sicherheit ist der beste Garant für Frieden, Sicherheit und Wohlergehen im globalen Rahmen. An seiner Verwirklichung haben insbesondere Länder wie die Schweiz, die strukturell nicht in der Lage sind, eine Grossmachtspolitik zu betreiben, ein besonderes Interesse. Einen Vorteil hätte die Schweiz in diesem Zusammenhang: Dank ihrer Neutralitätspolitik ist sie in kein militärisches Bündnis eingebunden und könnte frei von Rücksichtnahmen auf entsprechende Verpflichtungen für die Reform der UNO in Richtung Ausbau und Stärkung der Strukturen kollektiver Sicherheit eintreten. Nur müsste sie dafür Mitglied dieser Organisation sein.

Antrag: Sicherheitspolitische Klärung vor Armee reform

Wir beantragen deshalb, dass bevor die Armee reform weiter geführt wird, die sicherheitspolitische Ausrichtung geklärt wird. Nach unserer Auffassung muss eine Festlegung auf die kollektive Sicherheit im Rahmen der UNO erfolgen.

In unserer Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zur UNO haben wir die Gründe dafür ausführlich dargelegt, weshalb wir hier nicht weiter darauf eingehen und dafür die Broschüre «Abschied vom Inseldasein – vom Ende der isolationistischen Neutralität zur kollektiven Sicherheit der Weltgemeinschaft» (worin diese Vernehmlassung abgedruckt ist, Seite 24) beilegen. Zu ergänzen ist vielleicht, dass sich die Schweiz für den Fall eines Versagens der kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO, d.h. wenn es zu einem Krieg im 'klassischen Sinne' käme, legitimerweise auf die Neutralität zurück greifen könnte (siehe dazu die Ausführungen von Willy Spieler «Warum das Gewaltmonopol der UNO gestärkt statt infrage gestellt werden soll», Seite 41).

Am 10. Juni dieses Jahres ist eine erste, bescheidene – aber grundsätzlich recht bedeutsame – Weichenstellung in Richtung kollektiver Sicherheit erfolgt: Friedenseinsätze der Schweizer Armee sind künftig strikt an ein Mandat von UNO oder OSZE gebunden. Diese Vorlage war nur mehrheitsfähig dank ihrer Ausrichtung auf das UNO-System der kollektiven Sicherheit. Das sollte auch den Bundesrat ermutigen, weiter in diese zukunftsweisende Richtung zu gehen.

4 Klärung auch auf europäischer Ebene nötig

Während es auf globaler Ebene um eine einfache und im Grunde genommen vorgegebene Wahl geht, präsentiert sich die Situation auf europäischer Ebene komplizierter. Der kalte Krieg hat sichtbare organisatorische Spuren, um nicht zu sagen ein Durcheinander hinterlassen. Im sicherheitspolitischen Bericht werden nicht weniger als sieben Organisationen oder Strukturen aufgeführt (OSZE, NATO, EAPC, PfP, EU, WEU, Europarat); an vier von ihnen ist die Schweiz beteiligt (OSZE, EAPC, PfP, Euro-parat).

Im Zusammenhang mit der Klärung der sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz muss allerdings nicht im Detail auf alle sieben Strukturen eingegangen werden:

⇒ Die von uns geforderte Ausrichtung auf die kollektive Sicherheit schliesst eine Mitgliedschaft in NATO und WEU zum Vorneherein aus, da diese Bündnisse auf dem der kollektiven Sicherheit entgegen gesetzten Grundsatz der ausschliesslichen Sicherheit der am Bündnis beteiligten Staaten beruhen.

⇒ Aus dem gleichen Grund sind dem Mitwirken in EAPC (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat) und PfP (Partnerschaft für den Frieden) enge Grenzen gesetzt, so dass sie als zentrale Elemente der schweizerischen Sicherheitspolitik ausscheiden.

⇒ So bedeutsam der Europarat für die Entwicklung und Verwirklichung der Menschenrechte und des Friedens in Europa ist, über sicherheitspolitische Instrumente oder Gremien im engeren Sinne verfügt er nicht. Deshalb müssen Mitgliedschaft und Aktivitäten der Schweiz im Europarat im Zusammenhang mit der sicherheitspolitischen Klärung nicht überprüft werden. Dass die Schweiz die Europäische Sozialcharta und einige andere zentrale Abkommen des Europarates (noch) nicht ratifiziert hat, ist aus unserer Sicht sehr bedauerlich, aber keine sicherheitspolitische Fragestellung.

⇒ Bei der OSZE ist die Schweiz seit der Gründung mit dabei und hat auch einige Initiativen entwickelt. Durch die Ausrichtung auf die kollektive Sicherheit werden Mitgliedschaft und Engagement in der OSZE nicht in Frage gestellt. Im Gegenteil, es geht um die Frage, wie ihre Rolle gegenüber jener der NATO gestärkt werden kann. Das ist aber nicht Bestandteil der sicherheitspolitischen Klärung, sondern mehr eine Frage, wie in Europa ein System kollektiver Sicherheit verwirklicht werden kann.

⇒ Bleibt also die Klärung der EU-Frage, womit wir (schon) wieder vor einer Beitrittsfrage stehen. Diese ist umso dringlicher, als in der nächster Zeit wesentliche Entwicklungen in der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) zu erwarten sind.

5 Welche Rolle spielt die EU in der Sicherheitspolitik?

Noch vor wenigen Jahren hätte diese Frage als nicht sehr bedeutungsvoll abgetan werden können. Doch spätestens mit den Verträgen von Amsterdam (am 2.10.97 unterzeichnet und am 1.5.99 in Kraft getreten) und von Nizza (am 26.2.01 unterzeichnet) wird es sowohl eine «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) wie auch eine «Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik» (ESVP) geben.

Diese Politikbereiche werden sich in den nächsten Jahren erst richtig entwickeln, und insbesondere wird das Verhältnis zwischen ESVP und NATO auszuhandeln sein (was nicht ganz einfach ist, weil es EU-Mitgliedsländer gibt, die nicht in der NATO sind, aber auch NATO-Mitgliedsländer, die nicht in der EU sind). Wie eng dieses Verhältnis wird, ob es ein hierarchisches Gefälle von der NATO zur ESVP geben wird, und vor allem, ob sich die ESVP in Richtung eines Militärbündnisses oder einer Militärmacht entwickelt, oder ob sie sich als Instrument zur Umsetzung der kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO versteht, diese Fragen zur Ausrichtung der europäischen Sicherheitspolitik sind in den nächsten Jahren zu klären.

Wenn die Schweiz in diesen Fragen Einfluss nehmen will, so muss sie sich um den Beitritt zur EU bemühen, und zwar nicht irgendwann nach 2010, sondern so bald wie möglich. Ein schneller Beitritt ist aber auch deshalb angesagt, weil später beitretende Staaten den zu jenem Zeitpunkt aktuellen Stand der ESVP insgesamt zu übernehmen haben, während sich die jetzigen EU-Mitglieder in Bezug auf die ESVP eine eigene Haltung vorbehalten können. Das könnte für die Schweiz von Bedeutung sein, wenn es ein allzu enges Verhältnis der ESVP mit der NATO geben sollte. Oder könnte allenfalls ein EU-Beitritt der Schweiz im nächsten oder übernächsten Jahrzehnt gar an sicherheitspolitischen Fragen scheitern?

Wir plädieren deshalb nicht nur für die Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf das System der kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO und damit für den überfälligen Beitritt zur Weltorganisation, sondern auch für die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU. Erst wenn diese Weichenstellungen vorgenommen sind, ist eine tragfähige Basis für eine zukunftsgerichtete Armee-reform geschaffen.

6 Skizzen einer wirklichen Armeereform

Ohne auf den Vernehmlassungs-Fragebogen einzugehen, da, wie ausgeführt, zuerst die politischen Voraussetzungen einer seriösen zukunftsgerichteten Sicherheitspolitik geschaffen werden müssen, geben wir einige Hinweise, welche konkreten Auswirkungen eine konsequente Ausrichtung auf das internationale System der kollektiven Sicherheit auf die schweizerische Sicherheitspolitik hätte bzw. haben müsste:

a) Abkehr vom militärischen Sicherheitsdenken

Die Analyse der heutigen «Bedrohungslage», wie sie im Sicherheitsbericht 2000 im Kapitel «3. Risiken und Chancen» kurz dargelegt wird, zeigt unzweideutig auf, dass die grossen Herausforderungen nicht im Bereich der (militärischen) Sicherheitspolitik anstehen, sondern bei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Moderne. Mit militärisch-sicherheitspolitischen Denkweisen und Strategien sind diese Herausforderungen nicht zu bestehen (wie sie beispielsweise in der Migrationspolitik, insbesondere der Flüchtlingspolitik, immer noch vorherrschen).

Dementsprechend müssen die politischen Prioritäten von der Sicherheitspolitik auf eine nachhaltige und sozialverträgliche Entwicklung auf der Basis der Menschenrechte in internationaler Zusammenarbeit verlagert werden. Eine isolierte klein-staatlich-nationale Herangehensweise bei diesen Fragen ist zum vorneherein ausgeschlossen.

b) Abkehr von Massenheer und Militärdienstpflicht

Eingebettet in eine weltweite und europäische kollektive Sicherheitsstruktur lässt sich nicht rechtfertigen, ein riesiges, technisch hochgerüstetes Massenheer zur Grenzverteidigung eines winzigen Territoriums aufrecht zu erhalten. Die Schweiz könnte allenfalls gewisse spezialisierte Dienste auf europäischer, vor allem aber ein verstärktes Engagement auf UN-Ebene anbieten. Dafür braucht es kein – auch im europäischen Vergleich – überrüstetes Massenheer.

Von der allgemeinen Dienstpflicht kann also wie bei unseren Nachbarländern ohne Verlust Abschied genommen werden. Gerade für die anspruchsvollen internationalen Friedenseinsätze dürfte die Ausbildungs- und Einsatzzeit von Milizsoldaten kaum genügen (siehe auch Punkt d). Die Diskussion um neue Dienstformen, z.B. sog. «ZeitsoldatInnen», muss eröffnet werden.

c) Entwicklung einer Abrüstungsstrategie

Ein starkes schweizerisches Engagement bei den internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen der UNO ist die eine, selbstverständliche Seite, die durchaus noch ausgebaut werden kann. Die andere besteht im tatsächlichen Abbau der eigenen überrissenen Rüstungskapazitäten, die im letzten Jahrzehnt zwar etwas reduziert, aber kaum substanziell abgebaut wurden. Statt lediglich neue Rüstungs-

programme für die nächsten Jahrzehnte weiter zu schreiben, wie es das VBS macht, ist eine konkrete Ab- und Umrüstungsstrategie nötig.

d) Entwicklung einer internationalen Politik

Die Schweiz muss ein ungleich stärkeres politisches wie finanzielles Engagement in internationalen Friedensfragen eingehen, durchaus auch im eigenen Interesse. Und selbstverständlich stehen dabei zivile Aufgaben und die Prävention von Entwicklungen, die zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führen, im Vordergrund.

Aber auch Friedenseinsätze von Schweizer Einheiten mit einem Mandat von UNO oder OSZE gehören aus unserer Sicht dazu. Aktuelles Beispiel: Einsatz für und Mithilfe bei einer internationalen Überwachungstruppe zwischen Israel und Palästina. Dies bedingt eine grundlegend andere Ausbildung der zum Einsatz kommenden Verbände als bei einem militärischen Auftrag. Ist die militärische Ausbildung traditionell darauf ausgerichtet, Krieg führen zu können, so muss die Ausbildung für Friedenseinsätze – auch bewaffnete – darauf vorbereiten, Kriegführung zu verhindern. Einsätze bei Friedensaktionen erfordern deshalb generell eine anspruchsvollere Ausbildung und Führung zur Bewältigung komplizierter, aber in den wenigsten Fällen militärischer Aufgaben.

Zürich, 3. August 2001