

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 167 (2001)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** Landesverteidigung und Bundesverfassung; Mussbrauch der Wissenschaft für politische Zwecke?; Ein Beitrag zur inhaltlichen und ehrlichen Grundsatzdebatte über Landesverteidigung und Neutralität  
**Autor:** Lienhard, Andreas / Ober-Kassebaum, Georg  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-67346>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



# Landesverteidigung und Bundesverfassung

Bundesrat Samuel Schmid hat an der Delegiertenversammlung der Schweizerischen Offiziersgesellschaft vom 23. Juni 2001 in Schaffhausen erklärt, dass dem Gutachter Schachtschneider politische Fragen gestellt worden seien. Der Vorsteher des VBS unterstrich, dass die Bundesverfassung auch festhalte, dass das Gesetz der Armee weitere Aufträge geben kann. In der Folge äussert sich ein Schweizer Staatsrechtler hauptsächlich aus methodischer Sicht zur Expertise, und einer der Auftraggeber erklärt, weshalb die Expertise eingeholt worden sei.

G.

## Missbrauch der Wissenschaft für politische Zwecke?

Bemerkungen zum von Prof. Dr. Karl A. Schachtschneider verfassten «Gutachten zur Verfassungswidrigkeit der geplanten Armee XXI»

Andreas Lienhard

Ein vom 22. Mai 2001 datiertes deutsches Gutachten kommt zum Schluss, dass die geplante Armee XXI verfassungswidrig sein soll. Das Gutachten ist von einer als «Milizoffiziere für eine verfassungsgetreue Armee XXI» bezeichneten Gruppe in Auftrag gegeben worden. Die Medien haben kurz darüber berichtet (siehe etwa NZZ Nr. 120 vom 26. Mai 2001, S. 14).

Auf knapp 34 Seiten will Prof. Dr. Karl A. Schachtschneider (Universität Erlangen-Nürnberg) der geplanten Armee XXI die Verfassungsmässigkeit versagen. Seine Ausführungen bestehen dabei nahezu ausschliesslich in allgemeinen, teilweise rechtsphilosophischen Überlegungen zum Staatswesen oder Ausführungen zum Neutralitätsrecht, ohne dass allerdings eine eingehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der spezifischen Materie erfolgt (so fehlen insbesondere Hinweise auf *Dietrich Schindler*, Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI», Gutachten vom 14. April 1999 zuhanden des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, und auf *Daniel Thürer*, Schweizer Soldaten für den Frieden?, Friedenspolitischer Kontext und Neutralität, NZZ Nr. 90 vom 19. April 2001, S. 17). Die allgemein gehaltene Darstellung wird in der Folge in keiner Weise dem nach der Armee XXI vorgesehenen Sicherheitskonzept gegenübergestellt, was die Thematik an sich zwingend erfordern würde. Es muss mangels irgendwelcher Angaben von Fundstellen zu neueren Unterlagen zur Armee XXI sogar vermutet werden, dass der Autor sich mit der Konzeption der Armee XXI gar nicht auseinander gesetzt hat. Jedenfalls wird selbst der Vernehmlassungsentwurf vom 2. Mai 2001 zum Armeeleitbild XXI (<http://www.vbs.admin.ch>) weder erwähnt noch darauf Bezug genommen. Vielmehr scheint sich der Gutachter ausschliesslich auf einen ausserordentlich lücken- und teilweise grob fehlerhaft wiedergegebenen «Sachverhalt» der Auftraggeber abzustützen. Stellvertretend seien lediglich folgende Beispiele genannt:

– Der Auftrag der Armee weist nach Art. 58 Abs. 2 BV drei Hauptkomponenten auf (Raumsicherung und Verteidigung, Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren) und geht zu Recht von einer mehrdimensionalen Bedrohung aus. Der Verfassungswortlaut ermächtigt den Gesetzgeber zudem ausdrücklich, weitere Aufgaben vorzusehen (siehe dazu auch Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I, S. 238 f.). Die Auftraggeber und der Gutachter scheinen sich dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht bewusst zu sein.

– Ob der verfassungsrechtliche Auftrag erfüllt werden kann, ist nicht nur eine Frage des Armeebestandes (wovon die Auftraggeber und der Gutachter auszugehen scheinen), sondern insbesondere auch eine Frage der Ausrüstung und der Ausbildung.

– Auch die Armee XXI ist im Wesentlichen eine Milizarmee und nicht eine Berufarmee (wie es die Auftraggeber und der Gutachter zu suggerieren scheinen).

– Kooperation heisst auch Kooperation im Innern (z.B. mit der Polizei), was die Auftraggeber und der Gutachter offensichtlich zu übersehen scheinen.

– Es ist erklärtes Ziel des Bundesrates, dass die Schweiz neutral und bündnisfrei bleibt (keine NATO-Mitgliedschaft); auch dies scheint den Auftraggebern und dem Gutachter entgangen zu sein.

Als Vorwurf gefallen lassen muss sich der Autor auch, dass er sich auf die Beantwortung von drei «Rechtsfragen» beschränkt hat, die ihrerseits tendenziös formuliert sind und einen erfahrenen Staatsrechtler eigentlich sensibilisieren müssten. Dass der Gutachter aufgrund des beigefügten «Kurzvitaes» über keinerlei sicherheitspolitisches Vorverständnis zu verfügen scheint, muss demgegenüber eher den Auftraggebern angelastet werden.

Das Gutachten weist damit ausserordentlich schwer wiegende methodische Mängel auf, die dessen wissenschaftliche Glaubwürdigkeit grundlegend in Frage stellen. Der Beitrag verdient es deshalb nicht, einer ernsthaften inhaltlichen Diskussion unterzogen zu werden (vgl. nunmehr auch die kritische Würdigung von René Rhinow *Ist das Projekt Armee XXI verfassungswidrig?* Überlegungen zu einem deutschen Gutachten. NZZ Nr. 151 vom 3. Juli 2001, S. 14).

### Auswahl weiterer Literatur

René Rhinow (Hrsg.), Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld, Basel/Frankfurt a. M. 1995.

Rainer J. Schweizer, Staats- und völkerrechtliche Aspekte des schweizerischen Engagements in der auswärtigen Sicherheitspolitik, in: Alexander Ruch/Gérard, Hertig/Urs Ch. Nef (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 477 ff.



Andreas Lienhard, Dr. iur., Försprecher, Oberassistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Oberstlt i Gst (Kdt Pz Hb Abt 32).

## Ein Beitrag zur inhaltlichen und ehrlichen Grundsatzdebatte über Landesverteidigung und Neutralität

Georg Ober-Kassebaum

Der Auftrag zum Gutachten erfolgte durch eine Gruppe von Milizoffizieren nach einer umfassenden Analyse der Planungen zur Armee XXI. Im Ergebnis kamen sie zur Auffassung, die Armee XXI laufe möglicherweise in eine verfassungswidrige Richtung. Die Bundesverfassung verpflichtet die Armee in Art. 58, Land und Bevölkerung zu verteidigen, und den Bundesrat in Art. 185 zur Wahrung der Neutralität (ASMZ Nr. 3/2001).

Unsere Befürchtungen erwiderte das VBS mit dem Hinweis auf das Gutachten von Prof. Dietrich Schindler, Zürich, und auf Abklärungen von Juristen des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die die Verfassungskonformität der Armee XXI belegt hätten.



Dieses Gutachten spricht aber lediglich die Aspekte des Milizprinzips, der Bereitschaftstruppen, der Lehrformationen, Berufskader und Zeitsoldaten an. Ferner werden Fragen zur Dienstpflicht, zum Zivilschutz und zur Interoperabilität behandelt. Mit anderen Worten sollten unsere Bedenken mit Gutachten und Abklärungen entkräftet werden, die sich gar nicht mit den aufgeworfenen Fragen betreffend Neutralität und Verteidigungsauftrag befassen.

Somit war der Moment gekommen, die Verfassungsmässigkeit der Armee XXI auf eigene Veranlassung überprüfen zu lassen. Da schweizerische Gutachter aus verschiedenen Gründen zögerten, wurde der anerkannte Staatsrechtler aus Nürnberg, Professor Dr. Karl A. Schachtschneider, beauftragt.

#### RECHTSFRAGEN DER AUFTRAGGEBER

Aufgrund des verfassungsmässigen Auftrags der Armee zur Landesverteidigung und der Pflicht der Landesverteidigung und der Legislative zur Wahrung der Neutralität und Unabhängigkeit stellen sich folgende Fragen an den Gutachter:

- 1) Ist es mit dem verfassungsmässigen Armeeauftrag zur Landesverteidigung und dem Auftrag der Regierung zur Wahrung der Unabhängigkeit vereinbar, wenn die Armee **zahlenmässig so verkleinert wird**, dass sie zur Verteidigung des Landes nicht mehr in der Lage ist?
- 2) Ist der verfassungsmässige Verteidigungsauftrag noch erfüllt, wenn die Schweizerische Armee **nur noch in Kooperation mit Militärbündnissen funktionieren kann** und so das Land noch stärker dem flüchtigen Goodwill grosser Staaten und solcher, die sich in globaler Verantwortung sehen, ausgeliefert wird?
- 3) Ist die verfassungsmässige Pflicht zur Wahrung der **Neutralität** erfüllt, wenn die Regierung eine Armee reform vorschlägt, die eine Annäherung an ein Militärbündnis mit sich bringt und gewisse Teile der Armee ausländischem Kommando und damit der Fremdbestimmung unterstellt?

Diese Fragen stellten sich für die Auftraggeber nach der Lektüre der **«Grundlagen der militärstrategischen Doktrin der Armee XXI, Februar 2000»**.

Autonome Landesverteidigung erscheint in dem Dokument nur noch als *«Restrisiko»*, weshalb *«doktrinelle Überlegungen»* dazu vollständig unterbleiben. Darum werden auch *«die entsprechenden Aufgabenbereiche nicht prioritär ins Leistungsprofil der Armee XXI aufgenommen»*.

*«Das Gros der Armeeaufträge kann von der Armee XXI nur mehr in enger Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Partnern erfüllt»* werden. So sei die *«Schlagkraft auch modernen Streitkräften gegenüber [...] nur mehr im Rahmen einer Koalition im notwendigen Ausmass zu erreichen»*. (S. 12)

*«Gegen einen überlegenen Gegner modernster Art hätte die Armee XXI wenig Erfolgchancen und ist nicht für diesen Fall konzipiert. Gegen einen gleichwertigen Gegner fehlen der Armee [...] wesentliche Teile [...], um einen eingedrungenen Gegner aus unserem Territorium hinauszuerwerfen [...] oder im Raum des grenznahen Auslandes zu vernichten.»* (S. 30)

Da dieses Papier tatsächlich die *«Ergebnisse der Besprechungen [...] aus der Geschäftsleitung VBS (GL)»* zeigt und deren *«allgemeine Denkrichtung»* (S. 9), fragt sich, ob diese auch durch andere Aussagen bestätigt werde. Dies ist der Fall.

So hielt der **Schweizer Botschafter bei der NATO, Anton Thalmann**, am 18./19. Januar 2001 ein Referat am PfP-Planungssymposium der NATO in Oberammergau. Unter dem Titel *«Die Aufgabe der Neutralität steht aus Gründen der Innenpolitik nicht zur Diskussion.»* An anderer Stelle: *«Trotzdem war es allzu klar, dass wenigstens einige wesentliche Anpassungen unserer Neutralitätspolitik überfällig waren.»* Weiter meinte er, *«[...] ohne eine gründliche psychologische Vorbereitung macht die öffentliche Meinung nicht mit»*.

An einer Podiumsdiskussion am 23. Juni 1999 in Bern meinte er, damals noch als stellvertretender Generalsekretär des VBS: *«Man muss die Neutralität, an der kein Bedarf mehr besteht, sanft einschlafen lassen.»*

Auch haben wir im erwähnten Artikel (ASMZ 3/01) dargelegt, dass die neue Armee mit vorgesehenen acht Kampfbrigaden gemäss Entwurf des Armeeleitbildes den Verteidigungsauftrag nicht autonom wahrnehmen kann.

#### Schluss

Zur Diskussion steht die zukünftige Ausrichtung der Schweizer Armee. Das Gutachten von Prof. Schachtschneider liefert einen ersten Beitrag zur Diskussion, unter welchen Voraussetzungen die Armee XXI noch den Verfassungsanforderungen der autonomen Verteidigung zur Wahrung der Neutralität entspricht. Wie Prof. Schindlers Gutachten behandelt sie Verfassungsfragen, die letztlich immer politische Fragen sind.

Bis jetzt sind Antworten ausgeblieben, die sich inhaltlich mit den zugrunde liegenden Fragen auseinander setzen. Nur eine Armee, die diese Fragen ernst nimmt und allfällige Verfassungshürden demokratisch nimmt, wird auf einer soliden Basis stehen und das Engagement der Schweizer Bürger gewinnen.

Im Hinblick auf diese starke Schweizer Armee versteht sich unser Beitrag. ■



**Georg Ober-Kassebaum,**  
Oberstlt i Gst,  
Dipl. Arch. ETH,  
Projektsteuerer und Berater, Zürich.

#### Kommentar zu Lienhard und Ober-Kassebaum

Die politische Kultur der Schweiz beruht auf der Konsensfindung und damit auf der stetigen Suche nach Kompromissen. Das Dogma des Entweder-oder ist dem politischen Denken in der Schweiz fremd. Die Lösung politischer Fragen wird nach der Maxime des Sowohl-als-auch erreicht. Die schweizerische Politik wird dadurch zu einer echten Kunst des Möglichen. Diese politische Kultur hat unsere Verfassung geprägt mit dem dreiteiligen Auftrag an die Armee. Entsprechend der Konsensfindung deckt dieser Armeeauftrag auch die Sicherheitsbedürfnisse der gesamten Bevölkerung ab. Das Herausbrechen eines Elementes aus diesem Auftrag löst sofort Widerstand aus, da für einen Teil der Bevölkerung die Sicherheitsbedürfnisse nicht mehr gewährleistet sind. Die Folge ist die Hinterfragung von militärpolitischen Entscheidungen des Bundesrates und des Parlamentes. Die politischen Verantwortlichen müssen eine solche Entwicklung erfassen und ihr begegnen. Geschieht dies nicht, dann besteht die Möglichkeit einer Destabilisierung des politischen Systems der Schweiz. Die Schweizer Armee ist nicht nur ein Abbild der gesamten Bevölkerung, sie hat auch der gesamten Bevölkerung zu dienen.

Die ASMZ versteht sich als liberale Diskussionsplattform sicherheits- und militärpolitischer Themen. Allen Bürgerinnen und Bürgern, die sich für die Armee einsetzen und interessieren, steht dieses Forum zur Verfügung. Bewusst hat die Redaktion die Stellungnahme von Dr. iur. Lienhard zum Gutachten von Professor Schachtschneider und die Kommentierung des Gutachtens durch Oberstlt Ober-Kassebaum einander gegenübergestellt. Wir hoffen dadurch einen Beitrag zur Konsensfindung über die Zukunft der Schweizer Armee zu leisten. Diese Konsensfindung hat zu Kompromissen zu führen. Die Befolgung des Dogmas des Entweder-oder ist zu vermeiden. Das Gutachten Schachtschneider wird übrigens durch einen nicht genannten Zürcher Rechtsprofessor als korrekt beurteilt. A.St.