Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 6

Artikel: Demokratische Kontrolle der Streitkräfte : die Sicht des Bundesrates

Autor: Schmid, Samuel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-67972

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

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

Die Sicht des Bundesrates

Samuel Schmid

Der Staat, Macht und Freiheit

Das Thema der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte betrifft Macht und Staat. Dazu möchte ich zunächst feststellen, dass Macht als solche nicht negativ ist; nur unkontrollierte Macht ist negativ. Macht gehört zu jedem sozialen Gefüge und zum Staat, ebenso wie die soziale Verpflichtung.

Ich hatte als Grossrat im Kanton Bern die Chance, während fünf Jahren die Verfassungskommission zu präsidieren, jene Kommission, die sich mit der Revision der Kantonsverfassung befasste. Ich stand dabei vom ersten Entscheid bis zur Volksabstimmung in der Verantwortung. Bevor ich diese Arbeit begann, setzte ich mich mit der Frage auseinander, was eigentlich von Dauer sei. Sehr vieles wird heute durch Tagesaktualitäten überdeckt. Wir leben von der Hand in den Mund und leben vielleicht gut, aber letztlich gibt es für ein Überleben der Gesellschaft, für eine geordnete, friedliche Fortentwicklung und Sicherung der sozialen Verantwortung, längerfristig Gültigeres als die Tagesaktualität. Wenn wir über eine Verfassung sprechen – und das haben wir auch auf Bundesebene diskutiert –, müssen oder dürfen wir uns mit diesem Grundsatz auseinander setzen. In diesem Zusammenhang habe ich verschiedene Bereiche angesprochen und mehrere Tagungen für die Verfassungskommission organisiert. Eine Tagung galt dem Thema «Recht»: Wie weit ist das Instrument des Rechts überhaupt geeignet, solche Fragen zu lösen? Eine andere Tagung galt dem Thema «Wirtschaft»: Wohlstand besteht in der gerechten und liberalen Verteilung eines Ertrages. Soziale Sicherheit basiert auf entsprechenden Regeln, um einen Ertrag zu erwirtschaften, aber auch korrekt zu verteilen. Eine weitere Tagung galt der Philosophie: Was ist von Dauer? Ich begab mich nach Genf und diskutierte mit Professorin Jeanne Hersch. Aus diesem für mich sehr eindrücklichen Gespräch möchte ich eine Sequenz erwähnen: Ich war wahrscheinlich recht offensiv und sagte, dass die Verfassung Freiraum garantieren und Freiheit geben müsse, damit sich der Mensch entfalten könne. Ich führte eine Reihe von Beispielen auf, wo und wodurch wir uns eingeengt fühlen. Jeanne Hersch entgegnete mir, dass Gesetze nicht nur einengen, sondern auch befreien können. Gesetze geben Freiraum; sie engen denjenigen ein, der diese Regeln sprengen will, befreien aber dort, wo aus eigener Kraft kein Durchsetzen möglich wäre. Die Macht gehört deshalb zum Staat wie Verhaltensregeln zu jeder Sozietät gehören. Macht ist nicht a priori schlecht, sie gehört zu unserem Leben, sie muss aber beherrscht und kontrolliert werden.

Ich habe übrigens den Eindruck, dass die Schweizer Durchschnittsbürgerin oder der Schweizer Durchschnittsbürger sich durch die Verwaltung eher belästigt fühlt als durch die Milizarmee. Das spricht nicht gegen die Verwaltung, aber immerhin möchte ich feststellen, dass der Eindruck der Einengung wahrscheinlich nicht primär von der Armee geprägt ist, sondern eher von der Allgegenwart der Verwaltung und vielleicht noch von der Polizei. Wenn ein Auto-

© Hans Ulmer, Uitikon

«Das schweizerische Milizsystem hat neben Vorzügen auch einen gewissen Preis: Diese Armee war wahrscheinlich seit 1848 nie so, wie sie die Militärs gewünscht hätten.»

Bundesrat Samuel Schmid anlässlich der MFS-Tagung an der ETH Zürich.

mobilist von einem Polizisten angehalten wird, wird sich der Automobilist wohl häufig darüber aufhalten, dass der Polizist schon wieder da stehe. Wenn an seiner Stelle ein Soldat stünde, würde sich der gleiche Automobilist wohl eher fragen, was der Soldat bei dieser Kälte an diesem Ort wohl zu tun habe.

Demokratische Kontrolle

Wo sind eigentlich die Wächter? Wenn das so einfach wäre! In der Schweiz ist es das Volk, das, gestützt auf die Verfassung, über Initiativen und Referenden permanent eingreifen und den Staat zu einer entsprechenden Massnahme verpflichten kann. Das Parlament übt diese Rechte noch viel intensiver im Rahmen seiner Überwachungs- und Kontrolltätigkeit aus. Der Bundesrat trägt die Hauptverantwortung für die verfassungskonforme Verwaltungstätigkeit. In Bezug auf die Armee stehen hier mein Departement, der Generalstab und die einzelnen Kommandanten in einer speziellen Pflicht. Die Miliz reagiert durch ihre intimen Kenntnisse der militärischen Abläufe sehr schnell, und sie kann mobilisieren. Die Medien stellen eine Macht dar.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der Tradition für die demokratische Kontrolle. Das Fehlen dieser Tradition bereitet vor allem neuen Staaten enorme Schwierigkeiten. Dieser Erfahrungsschatz – das Wissen darum, dass in der Regel die Dinge korrekt laufen – ist nicht ohne Wert. Der Verteidigungsminister eines Landes, dessen Armee neu, unter demokratischer Führung, im Entstehen begriffen ist, wird ganz andere Fragen zu beantworten haben als ich.

Der Wächter sind viele. Wo viele Köche ihren eigenen Brei kochen, gilt es, das Problem der Priorisierung und der entsprechenden Kompetenzaufteilung zu lösen. Hier haben wir gestützt auf die Erfahrungen der letzten Jahre, die Vorgaben des Parlamentes, aber auch die Bereitschaft und Initiative des Bundesrates eine Struktur schaffen können, die in Bezug auf die Armee eine recht enge Kontrolle garantiert. Dies darf allerdings nicht dazu führen, die Eigeninitiative und den Willen, Neues zu schaffen, so zu bremsen, dass das System in sich erstarrt. Letztlich geht es um ein Ausbalancieren in den verschiedenen Verantwortungsbereichen, um in der Schweizer Armee ein demokratisch kontrolliertes Machtinstrument zu haben.

«Macht ist nicht a priori schlecht, sie gehört zu unserem Leben, sie muss aber beherrscht und kontrolliert werden.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Bundesrat Samuel Schmid bei der Truppe.

© Armeefotodienst, Bern

Die Reform Armee XXI als Anwendungsbeispiel

Damit komme ich zum Schulbeispiel der letzten Monate. Im Grundsatz ist die Notwendigkeit der Armeereform bisher unbestritten. Ich bilde mir dieses Urteil auf Grund der Beratungen im Ständerat, des verantwortlichen Erstrates. Kein Votant hat die Notwendigkeit der Reform bestritten. Das schweizerische politische Umfeld trägt im Übrigen diese Reform seit Jahren mit. Bereits Anfang der Neunzigerjahre, bei der Lancierung der Armee 95, wurde im Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates festgestellt, dass es sich nicht um die letzte Reform handeln würde. Bereits damals war die Reform 95 also erkennbar ein erster Schritt, dem weitere folgen würden. Was in unserem Land, wie bei allen anderen Staaten auch, vorgenommen werden musste, war ein erneuter Vergleich des sicherheitspolitischen Risikoumfeldes mit unseren Ressourcen und den Aufträgen der Verfassung, um über eine Armeereform ein Optimum, ein höchstmögliches Rendement, zu erreichen.

«Die Miliz reagiert durch ihre intimen Kenntnisse der militärischen Abläufe sehr schnell, und sie kann mobilisieren.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Bundesrat Samuel Schmid, hier an einem Podiumsgespräch mit Milizoffizieren.

Die Studienkommission für strategische Fragen

Eingeleitet wurde die Reform durch die Kommission Brunner, eine vom damaligen Chef VBS eingesetzte Studienkommission für strategische Fragen. Die Armee war nur als Beobachterin dabei. Ich hatte die Chance, als Parlamentarier daran teilzunehmen. Von links bis rechts waren Damen und Herren aus verschiedensten Bereichen unseres Landes an diesen Diskussionen beteiligt. Über die Empfehlungen dieser Kommission, den «Bericht Brunner», lässt sich trefflich streiten, aber die Resultate sind im Wesentlichen unbestritten und vom Schweizer Volk in der Zwischenzeit auch akzeptiert. Dieser Bericht sagt, dass wir eine Armee brauchen, und das wurde vom linken bis zum rechten Flügel unterzeichnet. Der Bericht sagt weiter, dass sich die Armee der Zukunft auf neue Risiken auszurichten habe, aber die Kernkompetenz im Verteidigungsbereich nicht verlieren dürfe. Die Armee müsse milizverträglicher werden, das heisst, es müssten Formen gefunden werden, die es mittleren und höheren Kadern erlauben, diese Milizarmee mittragen zu helfen. Der Bericht spricht auch davon, dass der Nachrichtendienst auszubauen sei und es eine schweizerische Rüstungsindustrie brauche. Dieser Punkt gehört nicht zum heutigen Thema, liesse sich aber durchaus auch einmal diskutieren. Über den Aufwuchs sagt der Bericht, dass wir dort, wo wir nur eine «Kompetenz» aufrecht erhalten können, in der Lage sein müssen, durch einen entsprechenden Aufwuchs «nachwachsen» zu können.

Vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 zum Armeeleitbild XXI

Auf dieser Grundlage erarbeitete der Bundesrat den Sicherheitspolitischen Bericht 2000. Das Parlament hat diesen behandelt und von ihm in zustimmender Weise Kenntnis genommen. In diesem Bericht wurde analytisch und exakt auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld, die Armeeaufträge und unsere Möglichkeiten eingegangen.

Schliesslich folgte darauf ein Armeeleitbild, das ebenfalls im Geist des Einbezugs erarbeitet wurde, trotz allen Unkenrufen, man sei nicht zu Wort gekommen und es sei eine Geheimwissenschaft daraus gemacht worden. Es ist durchaus möglich, dass nicht täglich Kontakte stattgefunden haben, aber aus den Unterlagen habe ich gesehen, dass die Eckwerte des Bundesrates – in denen letztlich «die Nägel eingeschlagen wurden» – öffentlich waren und mit den sicherheitspolitischen Kommissionen diskutiert wurden. Dort wurden alle Punkte bereits thematisiert, die derzeit, angeblich wie vom Himmel fallend, diese Gesellschaft treffen. Selbstverständlich lassen sich die Öffentlichkeit und die Politik durch derartige Orientierungen nicht in die Pflicht nehmen; selbstverständlich sagt das Parlament am Schluss, wie es dieses oder jenes geregelt haben will. Aber derart neu ist die Projektion der Armee XXI nicht, wie es in letzter Zeit teilweise dargestellt wurde.

Dieses Armeeleitbild kam, als ich 2001 dazu stiess, vor der Vernehmlassung in eine informelle Konsultation. Ein Vorentwurf wurde allen interessierten Stellen, ausgenommen der Politik (weil sie nicht in die Pflicht zu nehmen war, und ich sie auch nicht direkt in die Pflicht nehmen wollte), zugestellt und überdies auf dem Internet zugänglich gemacht. In informellen Konsultationen sprach ich mit den Kantonen, militärischen Verbänden, Gewerkschaften und mehrfach mit der Wirtschaft über dieses Armeeleitbild, um nach der Vernehmlassung eine möglichst kurze Nachbearbeitung garantieren zu können, weil ich in Bezug auf die Umsetzung der Armeereform Zeit sparen wollte. Im Frühjahr letzten Jahres nahm der Bundesrat zu dieser Konsultation – die in unserem parlamentarischen Verfahren sonst nicht üblich ist – Stellung. Nach der Vorphase kam die Vernehmlassung, mit einer Frist zur Nachbearbeitung und zur Erarbeitung der Botschaft des Bundesrates, damit das Parlament dieses Geschäft in geordneten Verfahrensschritten bearbeiten konnte.

Wer kontrolliert die Wächter? Allein dieses Beispiel zeigt Ihnen, dass dies eine sehr verflochtene und ausgewogene Prozedur ist, dass immer wieder zivile, militärische und politische Instanzen zu Wort kamen, dass immer wieder neu das Ganze aus verschiedenen Blickwinkeln zu beurteilen war und schliesslich daraus ein Konzept

«Die Medien stellen eine Macht dar.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Der Chef Heer, Korpskommandant Jacques Dousse, steht den Medien Red und Antwort.

entstand, das wir nun mit dem Parlament beraten, im ordentlichen Verfahren, vorgängig mit der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates und jetzt mit der ersten Kammer. Diese Diskussion hat im Weiteren gezeigt, dass praktisch neunzig Prozent, die sich aber nicht direkt gewichten lassen, dieser Konzeption akzeptiert wurden. Immerhin gibt es einige Punkte, die gegenüber der bisherigen Armee einen wesentlichen Wandel bedeuten, die aber auch vom Parlament als nötig empfunden werden, um die Milizverträglichkeit zu erhöhen und der heutigen Ressourcenlage Rechnung zu tragen. (Die Armee hat von 1990 bis 2001 ein Drittel des Budgets verloren, was an keinem System spurlos vorübergehen kann.) Die Durchdiener wurden akzeptiert, und ebenso das Prinzip der Modularität. Als Antwort auf eine diffusere Bedrohungslage, als sie zu Zeiten des Warschauer Paktes bestand, wurden eine ganze Reihe von Änderungen, Verkürzung der Gesamtdienstzeit, Verkleinerung der Armee usw. akzeptiert.

In einzelnen Punkten bestehen noch Differenzen. Dort müssen wir, zusammen mit dem Nationalrat, definitive Lösungen suchen. Insgesamt ist der Härtetest durchaus positiv verlaufen, auch wenn ich nicht in allen Punkten befriedigt bin. Es gehört zur Beschränkung der Macht, dass nicht meine, sondern die Befriedigung der Mehrheit der beiden Kammern massgebend ist. Hier besteht ein ausgewogenes Geben und Nehmen, eine mehrfache Kontrolle aus verschiedensten Richtungen, mit dem für alle Verantwortungsträger entscheidenden Vorbehalt, dass das Volk ein Referendumsrecht hat und das Ganze durch das Volk beurteilt werden kann.

Das Primat der Politik

Das schweizerische System hat verschiedenste Vorzüge, allerdings auch einen gewissen Preis. Diese Armee war wahrscheinlich seit 1848 nie so, wie sie die Militärs gewünscht hätten. Im Bericht Dufour steht, dass die Offiziere ins Ausland geschickt werden sollten. Diese Aussage müsste heute beinahe zensiert werden. Ich habe den Bericht von General Wille und die Tagebücher von Bundesrat Scheurer gelesen, der nach dem Ersten Weltkrieg eine gewaltige Armeereform durchzusetzen hatte, ich habe den Bericht von General Guisan gelesen, und immer wird anerkannt, dass die Politik das Primat hat und die Armee dazu da ist, die Verfassung zu schützen. Wie sollte die Armee reklamieren, wenn ihr die Verfassung entsprechende Pflichten auferlegt? Das Primat der Politik wurde immer anerkannt, aber es liegt in der Natur der Sache, dass es Spannungsfelder und Auseinandersetzungen gibt. Der Offizier muss seinen Auftrag mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllen. Unmögliches kann nicht möglich gemacht werden, aber in der Regel, das zeigen militärische Erfahrungen, ist viel mehr möglich, als anfänglich angenommen wurde. Das erwarte ich von der Armee: Wenn die Politik den Rahmen abgesteckt und die Möglichkeiten definiert hat, müssen wir in unseren drei Armeeaufträgen ein Optimum erbringen, um die Bevölkerung schützen zu können und den politischen Organen dieses Landes ein glaubwürdiges Sicherheitsinstrument zu geben, auf das unser Land, nebst anderen Sicherheitsmassnahmen, angewiesen ist. Das Instrument muss im Rahmen unserer Verfassungsaufträge wirksam gemacht werden können.

Ich danke Ihnen für Ihr Engagement und Ihre Arbeit im Sinne unseres Verfassungsauftrages. Ich glaube an diese Konzeption der Armee XXI und hoffe, dass wir möglichst viele Reformpunkte durchbringen und weitere kritische Schlüsselpunkte erfolgreich lösen können. Jetzt sprechen wir allerdings nur über das Fundament, wir werden anschliessend eine Reihe wichtiger und heikler Fragen zu lösen haben. Aber täuschen Sie sich nicht: Bei einer Ablehnung des Armeeleitbildes hätten wir noch mehr Fragen zu lösen. Ich hoffe, dass es uns, zusammen mit dem Parlament, gelingt, diese Konzeption noch besser abzustützen und zu verankern, um am Schluss eine Basis zu haben, die es uns erlaubt, das Milizinstrument Armee auch in Zukunft glaubwürdig zu erhalten. ■

Samuel Schmid, Bundesrat, Fürsprecher, Vorsteher des Eidg. Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).