Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 164 (1998)

Heft: 7-8

Artikel: Die Bedeutung von Föderalismus und Miliz

Autor: Honegger, Eric

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-65336

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: 12.07.2025

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

Die Bedeutung von Föderalismus und Miliz

Eric Honegger*

Das Gedenkjahr 1998 bietet Gelegenheit, über nationale Identitätsmerkmale der Schweiz nachzudenken. Jede Nation hat solche Merkmale, die sie als Nation definieren und sowohl Selbstbild als auch Fremdbild bestimmen. Dabei kann es sehr spezifische Elemente geben, wie etwa die Mehrsprachigkeit oder die direkte Demokratie. Beides sind für die Schweiz seit 1798 resp. seit den Landsgemeinden, sicher aber im modernen Sinne seit 1874/91 konstitutive Elemente.

Oft ist es gerade die Kombination von Merkmalen, die das «Eigene» einer Nation ausmachen. In der Schweiz gehören zweifellos auch die beiden Themen dieses Artikels, der Föderalismus und das Milizprinzip, zum nationalen Selbstverständnis. Wie alle Identitätsmerkmale sind aber auch diese im Wandel begriffen, zuweilen gar angefochten. Es wäre unklug, sich diesen Aspekten zu verschliessen.

Föderalismus: Vielfalt und Wettbewerb

Der Föderalismus bildet neben der direkten Demokratie und der Neutralität eine der drei tragenden Säulen unseres politischen Systems. Er ist ein unverzichtbarer Bestandteil unserer politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Ohne ihn hätte unser mehrsprachiger, multikultureller Bundesstaat die letzten 150 Jahre wohl kaum heil überstanden. Der Föderalismus hat unbestreitbare Stärken: Er fördert die dezentrale Entscheidungsfindung «an Ort», die Bürgernähe und letztlich auch die Effizienz der demokratischen Politik. Er ist auch ein Element des Machtausgleichs im Staate und fördert den Wettbewerb der staatlichen Instanzen. Er zeichnet sich sowohl durch Zusammenarbeit, ständiges Sich-Vertragen in der Vertikalen zwischen Bund und autonomen Gliedstaaten, aber auch durch Kohärenz und Wettbewerb in der Horizontalen, d.h. zwischen den Kantonen aus.

Die heute zunehmend feststellbare Globalisierung der Wirtschaft und der Kultur mündet auch in einen ausgeprägten Standortwettbewerb, der dann die Gliedstaaten zu einem rationellen, effektiven und sparsamen Staatsgebaren zwingt. Es macht keinen Sinn, dies zu beklagen; viel eher ist es als ein wesentlicher Aspekt des Föderalismus und auch im Hinblick darauf zu akzeptieren, dass – wie es der deutsche Wirtschaftswissenschafter C. C. v. Weizsäcker einmal ausgedrückt hat – «Föderalismus als Verjüngungskur» dient.

Der schweizerische Föderalismus hat sich seit seiner Ausprägung im 19. Jahrhundert gewandelt. Dafür gibt es mehrere Gründe: als erstes ist das ständige und ausufernde Anwachsen der Bundeskompetenzen zu nennen. Es hat den Föderalismus zum sogenannten «Vollzugsföderalismus» mutieren lassen, in welchem der Bund – also Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgesetzgeber – die zu erfüllenden staatlichen Aufgaben festlegen und dann den Kantonen zum Vollzug überantworten. Geschadet hat dem Grundgedanken des Föderalismus aber auch die Praxis und die Einstellung eines «negativen Föderalismus», der das Landesinteresse erst dann zur Bundessache machen und nach oben abschieben will, wenn die Kantone versagt haben oder sich drücken wollen. Das führte zu einem untätigen Treibenlassen, zum Neinsagen und zum Barrikadenbau gegen die Zukunft.

In neuerer Zeit mehren sich hier allerdings Zeichen, die in Richtung einer «Neubelebung des Föderalismus» gehen und die Kantone wieder einheitlicher und homogener auftreten lassen, so etwa die Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen 1993. Sie setzt sich zum Ziel, «die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone, der Aussen- und Integrationspolitik». Der Einbezug der Kantone in die bilateralen Verhandlungen mit der EU oder die Korrekturen bei der «Nachführung der Bundesverfassung», die als vernetzte Gesamtsicht des schweizerischen Staates Anlass gibt, über den Föderalismus grundsätzlich nachzudenken, dürfen als erste Erfolge dieser Renaissance des Föderalismus gewertet werden.

Das Milizprinzip: Element des Gemeinsinns

Miliz ist seit Jahrhunderten die traditionelle Organisationsform im eidgenössischen Gemeinwesen, nicht nur in der Armee, sondern auch in der Politik, in der Justiz und in der Gesellschaft. Sie lässt sich definieren und verstehen als ein Engagement, ja eventuell sogar eine Pflicht des befähigten Bürgers zur nebenberuflichen, ehrenamtlichen Ausübung öffentlicher Aufgaben. Miliz«dienst» ist nebenberuflich oder nebenamtlich. Der Milizleistende hat einen anderen, zivilen Hauptberuf. Miliz ist auch weitgehend ehrenamtlich. Die Entschädigung – wiederum des Politikers wie des Soldaten – ist keine vollumfängliche; sie deckt zuweilen nicht einmal die Spesen. Der Dienst wird ohne Lohn geleistet; die Ökonomen sprechen bei der allgemeinen Wehrpflicht von einer Naturalsteuer, wie sie etwa auch die Fronarbeit darstellt.

Miliz ist allerdings keine Sklavenarbeit, sondern sie setzt gerade den freien, mündigen, in der Geschichte fast ausschliesslich männlichen, und befähigten Bürger voraus. Seine Kompetenz erarbeitet er zum Teil selbst; er ist also keineswegs Laie oder Dilettant. Damit hat Miliz grundsätzlich nichts zu tun.

Miliz ist in ihrer Summe Dienst an der Öffentlichkeit, sei es in einem öffentlichen Amt oder für eine ideelle Gruppe oder Institution, z.B. in der

* **Dr. Eric Honegger, Regierungspräsident, Finanzdirektor des Kantons Zürich.**

Wissenschaft (sog. Selbstverwaltung einer Universität oder Experten der Forschungsförderung des Nationalfonds), im Sozialdienst, in einer politischen Partei oder auch in einem (Sport-)Verein. Der Milizler ist das Gegenteil des Funktionärs; er ist aber auch kein reicher Mäzen oder Sponsor, sondern er widmet sich aktiv der Problemlösung der kollektiven Gemeinschaft.

Die Gründe der heutigen Infragestellung des Milizgedankens sind vielfältig und hängen auch mit anderen Veränderungen bei den Identitätsmerkmalen eng zusammen. Unübersehbar ist, dass auch aus Nebenämtern zusehends bezahlte und zeitlich ausgedehnte Vollämter wurden; dies gilt wiederum im Militär wie in der Politik und in letzterer zunehmend auf allen Stufen unseres föderalistischen Gemeinwesens – gerade auch auf kommunaler Ebene. Noch krassere Unterschiede liessen sich für den Milizparlamentarier auf Bundesebene anstellen und quantitativ untermauern. Die gelegentlichen «Sessionsferien», von denen bestandene Parlamentarier noch in den sechziger Jahren unseres Jahrhunderts sprachen, gehören angesichts der Sitzungsrhythmen in Plenum und Kommissionen sowie insbesondere der parlamentarischen Papierflut der Vergangenheit an. Der helvetische Milizparlamentarier ist definitiv zu einem Mythos geworden.

Einige Bemerkungen zum Milizcharakter der Armee: Auch wenn der Trend mit der Armeereform 95 in Richtung Bestandesreduktion und strafferer Ausbildungszeit geht, so soll nicht vergessen werden, dass die militärische Ausbildung in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Vergleich geradezu idyllisch aussah und sich von der heutigen zeitlichen Belastung deutlich unterscheidet, nämlich: 28 Tage Rekrutenschule, 10 Tage Unteroffiziers- und 21 Tage Offiziersschule, Wiederholungskurs von 3 bis 6 Tagen. In Frage steht heute aber nicht allein die Dauer, sondern auch die Staffelung des Dienstleistens über eine lange Lebensphase hinweg und die damit zwangsläufig verbundene zivil-militärische Doppelbelastung.

Weiter haben wir bei der Miliz in der Armee zwar die allgemeine Wehrpflicht – die militärische Kaderlaufbahn ist dann allerdings fast vollständig freiwillig. Im Verbund mit dem Gesagten wird es manchmal schwierig, den geeigneten Nachwuchs zu finden, was natürlich auch eine wichtige, ja fast unabdingbare Voraussetzung für das gute Funktionieren der Miliz darstellt.

Hier stehen also grosse säkulare Trends wie gesellschaftliche Individualisierung und berufliche Spezialisierung gegen die Milizidee. Für die heutige Zeit und für die Schweiz konstatiert ein Militärsoziologe eine abnehmende «Milizfähigkeit, d.h. das gestiegene Disengagement in Militärbelangen» in Gesellschaft und Wirtschaft (K. W. Haltiner, in: NZZ, Nr. 105/8.5.98, S.15). Demgegenüber bleiben aber so unterschiedliche Positionsbezüge wie der Brunner-Bericht oder das Gegenpapier von Christoph Blocher (zuweilen fast schon glühende) Verfechter des Milizgedankens.

Unbestrittenermassen haben wir auch sicherheitspolitische Veränderungen, die weltweit tendenziell gegen die Miliz sprechen und wohl immer mehr auch die Schweiz tangieren: ich meine die Zunahme der «out of area» – also von Auslandeinsätzen, die zwar hoffentlich in aller Regel «peace-keeping» sind. Es könnte aber sehr wohl die Entwicklung eintreten, dass solche Einsätze in Zukunft mit einer stationären und professionalisierten Truppe besser zu realisieren wären. Könnte dies über kurz oder lang zu einem Nebeneinander von Miliz- und Berufsarmee sogar in der Schweiz führen?

Schliesslich zeigt sich auch, dass die in der Tradition hochgehaltene Kumulation von verschiedenen Milizfunktionen immer weniger realistisch ist, also etwa die Verbindung von anspruchsvoller militärischer und politischer oder überhaupt beruflicher Tätigkeit.

Reformbefehl der Miliz

Mit solchen säkularen Trends gesellschaftlicher, technologischer und beruflicher Natur müssen wir leben. Wir können sie nicht aufhalten und schon gar nicht aus der Welt schaffen. Es nützt auch nichts, dagegen die Miliz zu verklären. Es wäre aber auch falsch, diese wegen der genannten Probleme einfach sang- und klanglos zu verabschieden oder schicklich zu begraben. Wenn man den Grundgedanken der Miliz aus Respekt der genannten politischen und demokratischen Vorzüge heraus erhalten will, muss man sie reformieren und verwesentlichen. Ich sehe dazu folgende Stossrichtungen:

■ **Professionalität,** nicht Professionalisierung, gerade beim Führungskader, wo der hohe Grad an Personalunion von zivilen und militärischen Führungskräften eine Systemvoraussetzung darstellt! Das heisst auch, dass wesentliche Komponenten der Führungsschulung zivil und militärisch austauschbar sein müssen. Militärische und zivile Führung müssen sich so eng wie möglich annähern.

■ **teilzeitlich,** aber **ganzheitlich:** also weiterhin *Gesamt*verteidigung, die wesentlich auf Miliz beruht. Ich wehre mich dagegen, dass man diesen Begriff in letzter Zeit immer mehr abwertend gebraucht, selbst in Armeereformkreisen.

■ **sachgerecht,** und **problemadäquater** Einsatz: Mehr Training der Bereitschaft, aber Reduktion des Bereitschafts*grades;* dazu gehört auch das Potential und die Sorge bei der Rekrutierung. Beides tendiert auf «Multifunktionalität» – auch etwas, was die professionelle Spezialisierung eher vernachlässigt.

■ **Transparenz** der Kosten: Miliz ist ein öffentliches Prinzip, deshalb darf man durchaus weniger Geheimniskrämerei, aber mehr Öffentlichkeit fordern. Sie darf auch keine Gratisillusion erwecken. Gerade ihre effektiven Kosten verdienen es, aufgelistet zu werden. Auch soll sie durchaus Kostenbewusstseinsüberlegungen zugänglich gemacht werden; allerdings kann auch mit staatspolitischen Gründen durchaus gerechtfertigt werden, eine allfällig «teurere» Miliz-Lösung zu wählen.

■ Im Falle der Armee plädiere ich entschieden für ein **Festhalten an der Wehrpflicht,** auch wenn sie derzeit unter verschiedenartigem Druck steht: Ersatzdienst soll ruhig zeitlich beschwerlicher sein und darf nicht einfach eine Option darstellen.

Reformbedarf auch beim Föderalismus

Auch wenn, wie bereits ausgeführt, dem Föderalismus wieder mehr Bedeutung zugemessen wird als noch vor fünf oder zehn Jahren, hat auch er einen Reformbedarf. Den dringlichsten sehe ich derzeit im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, vor allem bei den Finanztransfers vom Bund zu den Kantonen, wo – selbst für Spezialisten – zuviel intransparente und ineffiziente Prozesse ablaufen.

Schlussbemerkung

Ich bin überzeugt, dass auch angesichts der beschriebenen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen Föderalismus und Miliz in der Schweiz weiterhin Zukunft haben. Auch sollten sie dazu beitragen können, dass wir uns realistische Gedanken über die Leistungsfähigkeit des Staates im nächsten Jahrhundert machen – und über den Beitrag, den jedes Gemeinwesen und jeder einzelne dazu leisten muss. ■