Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 6

Artikel: Demokratische Kontrolle der Streitkräfte : die Sicht eines Vertreters der Armee

Autor: Zwygart, Ulrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-67974

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: 14.07.2025

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

Die Sicht eines Vertreters der Armee

Ulrich Zwygart

Primat der Politik und verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Primat der Politik ist in der Schweizer Armee unangefochten.[1] Seit Beginn des Bundesstaates hat die Armeeführung die Vormachtstellung der Politik vorbehaltlos akzeptiert. Selbstverständlich gab es zwischen Exponenten der Politik und der Armeeführung immer wieder Spannungen. Davon zeugen beispielsweise die Beziehungen zwischen den Oberbefehlshabern Herzog, Wille und Guisan und ihren vorgesetzten Bundesräten. Menschliche und sachliche Differenzen führten zu Auseinandersetzungen, nie aber zu staatsgefährdenden Machtproben oder zu Versuchen, das Militärische dauerhaft über das Politische zu heben.

Die Armee ist Ausdruck des Gewaltmonopols des Staates. Es ist im Interesse der Bürger, dass Gewalt monopolisiert wird. Die Bevölkerung will nicht Anarchie, sondern ein Leben in Sicherheit. «Sicherheit» ist gemäss Artikel 57 Bundesverfassung ein unbestimmter Begriff, d. h. ein Begriff ohne abschliessend definierbare Konturen, aber mit positiven und negativen Orientierungsvorgaben: Sicherheit als Ziel, im Verbund mit der Unabhängigkeit des Landes und dem elementaren Schutzbedürfnis der Bevölkerung gegenüber Gewalt und anderen existenziellen Gefahren.[2]

Die Armee ist in der Bundesverfassung verankert, steht im engsten Zusammenhang zur Sicherheit des Landes und verfügt über einen Auftrag, der unmittelbar aus der Verfassung hervorgeht: Kriegsverhinderung, Friedenserhaltung sowie Verteidigung. Die Armee und ihr Auftrag stehen nicht zur willkürlichen Disposition des Gesetzgebers. Die verfassungsrechtliche Verankerung entzieht die Armee als solche den Schwankungen der Bedrohungen und richtet sie langfristig aus.[3]

© Hans Ulmer, Uitikon

«Bundesrat und Parlament müssen die Armee personell und finanziell in die Lage versetzen, den verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen.»

Divisionär Ulrich Zwygart, Inspektor des Bundesamtes für Kampftruppen, anlässlich der MFS-Tagung an der ETH Zürich.

Daraus folgt, dass Bundesrat und Parlament die Armee personell und finanziell in die Lage versetzen müssen, den verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen. Die Armeeführung ihrerseits ist verpflichtet, für einen Ausbildungs- und Ausrüstungsstand einzustehen, der verfassungskonforme, d. h. erfolgreiche Armee-Einsätze zu Gunsten von Land und Volk verspricht. Hier wird sichtbar, dass die Kontrolle über die verfassungsmässige Ausübung des Gewaltmonopols und damit über die Armee nicht einem einfachen Befehls-Gehorsams-

[1] Vgl. Zwygart, Ulrich: Was heisst Primat der Politik im Militär?, in: NZZ Nr. 56/2001 vom 8.3.2001, S.16.

[2] Lendi, Martin: Das Recht der Sicherheitspolitik nach der neuen Bundesverfassung. Vortrag vor der Mathematisch-Militärischen Gesellschaft vom 1.3.2001 in Zürich, S. 12. Zum Sicherheitsbegriff der Bundesverfassung vgl. auch Ruch, Alexander: Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer/Aubert/Müller: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 889 ff.

[3] Lendi, Martin, a.a.O., S. 13.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Volk				BV	UMVI	Bewaffnung u. Ausb.-kooperation; GSoA	
Parlament				X	X		X X
SiK			X	XX	X X		X X
Bundesrat			X X	X	X X	X	
Kantone/ Parteien			X X	X X	X	X	
Milizorg/ Sipol Experten	X	X	X X	X X	X	X	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002

Bericht Brunner — Ausarbeitung des Berichts; Konsultation Auswertung

SIPOL — Strategie-schöpfung; Politische Leitlinien; Bericht, Vernehmlassung; BR/Räte

A XXI — Mitarbeit SIPOL B 2000, Prospektivstudien (u.a. Gutachten zur BV); Konzeptions-studien; Politische Leitlinien des BR 31.5./20.12.; ALB/MG

Schär/Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, Heft Nr. 41, Zürich 1997, S. 7 ff.

«Aus analogen Fällen im In- und Ausland wussten wir, dass es unklug wäre, ein Armeeleitbild mit Optionen für bestimmte Reformbereiche der Öffentlichkeit bzw. den Räten zu präsentieren. Während des Reformprozesses hätten wir aber öfters nicht nur ein Modell, sondern eine Bandbreite der Lösungen aufzeigen müssen.»

Divisionär Ulrich Zwygart an der MFS-Tagung.

Schema gleicht und alles durch Normen sichergestellt werden kann, sondern einen offenen Prozess in einem komplexen System wechselseitiger Einflussnahme darstellt. Demokratische Kontrolle ist im Sinne des Systems der «checks and balances» zu verstehen, in dem neben den Hauptakteuren Bundesrat, Parlament und Armee auch Kantone, Parteien, Judikative, aussenstehende Experten, sicherheitspolitische und militärische Organisationen, die Medien und natürlich das Volk an der Urne wichtige Kontroll- und Steuerungsfunktionen ausüben.[4]

Prozesse und Akteure der Armeereform XXI

Das Schema veranschaulicht die verschiedenen Phasen der Armeereform, die involvierten Akteure und die getroffenen Entscheide (siehe oben stehende Tabelle):

Die Darstellung erlaubt folgende Feststellungen:

1. Bei der Armeereform XXI handelt es sich um einen mehrjährigen Prozess, bei dem verschiedene Phasen (Bericht Brunner – Sicherheitspolitischer Bericht 2000 – Reform XXI) ineinander übergreifen, teilweise parallel verlaufen und die frühere die Grundlage der nächsten darstellt.

2. Es ist ein vernetzter und demokratischer Prozess, bei dem neben den üblichen Vernehmlassungen und Ämterkonsultationen auch ausserhalb von Armee und Verwaltung stehende politische oder dem Militär nahe stehende Kreise immer wieder informiert wurden und Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Korrektur hatten.

3. Dieser Reformprozess wurde an der Urne begleitet, unterstützt und gesteuert: Der Souverän hat mit der Annahme der neuen Bundesverfassung und der Verwerfung der beiden GSoA-Initiativen deutlich «Ja» gesagt zur Armee als Instrument der Sicherheitspolitik. Er hat die Umverteilung der für die Verwirklichung des verfassungsmässigen Armeeauftrags nötigen Finanzen abgelehnt. Zudem hat das Volk den eingeschlagenen Weg «Sicherheit durch Kooperation» bestätigt, indem es der Bewaffnung von Schweizer Soldaten zum Selbst- und Auftragsschutz im Rahmen von «peacekeeping operations» unter UNO und/oder OSCE-Mandat und der Ausbildungszusammenarbeit mit anderen Streitkräften zugestimmt hat.

Meines Erachtens verdeutlichen diese Punkte die Stärken des Reformprozesses und das Funktionieren der demokratischen Kontrolle – die bekanntlich noch nicht abgeschlossen ist – der Sicherheitspolitik und der Armee.

Aus meiner persönlichen Sicht führe ich drei verschiedenartige Schwachstellen im zivil-militärischen Dialog bei der Reform A XXI an:

1. Zumindest in der Anfangsphase war die Armee XXI eine «Reform des mittleren Armee-Managements». Zwar wollte Bundesrat Ogi, der damalige VBS-Chef, die Reform. Er setzte die Kommission Brunner ein und gab Vorgaben. Die grösste Akzeptanz fand

[4] Vgl. Carrel, Laurent F.: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften, in Carrel/Pick/Sarvas.

er damit vor allem bei den jüngeren Armeeplanern, die als Bataillons- oder Regimentskommandanten bzw. Stabschefs die Abnahme des Ausbildungsstandes und der Kohäsion der Truppe infolge verkürzter Rekrutenschule und Zweijahresrhythmus der Wiederholungskurse aus eigener Anschauung kannten und deshalb auf eine rasche Änderung der Situation hinarbeiten wollten. Bei der Armeeführung war dieser Leidensdruck zu diesem Zeitpunkt noch wenig vorhanden. Dies führte zu armeeinternen Diskussionen über die Ziele der Reform und vermittelte ein heterogenes Bild vom Reformwillen der Militärs in der interessierten Öffentlichkeit. Ein Restrukturierungsprozess muss beim obersten Kader breit abgestützt sein. Die Unternehmensleitung hat den Prozess zu führen.

2. Nach dem ersten Entscheid der Landesregierung zu den «Politischen Leitlinien zum Armeeleitbild» am 31. Mai 2000 trat eine Phase bis zur UMVI-Abstimmung im November ein, die umschrieben werden könnte mit «Planung ja, Kommunikation nein». Diese Strategie fasste das VBS, nachdem die Medien im Vorfeld der Bundesratssitzung vom 31. Mai die Armeereform zu einem Hauptthema gemacht und auch Mitglieder der Regierung ins Kreuzfeuer genommen hatten. Das Departement wollte die Ablehnung des UMVI-Urnengangs nicht durch weitere Medienspektakel gefährden. Dafür kann man Verständnis haben. Diese Strategie führte aber zu einem Entscheidstau und – schlimmer noch – zu einem Vertrauensverlust bei den Partnern, mit denen wir seit der Konsultationsphase zum Bericht Brunner gut zusammengearbeitet hatten. Der erfolgreiche Prozess des Einbezugs externer Fachleute wurde gestoppt. Auch die Mitglieder der Sicherheitspolitischen Kommissionen und die Vertreter der Kantone wurden nicht mehr periodisch integriert. Glücklicherweise wurde diese Strategie wieder fallen gelassen.

3. Aus analogen Fällen im In- und Ausland[5] wussten wir, dass es unklug wäre, ein Armeeleitbild mit Optionen für bestimmte Reformbereiche der Öffentlichkeit bzw. den Räten zu präsentieren. Während des Reformprozesses hätten wir aber öfters nicht nur ein Modell, sondern eine Bandbreite der verfassungskonformen und vernünftigen Lösungen aufzeigen müssen. Für den konstruktiven Dialog wäre es auch von Vorteil gewesen, alle Lösungsansätze, auch die zu verwerfenden, offen darzulegen und darüber mit den politischen Vertretern zu diskutieren.

Ausgewählte Fragen zu Armee/ Verteidigung XXI

Mehr Berufspersonal und Einführung der Durchdiener

Die Berufskomponente setzt sich aus Berufs- und Zeitkadern zusammen, die vorwiegend in der Ausbildung tätig sind. Wie bisher, werden ein Teil der Berufsoffiziere – aber längst nicht mehr alle – in ihrer Milizfunktion Truppen kommandieren. Dabei stehen sie in Konkurrenz zu den Milizoffizieren. Die Zahl von heute zirka 4000 Berufs- und Zeitkadern wird, bei gleich bleibender Wirtschaftslage und finanziellen Anreizen, in den nächsten Jahren kaum über 5000 steigen. Bei einer Gesamtstärke von 200 000 Armeeangehörigen entspräche dies 2,5%. Aufgrund ihres primären Einsatzes und ihrer geringen Anzahl drängen sich meines Erachtens keine zusätzlichen politischen Kontrollen auf.

Die Durchdiener sind weder professionelle noch stehende Truppen, sondern Milizsoldaten, die ihre gesamte Dienstpflicht von 300 Tagen an einem Stück leisten. Sie sind geschaffen worden, um die zivilen Behörden bei existenziellen Gefährdungen der Bevölkerung rasch, aber subsidiär zu unterstützen.

Während des Reformprozesses gab es einige Missverständnisse. Vertreter der Kantone und der Miliz befürchteten eine verkappte Professionalisierung und eine Benachteiligung der WK-Truppen im Hinblick auf subsidiäre Einsätze. Das Gutachten zur neuen Bundesverfassung von Professor Dietrich Schindler und verbesserte Kommunikation konnten Klarheit schaffen. Politisch umstritten sind meines Wissens nicht mehr die Durchdiener als solche, sondern deren Anzahl. Aus militärischer Sicht ist dabei Folgendes hervorzuheben: Erstens sind nur so viele Durchdiener nötig, um während des ganzen Jahres ohne Unterbruch rasch, unkompliziert und mit den nötigen Mitteln die Bevölkerung zu schützen, zu retten oder ihr zu helfen. Dazu braucht es Angehörige der Infanterie, der Rettungs- und Logistiktruppen sowie der Luftwaffe. Dahinter stehen, falls nötig, WK-Formationen. Zweitens sollten die Durchdiener nicht für Unterstützungen aller Art missbraucht werden. Werden die Durchdiener nicht für subsidiäre Leistungen benötigt, so werden sie weiter ausgebildet oder bei Übungen auf Gegenseitigkeit eingesetzt. Auch hier orte ich keinen grundsätzlichen Bedarf an politischer Kontrolle.

Rolle und Bedeutung der militärischen Fachkompetenz

Die militärische Fachkompetenz der Berufskader und der zivilen Angestellten des VBS spielte eine zentrale Rolle bei der Konzeption der A XXI. Dies scheint mir selbstverständlich zu sein.

[5] Vgl. zum Beispiel «Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik (Optionenbericht)» vom 2.4.98 und die Dienstleistungsmodelle im SIPOL B 2000, S. 68.

Alt Bundesrat Adolf Ogi und Korpskommandant Rudolf Zoller auf einem «Leopard».

«Die grösste Akzeptanz fand die von Bundesrat Ogi eingeleitete Reform ‹Armee XXI› anfänglich vor allem beim ‹mittleren Armee-Management›, den Bataillons- oder Regimentskommandanten, die die Abnahme des Ausbildungsstandes und der Kohäsion der Truppe aus eigener Anschauung kannten und deshalb auf eine rasche Änderung der Situation hinarbeiten wollten.»

Divisionär Ulrich Zwygart an der MFS-Tagung.

Bei der Erarbeitung einer Verkehrskonzeption käme auch niemand auf die Idee, die Fachkompetenz primär im VBS statt im Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation zu suchen. Es ist doch vernünftig, wenn Grundlagen und Entwürfe von dort kommen, wo die grösste Fachkompetenz liegt, das heisst wo Auffassungen auf theoretischen und auf erfahrungsmässig erworbenen Grundlagen beruhen.

Ein konkretes Beispiel zum militärisch-zivilen Dialog: Von militärischer Seite gehörte die Ausbildungsreform zu den Kernanliegen. Rein militärische Effizienzüberlegungen hätten zur Forderung einer 12-monatigen Dienstleistung am Stück und damit einer Wehrpflichtarmee geführt. Bereits zu Beginn der Reform wussten wir, dass diese Forderung verfassungsrechtlich, politisch und gesellschaftlich chancenlos war. Frühzeitig wurde der Kompromiss mit den Wirtschaftsverbänden und den militärischen Vereinen gesucht und im Modell «24 Wochen RS + 6 WK» gefunden.

Mit dieser Lösung sollten alle profitieren: Die Unternehmer und der Einzelne mit einer Abnahme der Gesamtdiensttage und der Komprimierung des Militärdienstes auf die zivilen Ausbildungsjahre vor dem 30. Altersjahr; die höheren Ausbildungsstätten und der Studierende mit der Möglichkeit, nach begründetem Gesuch die Rekrutenschule in zwei Teilen zu absolvieren; die Armee mit einer verbesserten Grundausbildung und dem Ziel, mit dem Trainieren von Einheiten, eventuell sogar Bataillonen, die militärische Glaubwürdigkeit im In- und Ausland zu erhöhen.

Dieser scheinbar vernünftige Kompromiss zwischen militärischer Effizienzsteigerung und dem politisch-ökonomisch Machbaren erlitt einen ersten Riss nach der Vernehmlassung des ALB, als der Bundesrat die RS auf 21 Wochen kürzte. Nun will der Ständerat die Dauer der RS auf 18 Wochen festlegen. Die geäusserten Begründungen, die Bedrohungslage und die Studienbedingungen liessen eine Anhebung von 15 auf 21 Wochen nicht zu, sind jedenfalls aus hier bereits aufgeführten Gründen wenig stichhaltig. Letztlich wird aber nicht die militärische Fachkompetenz obsiegen, sondern der politische Wille.

Die Reform Armee/Verteidigung XXI und der Einfluss der Armee

Noch bis vor wenigen Jahren war die Armee durch ein Departement, dem Eidg. Militärdepartement, vertreten. Der Departementsvorsteher, der Generalsekretär und die sieben Korpskommandanten bildeten zusammen mit dem Rüstungschef die Geschäftsleitung. Bereits heute vertritt der Generalstabschef die Armee als Einziger in der Departementsleitung VBS, mit gleichem Stimmrecht neben den anderen Chefs der Politikbereiche Sicherheitspolitik, Bevölkerungsschutz, Beschaffung und Technologie, Sport sowie dem Generalsekretär. Es besteht kein Zweifel, dass damit die Einflussposition der Armee VBS-intern abnimmt. Man mag dies bedauern. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass diese Stellung mit der abnehmenden Bedeutung der Armee seit 1989 in direktem Zusammenhang steht: Im Rahmen der Sicherheitspolitik bleibt die Armee zwar *das* Gewaltmittel, aber nicht das einzige und im Rahmen der Konfliktprävention und -bewältigung nicht mehr prioritäre. Die finanziellen Aufwendungen für die Armee sind in den vergangenen zehn Jahren um zirka 25% zurückgegangen; im Wettbewerb um die knapper werdenden Finanzen steht die Armee nicht mehr in privilegierter Stellung, sondern in Konkurrenz zu allen übrigen Staatsaufgaben.

Inskünftig ist die Armeeführung gut beraten, sich auf die neuen Bedingungen einzustellen: Erstens, indem sie im Rahmen des demokratischen Prozesses überzeugend eintritt für die nötigen Erneuerungen bei der Ausbildung und der Ausrüstung. Hier könnte ein vom Bundesrat und den SIK zur Kenntnis genommenes Strategiepapier mit den konkretisierten Legislaturzielen für den Bereich «Verteidigung» hilfreich sein. Zweitens durch eine interne Erneuerung der Armee. Stichworte hierzu sind die Optimierung der militärischen Ausbildung mittels höheren Forderungen im Bereich der funktionalen Disziplin und der Werte des Dienstreglements 95 sowie mittels Übungen der Stufen Einheit und Bataillon, um dem (Miliz-) Kader mehr Führungserfahrungen zu verschaffen.

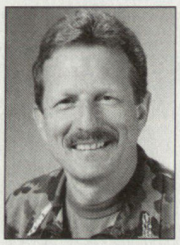
Mit der Reform der VBS-Führungsstruktur wird die Autonomie der Armee nicht zunehmen. Alle externen Kontroll- und Steuerungsmechanismen bleiben erhalten. Es ist eher damit zu rechnen, dass mit einem Chef der Armee die Selbstkontrollen rigoroser durchgeführt werden.

Ausblick und Zusammenfassung

Inskünftig werden die angemessene demokratische Kontrolle des Militärs und der zivil-militärische Dialog eher an Bedeutung zunehmen: Die wahrscheinlicheren Einsätze der Armee – Existenzsicherung bzw. Friedensunterstützung und Krisenbewältigung – werden vorwiegend in einem zivilen Umfeld unterhalb der Kriegsschwelle stattfinden. Bis anhin verliefen diese Engagements problemlos. Bei länger andauernden Einsätzen im Inland oder im Falle schwerwiegender Ereignisse könnte es aber – wie das Beispiel anderer Streitkräfte zeigt[6]– zu Friktionen zwischen ziviler und militärischer Führung kommen, beispielsweise infolge grösserer Einmischung des Zivilen in die militärische Auftragserfüllung aufgrund eigenmächtigen Überschreitens des militärischen Handlungsspielraums oder wegen Divergenzen zwischen den politischen Richtlinien und einem Auftrag des vorgesetzten Kommandanten vor Ort. Lösungsansätze sehe ich weniger in neuen Instrumenten der Kontrolle als in der Ausbildung ausgewählter Militärs und Politiker und der systematischen Begleitung konkreter Einsätze durch Exekutivmitglieder und Ausschüsse der parlamentarischen Kommissionen. Zudem muss der Dialog zwischen Politik und Armeeführung aufgrund der knapper werdenden Ressourcen und weiteren, in kürzeren Etappen durchzuführenden Reformen noch intensiver werden.

Der Reformprozess Armee/Verteidigung XXI belegt, dass die demokratische Kontrolle der Armee und der zivil-militärische Dialog funktionieren. Es besteht keine Notwendigkeit, zusätzliche Kontrollmechanismen einzubauen. Hingegen ist der Dialog zwischen Politik und Militär immer wieder neu zu suchen und zu festigen.

Fachmann und Volksvertreter sind gemeinsam in die Verantwortung eingebunden: In einem argumentativen Prozess, begleitet von Emotionen, können beide eine klare Meinung vertreten und müssen beide bereit sein, auch auf alternative Ansätze einzugehen. Transparenz, gegenseitige Achtung und Vertrauen kennzeichnen so den zivil-militärischen Dialog. ■



Ulrich Zwygart, Divisionär, Dr. iur., Inspektor des Bundesamtes für Kampftruppen, ehemals Chef Kernteam «Armee XXI».

[6] Vgl. Luttwak, Edward N.: From Vietnam to Desert Fox: Civil-Military Relations in Modern Democracies, in: Survival, vol. 41, no I, Spring 1999, S. 99–112; vgl. Reinhardt, Klaus: KFOR-Streitkräfte für den Frieden, Frankfurt a. M., 2001, S. 558 ff.