

# Verfassungsmässigkeit der Armeereform : Kommentar

Autor(en): **Pfisterer, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **173 (2007)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-71046>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## Verfassungsmässigkeit der Armee reform – Kommentar

Die Redaktion hat um einen Diskussionsbeitrag zur Frage gebeten, ob dem Gutachten von Prof. Dr. Andreas Lienhard und Dr. Philipp Häser vom 27. Februar 2007 verfassungsrechtlich zu folgen sei. Mein persönliches Ergebnis: Das Gutachten argumentiert methodisch überzeugend; ebenso überzeugt es inhaltlich. Das Gutachten ist zusammengefasst in der letzten ASMZ (Mai 2007) veröffentlicht worden. Der Auftrag des VBS an die beiden Gutachter lautete hauptsächlich, ob die zurzeit im Parlament beratene Vorlage zum sogenannten Entwicklungsschritt 2008/11 verfassungsmässig sei; zusätzlich wurden Fragen um behördlichen Spielraum, zur Reduktion der (konventionellen) Abwehrkräfte und zu den rechtlichen Vorgaben für ein Aufwuchskonzept gestellt. Es sei versucht, die Begutachtung rechtlich zu kommentieren. Nichts zur Sache tut, dass ich mir diese Meinung im Blick auf meine Aufgabe als Ständerat gebildet habe; ich bin übrigens nicht Mitglied der zuständigen Kommission.

Thomas Pfisterer \*

Politische Kritik an der laufenden kleinen Armee reform ist selbstverständlich im Interesse einer möglichst guten Lösung erwünscht. Ebenso normal ist es, wenn das VBS nach einer Diskussion im Erstrat weitere Abklärungen veranlasst, so durch ein Rechtsgutachten. Die politische und die rechtliche Diskussion sind zu trennen. Hier geht es um die (verfassungs-) rechtliche Beurteilung. Wer die rechtliche Argumentation verurteilt, weil sie ihm politisch nicht passt, untergräbt letztlich den Rechtsstaat.

Methodisch folgen die Gutachter den massgebenden Regeln der Auslegung. Dabei gehen sie auf die Besonderheiten der Verfassung ein. Dazu gehört, dass die Verfassungsbestimmungen untereinander denselben Rang haben, z. B. die Aufgabe der Landesverteidigung und der inneren Sicherheit; die Prioritäten unter ihnen sind immer wieder abwägend zu erarbeiten. Viele Verfassungsbestimmungen sind weisungsgemäss offen und punktuell gefasst; angesichts der teils erheblichen Anfälligkeit für Veränderungen trifft das für die Bestimmungen zum Armeebereich besonders zu. Das Gutachten schildert, wie die einschlägige Verfassungsbestimmung (Art. 58 BV) aus ihrem Zusammenhang und dem Nachführungscharakter der Revision 1999 zu verstehen ist. Es zeigt, wie sie mehr ist als Nachvollzug eines vorgegebenen Normgehalts. Sie ist gleichzeitig in Auseinandersetzung mit der realen Problemlage, mit der Wirklichkeit, in rationalen Schritten zu konkretisieren. Auf das 1999 geltende Militärgesetz abzustellen ist korrekter Einbezug der Materialien; der Verfassungsgeber hat sich ebenfalls daran orientiert. Nachführung ist nicht rückwärtsgerichtet, sondern bezieht die Staatswirklichkeit ein; diese verändert sich. Die Verfassung ist keine kurz-

lebige operative Führungsanweisung, sondern eine allgemeine, zukunftsgerichtete Grundlage. Mehr noch, um die Zukunftstauglichkeit der Armee zu gewährleisten, belässt die Verfassung dem Gesetzgeber und dieser ebenso dem Bundesrat bewusst grossen Entscheidungsspielraum zur Ausgestaltung der Armee; diese Behörden dürfen, ja müssen sicherstellen, dass die Armee auch morgen Land und Bevölkerung schützen kann. Seit dem Militärgesetz 2003 hat zudem das Parlament mit seiner Verordnungs-kompetenz relativ weiten Einfluss auf die Armeeorganisation, selbstverständlich im Rahmen von Verfassung und Gesetz.

Soweit hier zu diskutieren, stützt sich das Gutachten inhaltlich auf vier Pfeiler. Das Gutachten betont, dass bei der Konkretisierung von Bundesaufgaben auch das Interesse der Finanzen einzubeziehen ist, zu recht. Verfassungsbestimmungen sind gleichrangig. Also gehen weder die Bundesfinanzen noch die Armeeorganisation einfach vor. Die Priorität ist immer wieder abwägend zu erarbeiten. Mehr gibt die Verfassung nicht vor. Wie viel Geld für die Armee auszugeben ist, das dann für die Bildung, die Gesundheit usw. fehlt, entscheidet sich erst auf der Stufe der Gesetz- oder Verordnungsgebung oder gar in ihrer Anwendung. Der Bundesrat hat diese Problematik mit der Botschaft vom 31. Mai 2006 (im zweiten Anlauf, nach dem missratenen Versuch über das Entlastungsprogramm 04) korrekt angepackt, und das Parlament berät sie jetzt. Das bundesrätliche Vorgehen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; ob man dem Ergebnis des Bundesrates politisch oder gesetzgeberisch folgen könne, ist hier nicht zu prüfen. Zweitens erörtert das Gutachten die Vorgaben zum Armeeauftrag (Art. 58 Abs. 2 BV). Es versteht den Begriff der «Kriegsverhinderung» in Anlehnung an die Diskussion um die Armee 95 als zentral im Sinne der Prävention zur Friedenserhaltung. Ebenso weit will die Verfassung den Begriff der «Verteidigung»

fassen. Dazu gehört der Einsatz militärischer Gewalt nicht bloss gegen konventionelle Angriffe, sondern auch gegen neue Bedrohungsformen, die «das Land und seine Bevölkerung» bedrohen. Welche Namen Gesetz und Verordnung solchen Formen des Schutzes verleihen, ob sie von «Raumsicherung», «subsidiären Einsätzen» usw. sprechen, ist der Verfassung gleichgültig. Drittens setzt sich das Gutachten, wie für eine verfassungsrechtliche Konkretisierung geboten, mit der jeweiligen realen Problemlage auseinander. Es verlangt eine bedrohungsgerechte Armeeorganisation. Die Verfassung zwingt die Armee gerade nicht in das Korsett des Bildes des Kalten Kriegs. Natürlich hatte der Verfassungsgeber die Erfahrung der frühen 90er-Jahre vor Augen. Aber man war sich des Risikos einer Selbsttäuschung und der Gegenwartsbeurteilung bewusst. Darum gibt die Verfassung nur Ziele vor. Sie schreibt keineswegs vor, einen falschen Krieg vorzubereiten, im Gegenteil. Sie verpflichtet Gesetzgeber, Parlament und Bundesrat immer wieder zur Überprüfung der Bedrohungslage und gegebenenfalls zu Anpassungen der Armee. Die Geschichte der Armee ist die Geschichte der Armee reformen. Ob und wie sehr der Terrorismus und andere aktuelle Bedrohungsarten bedeutungsvoll sind, lässt sich nicht auf Grund der Verfassung entscheiden; ebenso wenig rechtfertigt sie es, solche Gefahren zu vernachlässigen. Folgerichtig legt das Gutachten, viertens, bloss wenige verfassungsrechtliche Anforderungen für die Mittelebene dar; sie rückt kein einzelnes Mittel in den Vordergrund, auch nicht z. B. Panzer. Vorgegeben sind bloss Eckpunkte wie «Armee» und Organisation nach dem «Milizprinzip» (Art. 58 Abs. 1 und 3 BV). Die Verfassung setzt Ziele, kaum Mittel fest. Sie diktiert keine «konventionelle Kriegführung». Sie konzentriert sich auf eine Armee, die im erwähnten verfassungsrechtlichen Rahmen geeignet und ausreichend ist oder gemacht wird. Der Armee unter dem Titel der «Raumsicherung» Aufträge im Kampf gegen den Terrorismus usw. zu erteilen und deshalb – vereinfacht – Panzer durch Infanterie zu ersetzen, liegt innerhalb des Konkretisierungsspielraums. Ebenso ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die konventionellen Verteidigungskräfte zu reduzieren und für die mögliche Wiederaufrüstung bloss eine – genügende – Bereitschaft zu erstellen; der Bundesrat spricht vom «Aufwuchs». Was dazu nötig ist und was das heisst, ist schwierig zu bestimmen. Das Gutachten bemüht sich um Konkretisierungen, die zu überprüfen hier nicht nötig ist. Das ist keine verfassungsrechtliche Thematik, ebenso wenig, ob die vorgesehene Bereitschaft für die Raumsicherung ausreicht. Diese Argumentation überzeugt. ■

\* Thomas Pfisterer, Prof. Dr. iur., Ständerat.