

Bürgerheer wohin? Alternative Wehrformen in der aktuellen politischen Diskussion

von Karl W. Haltiner und Tibor Szvircsev Tresch

1 Die Schweiz und das europäische Umfeld

Obwohl rund drei Viertel (76 Prozent) der Schweizer Stimmbevölkerung am 18. Mai 2003 die Konzeption «Armee XXI» guthiessen und diese auf 2004 umgesetzt wurde, hat sich die öffentliche Debatte um die Zukunft der Schweizer Armee nicht gelegt, sondern akzentuiert. Parteien, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, politische Gruppierungen und die Medien brachten und bringen stets neue Vorstellungen und Vorschläge in die militärpolitische Debatte. Es geht dabei in der Regel um Grundsatzfragen: Wozu brauchen wir eine Armee? Welche Art von Armee benötigen wir? Wie viel darf die Armee kosten? Wer muss, wer soll welche Art von Dienst leisten? In der Vielfalt der Vorschläge lässt sich keine gemeinsame Stossrichtung ausmachen. Gestellt werden diese Fragen vor dem Hintergrund grundlegend veränderter geostrategischer Rahmenbedingungen und Bedrohungen sowie einer gewandelten innenpolitischen Kräftekonstellation:

Erstens: Seit dem Ende der Sowjetunion rückt Europa unter Führung der Europäischen Union (EU) stärker zusammen. Die Kriegsgefahr hat sich an die Peripherien Europas verlagert. Gefordert werden Europas Streitkräfte derzeit nicht mehr für Landesverteidigungs-, sondern für Krisenstabilisierungsaufgaben ausserhalb des nationalen Territoriums und für polizeiliche Einsätze im Inneren. Die nationalen Streitkräfte Europas sind in den letzten 15 Jahren mehrfach umgebaut und reformiert worden.¹ Die Hälfte der europäischen Staaten hat die Wehrpflicht suspendiert, in der anderen ist ihre Aussetzung Gegenstand von politischen Debatten. Aus den Massenheeren des Kalten Krieges entstehen kleinere, flexiblere Streitkräfte mit erhöhtem Bereitschaftsgrad, die zum Einsatz ausserhalb des nationalen Territoriums befähigt sind. Erste Schritte der EU hin zu einer gemeinsamen Militärpolitik sind lanciert: Im vergangenen Jahr ist die Schaffung von 13 *Battlegroups* beschlossen worden, die vor allem für Einsätze im Rahmen der Petersberger-Aufgaben vorgesehen sind.² Die dem Prozess der europäischen Einigung innewohnende Sogwirkung hat auch die Schweiz erfasst. Fragen nach dem Mitmachen bei der Verbesserung der inneren und äusseren

1 Haltiner, Karl W./Klein, Paul (Hrsg.). *Europas Armeen im Umbruch*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

2 Military Capability Commitment Conference. *Declaration on European Military Capabilities*. Brüssel: 22. November 2004. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf

Sicherheit («Schengen-Vertrag», *European Union Force in Bosnia-Herzegovina*, EUFOR) stellen sich mit erhöhter Dringlichkeit.

Zweitens: Die Zunahme des islamistisch motivierten Terrorismus in den USA und Europa hat eindrücklich die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften demonstriert. Die Anschläge in New York, Washington und Madrid stehen sinnbildlich für die hohe Anfälligkeit von Netzwerken aller Art (soziale, politische, finanzielle und informationelle), die für das Funktionieren moderner Gesellschaften unabdingbar sind. Die Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit sind fliegend geworden. Der Sicherheitsfokus verschiebt sich zusehends von der Kontrolle über Dinge und Raum (Besitz, Territorien, Boden und Staatsgebiet) hin zur Kontrolle über sozio-politische und technische Netzwerke und Systeme, mithin von der räumlichen Statik zur Dynamik komplexer Prozesse. Das klassische Gewaltmittel des Staates zur Androhung von Makrogewalt, das Militär, lässt sich als Instrument zur Abwehr dieser neuen Bedrohungen noch nicht genau verorten. Europaweit finden sich Ansätze dazu, die Streitkräfte entweder verstärkt zur Unterstützung der Polizei für die innere Sicherheit einzusetzen oder die Militärorganisation funktional aufzuspalten, wobei Teile als Instrument der inneren Sicherheit ausgebaut werden (Gendarmerie, Carabinieri, Guardia Civil).

Die Schweiz hat auf diesen Wandel des Bedrohungsprofils mit einer graduellen Anpassung der eigenen Mittel reagiert, ohne indes die herkömmlichen sicherheitspolitischen Eckwerte ihrer politischen Kultur – Neutralität, Milizsystem, Föderalismus und Konkordanz – in Frage zu stellen. An der defensiven, neutralitätsbasierten Aussen- und Sicherheitspolitik soll trotz intensivierten internationalen Kooperationsbemühungen – wie dies der Sicherheitspolitische Bericht 2000 fordert – festgehalten werden.³ Ebenso soll der schweizerische Polizei- und Justizföderalismus ungeachtet des «Schengen»-Sogs nicht in Frage gestellt werden. Die Milizarmee ist unter dem Logo «Armee XXI» auf fast schon revolutionäre Weise umgebaut, verschlankt und flexibilisiert worden, ohne dass deswegen das Milizprinzip aufgegeben werden musste. Im Zuge finanziell allgemein knapper gewordener Staatsmittel ist der Anteil der Bundesausgaben für den Verteidigungsbereich massiv geschrumpft.⁴ Zudem sind alle militärpolitischen Reformen der letzten beiden Dekaden, insbesondere auch die der «Armee

3 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. Bern. http://www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/home/ausdem/publikationen/berichte.Par.0001.DownloadFile.tmp/rep_SiPol2000_d.pdf

4 Abnahme der Verteidigungsausgaben von 1980 bis 2003 von 20.3% auf 9.4% des Anteils der Bundesausgaben. Siehe: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. Bundesfinanzen in Kürze. Bern: 2003. http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/R_Bufi_03_d.pdf

XXI», unter der Auflage abgewickelt worden, dass keine Verfassungsanpassung erforderlich wurde.

Und dennoch scheinen diese graduellen Anpassungsbemühungen insofern der Quadratur des Kreises zu gleichen, als zwar in offiziellen politischen Deklamationen an den besagten helvetischen «Eckwerten» festgehalten wird und weiterhin festgehalten werden soll, diese sich aber zusehends als «goldener Käfig»⁵ entpuppen: So sehr etwa die unverminderte Gültigkeit der Neutralität betont wird, so offensichtlich ist zugleich, dass für verschiedene Kooperations- und Integrationsbemühungen die rigide Auslegung dieser Maxime sich als selbstauferlegte Einengung des Handlungsspielraums erweisen kann. Der Wert «Föderalismus» steht unter Bewährungsprobe: Das Projekt USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit) ist unter anderem deshalb festgefahren, weil sich der föderale Konsens im Bundesstaat als sehr fragil herausgestellt hat.⁶ Der Bundesrat hat als Konsequenz daraus im November 2003 beschlossen, die Miliz dauerhaft zum subsidiären Einsatz zugunsten der inneren Sicherheit ein- und damit die schweizerische Bürger-Armee einer neuen Art von Bewährungsprobe auszusetzen. Die innenpolitische Polarisierung hat sich in den letzten Jahren verschärft – nicht zuletzt als Folge der Frage, wie weit sich die Schweiz den neuen aussen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anpassen soll. Dabei hat die helvetische politische Konkordanz Risse bekommen. Zu all diesen neuartigen Zielkonflikten gesellt sich die Tatsache, dass das Land seit 15 Jahren wirtschaftlich wenn nicht stagniert, so doch in einer Wachstumskrise steckt, über deren Ursachen derzeit wacker gestritten wird. Kurzum: Es sieht so aus, als befände sich die Schweiz seit einigen Jahren in einer Identitäts- und Orientierungskrise.

In der Militärpolitik scheinen sich die erwähnten Spannungsfelder geradezu paradigmatisch zu konzentrieren. Indikativ dafür ist die Tatsache, dass trotz neu reformierter Armee keine Ruhe in die Militärpolitik eingekehrt ist und eine grosse Vielfalt an Vorschlägen zur Zukunft des Militärwesens in der Schweiz formuliert wird. Die spürbaren politischen Dilemmata artikulieren sich in den Herausforderungen, die sich der Militärpolitik derzeit stellen:

Erstens: Der Verteidigungsauftrag ist europaweit zur drittklassigen Armeeaufgabe abgerutscht. Als Konsequenz daraus haben die meisten europäischen Staaten aus risiko- und kostenpolitischen ebenso wie aus instrumentellen Überlegungen ihre Massenhære ab- und die stehenden Teile mit Hilfe von freiwilligem Personal ausgebaut. Die Wehrpflicht wird suspendiert, ihr Notfallcharakter damit

5 Borchert, Heiko/Eggenberger, René. Selbstblockade oder Aufbruch? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU als Herausforderung für die Schweizer Armee. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* (2002), Nr. 1, S. 27–36.

6 Siehe zum Projekt USIS und für weiterführende Informationen dazu auf der offiziellen Webseite unter <http://www.usis.ch/>

unterstrichen. Folgt die Schweiz diesem Trend, so würden die Verfassungsparameter – Wehrpflicht und Verbot des stehenden Heeres – tangiert. Einer weiteren Schrumpfung der Armee einerseits und dem Ausbau von Bereitschaftsteilen andererseits wären dadurch Grenzen gesetzt.

Zweitens: Bei der europaweiten Verkleinerung der Heere erwies sich die Aufrechterhaltung der Wehrgerechtigkeit als wichtiger Stolperstein.⁷ Die steigende Wehrgerechtigkeit manifestierte sich früher oder später stets innenpolitisch in Forderungen nach Stilllegung der Wehrpflicht und beschleunigte deren Aufhebung in dem Masse, in dem Parteien die Anliegen politisch kapitalisierten. Soll die Wehrpflicht beibehalten, aber aus funktionalen und/oder kostenmässigen Überlegungen der Bestand weiter reduziert werden, so müsste zuvor das Problem der Wehrgerechtigkeit gelöst werden, sei es durch neue Methoden bei der Auswahl der dienstpflichtigen Männer, sei es durch Erwägung einer allgemeinen Dienstpflicht, in welcher der Militärdienst eine Option darstellen würde.

Drittens: Europaweit wandeln sich die Landesverteidigungsarmeen zu Konstablerarmeen.⁸ Diese erfüllen Aufgaben primär polizeilicher Natur sowohl im Dienste der Erhaltung der äusseren wie der inneren Sicherheit (Stabilisierung- und Ordnungssicherungsaufgaben, friedenerhaltende Einsätze, humanitäre Operationen, Katastrophenhilfe sowie Unterstützung der zivilen Polizei bei Aufgaben der inneren Sicherheit). Die Erfüllung multifunktionaler Aufgaben als «letztes» Mittel der Staaten durch konstablerisch konzipierte Armeen zugunsten der äusseren *und* inneren Sicherheit verlangen einen erhöhten Anteil an stehenden Elementen mit einer professionellen Ausbildung im polizeilichen Kompetenz- und Handlungsfeld sowie militärische Organisationsstrukturen, die dieser Multifunktionalität in quantitativer und qualitativer Hinsicht gerecht werden.⁹ Für solche Aufgaben eignet sich eine Volksarmee mit einem hohen Anteil an lediglich kurzzeitig mobilisierbaren Truppen mit rudimentärer Ausbildung bestenfalls behelfsmässig. Werden Miliztruppen für polizeiliche Einsätze verwendet, so geschieht dies überdies auf Kosten ihrer ohnehin knappen Ausbildungszeit. Dadurch droht der Fall in den militärischen Dilettantismus. Unter dem Aspekt der volkswirtschaftlichen Kostenwahrheit und des Erhalts der militärischen Effizienz sind solche Einsätze von militärisch mobilisierten Bürgern in grossem Umfang fragwürdig.

7 Szvircsev Tresch, Tibor. *Europas Streitkräfte im Wandel: Von der Wehrpflichtarmee zur Freiwilligenstreitkraft. Eine empirische Untersuchung europäischer Streitkräfte 1975–2003*. Diss. Universität Zürich (im Erscheinen).

8 Constable (engl.): Schutzmann, Polizist, Hilfspolizist, Ordnungshüter. Gustav Däniker sprach vom *miles protector*, siehe in: Däniker, Gustav. *Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*. Frauenfeld: Huber, 1992.

9 Haltiner Karl W. Vom Landesverteidiger zum militärischen Ordnungshüter. In: Gareis, Sven Bernhard/ Klein, Paul (Hrsg.). *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2004, S. 476–484.

Viertens: Die Bereitschaft der Europäer für Operationen zur Friedenserhaltung an der europäischen Peripherie dient letztlich auch schweizerischen Sicherheitsinteressen – und zwar sowohl auf der politischen als auch auf der militärischen Ebene. Eine Zunahme an Anfragen der Uno und der EU zur Beteiligung der Schweiz an friedensfördernden Operationen ist daher künftig zu erwarten. Wie weit kann sich das Land solchen Forderungen entziehen, ohne sich dem Vorwurf der Trittbrettfahrerschaft auszusetzen und politische Benachteiligungen erfahren zu müssen? Wo werden hier Grenzen schweizerischer Neutralitätspolitik erreicht, wo nicht?

Fünftens: Unter den gezeichneten Rahmenbedingungen zunehmender Vernetztheit von Sicherheitsaspekten stellt sich die klassische Sicherheitsfunktion des Nationalstaates neu: Wird die nationale Sicherheit heute und in Zukunft eher durch Maximierung und Festhalten an einer autonomen Sicherheits- und Militärpolitik gefördert oder eher durch eine Intensivierung der regionalen und internationalen Kooperation unter Hinnahme von Souveränitätseinbussen? In der letzten Frage artikuliert sich das Identitätsdilemma der Schweiz – Öffnung versus Autonomismus – als sicherheits- und militärpolitisches Problem.

2 Verschiedene Vorschläge für die zukünftige schweizerische Wehrform

Ziel dieses Beitrags ist es, die verschiedenen Vorschläge von Parteien und politischen Gruppierungen zur schweizerischen Militärpolitik, insbesondere zur Wehrform, zu sichten und vergleichend vorzustellen. Es geht darum, eine Ausleageordnung vorzunehmen, nicht in erster Linie darum, die einzelnen Vorschläge politisch zu gewichten. Weil bei einigen Vorschlägen Verfassungsänderungen unumgänglich wären, diese aber bislang, zumindest hinsichtlich Armeeformen, als Tabu galten, sollen die beiden Verfassungsparameter «Wehrpflicht» und «Miliz» mit Blick auf mögliche Spielräume und Optionen als Bezugspunkte für diesen Aufsatz dienen. Das Schwergewicht der Ausführungen liegt weniger auf Fragen der Zielsetzung, der Armeeaufträge, der Mittelzuteilung und der Kosten als vielmehr auf der Frage, wie weit die Schweiz nach Ansicht der Verfechterinnen und Verfechter der Vorschläge auch weiterhin am Charakter einer Bürger-Armee festhalten soll.

2.1 Kurze Chronologie der aktuellen Debatte um die Wehrform

Die Haltung der Parteien im Vorfeld der «Armee XXI»

Dass Miliz und Wehrpflicht weiterhin die Fundamente des schweizerischen Militärwesens bleiben sollten, blieb im Vorfeld zur Entstehung der «Armee XXI» mehrheitlich unbestritten. In ihrem am 23. April 1999 – kurz nach der Annahme der neuen Bundesverfassung (BV) am 18. April – verabschiedeten Positionspapier trat die Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz (FDP) für

eine deutlich stärkere internationale Kooperation der Schweiz im sicherheitspolitischen Bereich ein. Für diese Ausrichtung benötige die Schweiz indes weiterhin das Milizmodell, aber in modifizierter Form. Obwohl der Milizgedanke Teil der staatspolitischen Tradition der Schweiz sei, stosse das reine Milizsystem volkswirtschaftlich und gesellschaftlich an Grenzen. Eine Vertiefung der professionellen Komponente wurde zwar gefordert, eine Berufarmee jedoch als nicht opportun eingestuft. Angemerkt wurde aber gleichzeitig, dass in einer späteren Phase mit einer modifizierten Miliz eine kleine Berufarmee eventuell als Ergänzungsvariante diskutiert werden könnte.¹⁰

Die Christlichdemokratische Partei der Schweiz (CVP) ging in ihren Erwägungen nicht so weit wie die FDP. In ihrem Sicherheitspolitischen Leitbild vom 8. Mai 1999, wiederum kurz nach der Abstimmung zur neuen BV, bekannte sie sich zum Milizprinzip und zur Wehrpflicht.¹¹ Zugleich legte sie ein klares Bekenntnis zur Neutralität ab. Die CVP sei sich, so der Tenor, bewusst, dass die der Armee übertragenen Aufgaben ein flexibles Dienstleistungssystem voraussetzen: «Um allen Anforderungen weitestmöglich gerecht zu werden, scheint daher die Einführung eines Mischsystems mit Berufs-, Zeit- und Milizsoldaten prüfenswert.»¹² Für länger dauernde sowie insbesondere für Einsätze zur Friedenssicherung im Ausland sind nach Meinung der CVP freiwillige Zeitsoldaten indes besser geeignet.

FDP und CVP hatten somit bereits im Vorfeld der Planung der «Armee XXI» erkannt und explizit gemacht, dass das Festhalten an den Verfassungsgrundsätzen Miliz und Wehrpflicht der Weiterentwicklung der Schweizer Armee dereinst im Wege stehen könnte. Obwohl sich die Schweizerische Volkspartei (SVP) gegenüber der Planung der «Armee XXI» stets skeptischer geäussert hatte als die anderen bürgerlichen Parteien, standen für sie Miliz und Wehrpflicht als zu bewahrende Grundsätze gänzlich ausser Frage.

Einzig die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) durchbrach diesen Konsens mit ihrem 2001 formulierten Vorschlag für eine Freiwilligenarmee unter Aufgabe der Wehrpflicht.¹³ Sie plädiert für eine Freiwilligenstreitkraft

10 FDP. Freisinnig-Demokratische Partei. *Grundsätze einer umfassenden Sicherheitspolitik. Positionspapier der FDP Schweiz*. Von der ordentlichen Delegiertenversammlung in Brig behandelt und verabschiedet am 23. April 1999. <http://www.fdp.ch/mandant/files/doc/22/Sicherheitspolitik.pdf>; FDP. Freisinnig-Demokratische Partei. *Der Armee XXI ein Gesicht geben – FDP verlangt Überarbeitung des VBS-Entwurfs zum Armeeleitbild*. Presse-Communiqué, 26. Juli 2001, Bern. <http://www.fdp.ch/page/content/view.asp?MenuID=279&Menu=2&Item=1.3.2&ID=144>

11 CVP. Christlichdemokratische Partei. *Sicherheitspolitisches Leitbild der CVP Schweiz*. Verabschiedet vom Parteivorstand am 8. Mai 1999, aktualisierte Fassung vom Juni 1999, Bern. <http://www.cvp.ch/upload/pdf/MYFXCPYZGB.pdf>

12 CVP, *Sicherheitspolitisches Leitbild*, S. 21.

13 SPS. Sozialdemokratische Partei der Schweiz. *Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz am Anfang des 21. Jahrhunderts. Thesen der SP Schweiz*. Verabschiedet von der Delegier-

und wünscht sich gleichzeitig Modelle für eine allgemeine Dienstpflicht oder für freiwillige Dienstmöglichkeiten in der Friedens-, Sozial- und Umweltpolitik. In der schweizerischen Armeediskussion ist der Vorschlag der SPS der radikalste. Die Idee stösst denn auch bei den übrigen Bundesratsparteien auf einhellige Ablehnung.

Grundsätzlich, so lässt sich die Mehrheitsmeinung im Vorfeld des Übergangs zur «Armee XXI» zusammenfassen, sollte in der Schweiz an Artikel 58 der 1999 gutgeheissenen, modernisierten BV, wonach die Schweizer Armee «grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert ist», und an der in Artikel 59 festgeschriebenen allgemeinen Wehrpflicht vorläufig nicht gerüttelt werden.¹⁴ Damit standen trotz einiger Querelen über die Ausgestaltung der «Armee XXI» mit diversen Abänderungsanträgen in der parlamentarischen Debatte die grundsätzlichen Eckwerte für die allgemeine Marschrichtung des helvetischen Wehrwesens im parteipolitischen und im parlamentarischen Meinungsfeld fest: Die Wehrform sollte trotz gegenteiligem Trend in Europa auch weiterhin – an der eidgenössischen Tradition orientiert – eine Bürgerarmee bleiben. Das Volk bestätigte diese Marschrichtung eindrücklich am 18. Mai 2003.

Die laufende Debatte

Flachte die Debatte um die Zukunft der Armee im Vorfeld der Abstimmung vom Mai 2003 zunächst ab, so erlebte sie im Jahr nach der Einführung der Armee XXI eine eigentliche Renaissance. Dazu mögen gewisse von den Medien ausgeschlachtete Startschwierigkeiten beigetragen haben. Ebenso aber sorgten erste organisatorische und doktrinale Anpassungsbedürfnisse, Fragen der Mittelgewährleistung und der Rüstungsplanung sowie nicht zuletzt der Dauereinsatz der Armee im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Bewachung der diplomatischen Vertretungen durch die Miliz für politischen Diskussionsstoff. Öl ins Feuer goss Bundesrat Schmid anfangs August 2004 mit seiner Feststellung, bei anhaltender Mittelkürzung müsste auch die Weiterführung der Wehrpflicht in Frage gestellt werden. Damit war die Debatte um militärpolitische Grundsatzfragen und um den Bürgerarmeecharakter neu lanciert. Insbesondere der Stellenwert der Wehrgerechtigkeit erreichte zunächst Aktualität. Parlamentarier der CVP reichten im Juni 2004 Motionen im Nationalrat (Jakob Büchler) und im Ständerat (Bruno Frick) ein, welche die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer verlangten. Dabei sollte der Militärdienst eine Option bleiben, die Dienstpflicht aber gleichzeitig sozialpolitischen Zielen dienen. Nach Ansicht der Motionäre verabschieden sich zu viele Schweizer auf dem «blauen», das heisst

tenversammlung der SP Schweiz in Winterthur am 8. Dezember 2001. http://al.sp-ps.ch/data/COMM-D/2001/010831_Thesen-zur-Armee_Vorschlag.pdf

14 Die schweizerische Bundesverfassung ist unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/index.html> abrufbar.

sanitarischen Weg von der Dienstpflicht.¹⁵ Dadurch könne die Dienstgerechtigkeit nicht mehr gewährleistet werden. Eine allgemeine Dienstpflicht sei zudem im Interesse des Staates, um personelle Engpässe im Pflege- und Sozialbereich in den Griff zu bekommen. Die im Frühling lancierte Motion wurde im Herbst 2004 vom Ständerat mit 25 zu 11 Stimmen abgelehnt. Der Nationalrat hat die Motion Bächler im Plenum noch nicht behandelt. Wie sehr das Anliegen mittlerweile zur Sache der CVP geworden ist, manifestiert sich darin, dass Nationalrat Christophe Darbellay (CVP) am 18. März 2005 mit einer parlamentarischen Initiative für eine allgemeine Männerdienstpflicht nachdoppelte.¹⁶ Auch hier ist die Auseinandersetzung im Rat noch pendent.

Eine ähnliche Stossrichtung verfolgte die Stiftung Liber'all mit der medienstarken Präsentation eines sogenannten *Life-cycle*-Modells im August 2004. Der Vorschlag verlangt eine allgemeine Dienstpflicht von 300 Tagen für Schweizer und Schweizerinnen sowie niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer. Diese wären nach einer Art Kreditsystem innerhalb der Lebensspanne 20–70 individuell gestaltbar abzuleisten.¹⁷ Auch hier stehen sozialpolitische Anliegen sowie die Stärkung des Gemeinschaftssinns im Vordergrund. Projektverfasser ist FDP-Nationalrat Peter Weigelt.

Bundesrat Schmid's Äusserung zur Wehrpflicht reizte zur Präsentation alternativer Wehrmodelle. Sie bewog auch Reiner Eichenberger – Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg – am 29. August 2004, seine schon früher lancierte Idee einer Freiwilligen Miliz erneut vorzustellen.¹⁸ Im Herbst 2004 überschlugen sich die Vorschläge förmlich. Am 5. September stellte sich die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) hinter den Bundesrat und bekundete ihre Unterstützung für die «Armee XXI» und allfällige Nachbesserungen. Gefordert wurde eine konsequentere Umsetzung der Armee reform. In

15 Siehe dazu die Begründungen in der Motion von Bächler und Frick: Bächler, Jakob. Allgemeine Dienstpflicht für Männer. Motion an den Bundesrat 04.3379. Eingereicht von der Christlichdemokratischen Fraktion im Nationalrat, 17. Juni 2004. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d_gesch_20043379.htm; Frick, Bruno. Allgemeine Dienstpflicht für Männer. Motion an den Bundesrat 04.3369. Eingereicht im Ständerat, 17. Juni 2004. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d_gesch_20043369.htm

16 Darbellay, Christophe. Allgemeine Dienstpflicht für Männer. Parlamentarische Initiative 05.409. Eingereicht im Nationalrat, 18. März 2005. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20050409.htm

17 Liber'all. *Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht. Diskussionsbeitrag zu Gunsten eines gesellschaftspolitisch und volkswirtschaftlich tragfähigen Life-cycle-Modells*. August 2004. <http://www.allgemeine-dienstpflicht.ch/>

18 Eichenberger, Reiner. Freiwillige Miliz – das ideale Armeemodell für die Schweiz. In: *NZZ am Sonntag*, Nr. 35, 29. August 2004, S. 23. Ein früherer Artikel erschien in der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift: Eichenberger, Reiner/Hosp, Gerald/Schelker, Mark. Die Freiwillige Miliz: Die ideale Armee fürs 21. Jahrhundert. In: *ASMZ* (2001), Nr. 12. <http://www.asmz.ch/hefte/artikel.php?artikel=155>

der nur drei Tage später erfolgten bundesrätlichen Wehrpflichtklausur lehnte der Gesamtbundesrat die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ab und stellte zuhänden des Parlaments den Antrag auf Ablehnung der CVP-Motion. Der Bundesrat sprach sich zugleich für eine Optimierung der «Armee XXI» aus. Aufgrund der Reduzierung der dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel einerseits und als Folge der steigenden Bedeutung subsidiärer Einsätze andererseits würde bloss noch der Erhalt von unerlässlichen Basiskompetenzen im Verteidigungsbereich verlangt. Im Sinne einer Zustimmung zur Verschiebung bei den Prioritäten der Armeeaufträge wurde das VBS zugleich beauftragt, die Spezialisierung von Funktionen sowie die volle Ausschöpfung, ja allfällige Erhöhung des Durchdinerpotentials rechtlich zu prüfen. Zudem wurde die Absicht bekräftigt, die friedensfördernden Einsätze auf Bataillonsstärke auszubauen.¹⁹

Als Reaktion auf die bundesrätliche Marschrichtung in der Sicherheitspolitik und beunruhigt durch die Ausführungen ihres Verteidigungsministers diskutierte und verabschiedete die SVP an der Delegiertenversammlung vom 16. Oktober 2004 in Schaffhausen ein Grundlagenpapier zur Armee. Darin erteilte die Partei unter Berufung auf eine strikte Neutralitätsinterpretation der bisher verfolgten, auf den Bericht 2000 abgestützten, sicherheitspolitischen Kooperationsstrategie eine Absage. Zugleich bekräftigte die Partei ihre Überzeugung, dass nur eine «starke Milizarmee» glaubwürdig erscheine. Deren Aufgabe sei in erster Linie die Verteidigung.²⁰

Die Vorstellung der SPS zur Schweizer Armee im Vergleich zur Meinung der SVP hätte unterschiedlicher nicht sein können. Am Parteitag in Naters / Brig vom 23./24. Oktober 2004 hiess die Partei den Vorschlag zur Ausarbeitung einer Verfassungsinitiative zur Abschaffung der Wehrpflicht gut.²¹ Den Strauss der Vorschläge komplettierend, empfahl der ehemalige Generalsekretär des Verteidigungsdepartements, Hans-Ulrich Ernst, in der *Neuen Zürcher Zeitung* am 11. November 2004 unter Berufung auf das finnische Armee-Modell, die Dienstleistung am Stück für alle Wehrpflichtigen zu übernehmen.²²

19 Medieninformation des Bundesrates, 8. September 2004: Bundesrat beschliesst einen Zwischenschritt und will die Prioritäten in der Verteidigung anpassen. http://www.admin.ch/cp/d/413f154d_1@fwsrvh.html

20 SVP. Schweizerische Volkspartei. *Für eine bedrohungsgerechte Milizarmee. Grundlagenpapier zur Armee vom 16. Oktober 2004*. SVP-Delegiertenversammlung in Schaffhausen. 16. Oktober 2004. <http://www.svp.ch/file/grundlagenpapier-armee-d.pdf>

21 SPS. Sozialdemokratische Partei der Schweiz. *Anträge an den Parteitag. SP-Ostermündigen: Ausarbeiten einer Verfassungsinitiative Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht*. Parteitag vom 23./24. Oktober 2004 in Naters / Brig. http://al.sp-ps.ch/data/Parteitag-Congres/PT_Naters_Antraege_D.pdf

22 Ernst, Hans-Ulrich. Wie andere Länder Armeereformen machen – Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Finnland. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. November 2004, S. 15.

Die Tabellen 1 und 2 geben eine Übersicht über die skizzierten Vorschläge. Sie detaillieren nach der jeweiligen Trägerschaft der Vorschlagsvariante, nach der unterlegten Risiko- und Bedrohungsanalyse, nach impliziten und expliziten sicherheitspolitischen Wert- und Zielvorstellungen sowie nach den jeweils geforderten Strukturen.

Tabelle 1: Armeemodelle der SVP, FDP und der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) nach Analyseraster

	Zurück zur reinen Milizarmee und zur territorialen Verteidigung als Hauptaufgabe	Beibehaltung der «Armee XXI» mit Optimierungen	
Träger	SVP Milizmassenheer ²³	FDP «Armee XXI» verbessert ²⁴	Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) ²⁵
Risikoanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation mit Nato (Pfp) und USA risikoreich, Gefahr von Terroranschlägen, keine Sicherheitsgarantien durch internationale Kooperation • SIPOL B 2000 überholt, da bloss eine Momentaufnahme nach dem Kalten Krieg • Mehr asymmetrische Bedrohung • Zunehmende Sicherungsaufträge (mannschaftsintensiv) 	<ul style="list-style-type: none"> • SIPOL B 2000 als Grundlage • Vorwarnzeit für Staatenkriege in Westeuropa von 10–15 Jahren • Immer mehr nicht-militärische Gefahren • Miliz stösst an Grenzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorwarnzeit von mehreren Jahren • Kooperation in Richtung Terrorismusbekämpfung • Ende Kalter Krieg: weg von der klassischen Verteidigungsarmee hin zu multinationalen Truppen
Wertebasis	<ul style="list-style-type: none"> • Miliz, Neutralität, direkte Demokratie: Garant für Souveränität • Freier demokratischer Kleinstaat • Vertrauen der Bevölkerung / Öffentlichkeit in Armeeführung und Armee muss «wieder» gewonnen werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutungswandel der Neutralität: Angepasste Neutralität • Sicherheit durch internationale Kooperation • Militärische Grundausbildung muss zivile Interessen stärker berücksichtigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheit durch Kooperation • Leistungserwartung seitens der Gesellschaft an das Militär muss definiert werden • Friedensförderung als effizientestes Mittel, Sicherheit zu erhalten • Ordnungsdienst im Inneren umstritten und fraglich

23 Jäggi, Roman S. SVP-Armeepapier: Schritt in die richtige Richtung. In: *SVP Pressedienst*, 18. Oktober 2004, Nr. 42/04, 1–2. http://www.svp.ch/index.html?page_id=1300&l=2; Rutschmann, Hans. Lagebeurteilung der Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik. Referat an der SVP-Delegiertenversammlung vom 16. Oktober 2004 in Schaffhausen. In: *SVP Pressedienst*, 18. Oktober 2004, Nr. 42/04, 21–26. http://www.svp.ch/index.html?page_id=1296&l=2; SVP, *Für eine bedrohungsgerechte Milizarmee*.

24 FDP, *Grundsätze einer umfassenden Sicherheitspolitik*. FDP, *Der Armee XXI ein Gesicht geben*.

25 Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG). *Unsere Armee braucht ein klares Profil*. Stellungnahme und Thesen des Zentralvorstandes der SOG zur Umsetzung des Leitbildes A XXI. Eingabe an den Bundesrat, 5. September 2004. <http://www.sog.ch/>

<p>Forderungen / Aufgabe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zurück zur territorialen Verteidigung als Hauptaufgabe • Befähigung für subsidiäre Aufgaben • Festhalten am Milizsystem • Souveränität des Landes und Erhalt der Neutralität im Zentrum • Defensive Strategie • Verzicht auf militärische Auslandeinsätze • Keine int. militärischen Kooperationen • Klare Formulierung des sicherheitspolitischen Auftrages durch die Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Prävention und Friedensaufbau • Krisen- und Konfliktbewältigung • Verteidigung • Existenzsicherung • Ordnungsaufgaben • Starke internationale Kooperation • Peace Support Operationsfähigkeit • Neutralität auf völkerrechtlichen Kern reduzieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Steht hinter Konzept «Armee XXI», will aber konsequentere Umsetzung • Raumsicherung als Hauptaufgabe • Ortet mangelnden Umsetzungswillen in der Politik • Mehr Kooperation zwischen Polizei und Armee / Bund und Kantonen • Steigerung der Einsätze für Friedensförderung
<p>Struktur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kompromisslose Rückkehr zur Miliz • Volle Ausschöpfung der allgemeinen Wehrpflicht • Keine weitere Verkleinerung der Armee • Abschaffung «Durchdiener» und Zeitsoldaten • Kein Dienst am Stück • «Volle» Ausbildungsverantwortung für Miliz / Milizkader in hohen Positionen • Weitere Verkleinerung der Militärverwaltung (um rund 30%) • Verlängerung der aktiven Militäruzugehörigkeit (Alter) • Mehr «Instruktoren», Position als Ausbilder markant zu verbessern • Erneut Gesamtverteidigungsübungen • Unterstützung Schiesswesens • Erneut Re-Dezentralisierung der Logistik 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifiziertes Milizsystem mit Verstärkung der professionellen Komponente • In späterer Phase eventuell Übergang zu einer Berufsarmee mit Reserve 	<ul style="list-style-type: none"> • Wehrpflicht-Miliz • Subsidiäre Existenzsicherung • Einsätze im Ausland • mindestens 15% «Durchdiener» • Vorgaben für: Leistungsstandard, Bereitschaft, Befähigung und Kompetenz • Stärkung Infanterie und Luftwaffe • Reduzierung Artillerie und Panzereinheiten • Aufwuchsfähigkeit gewährleisten • Qualitativ und quantitativ genügend Berufs- und Zeitsoldaten für die Ausbildung anstellen • Maximal 2 Einsatz-Wiederholungskurse auf 4 Ausbildungs-Wiederholungskurse
<p>Zeitliche Lancierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SVP-Delegiertenversammlung in Schaffhausen, 16.10.2004 Grundlagenpapier «Für eine bedrohungsgerechte Milizarmee» 	<ul style="list-style-type: none"> • FDP-Delegiertenversammlung in Brig, 23.4.1999, Grundsätze einer umfassenden Sicherheitspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingabe an den Bundesrat vom 5.9.2004

Tabelle 2: Armee- und Dienstleistungsmodelle der CVP, der Stiftung Liber' all, der Wissenschaft und der SPS nach Analyseraster

Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (versch. Varianten)	Libera'l Dienstpflicht für alle ²⁷	Aussetzung der Wehrpflicht aber Beibehaltung des Milizsystems (Freiwillige Miliz)	Aussetzung der Wehrpflicht wie auch Aufgabe des Milizprinzips (Freiwilligen-streitkraft)
CVP allgemeine Dienstpflicht ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht-militärische Gefahren im Vordergrund • Mehrjährige Vorwarnzeit • Terrorismus als neue Gefahr 	Freiwillige Miliz ²⁸ <ul style="list-style-type: none"> • Landesverteidigungsaufgabe weit nach hinten gerückt • Mehrjährige Vorwarnzeit 	SP Freiwilligenarmee ²⁹
Risikoanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Vor schwieriger Bewältigung gesellschaftlicher und ökonomischer Zukunftsprobleme: Überalterung, überlastetes Sozialsystem, abnehmende gesellschaftliche Solidarität 	<ul style="list-style-type: none"> • Landesverteidigungsaufgabe weit nach hinten gerückt • Mehrjährige Vorwarnzeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Entterritorialisierte Gewaltrisiken, viele Risiken nicht-militärischer Art • Vorwarnzeit für traditionelle Kriege in Europa von mindestens 10 Jahren • Sicherheitskooperation in Europa in Zukunft verstärken • Wehrpflichtarmee ineffizient und nicht mehr der aktuellen Bedrohungslage angepasst
Wertebasis	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Solidarität, Disponibilität, Universalität • Weniger eng ausgelegte Neutralität 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberales Konzept verbunden mit gesellschaftlicher Verantwortung für die <i>res publica</i> • Dienstpflicht und Freiwilligkeit • Freiwillige: überdurchschnittlich motiviert, lernwillig und diszipliniert 	<ul style="list-style-type: none"> • Armee eine unter vielen Akteuren • Gewalt abwenden, demokratische Handlungsfähigkeit des Staates wahren • Zu viele, zu teure Wehrpflichtige • Wehrpflicht und -gerechtigkeit: Armee zu gross für risikobasierten Armeeauftrag

26 CVP, *Sicherheitspolitisches Leitbild*. CVP, Christlichdemokratische Partei. *Sicherheitspolitik: äussere Sicherheit, Armee und Bevölkerungsschutz*. April 2003. <http://www.cvp.ch/upload/pdf/DJPQBQAQNT.pdf>. Büchler, *Allgemeine Dienstpflicht für Männer*. Frick, *Allgemeine Dienstpflicht für Männer*.

27 Libera'l, *allgemeine Dienstpflicht*.

28 Eichenberger et al. *Die Freiwillige Miliz*. Eichenberger, *Freiwillige Miliz – das ideale Armeemodell*. Vgl. Interview mit Karl W. Haltiner in 24heures vom 16.-17. Oktober 2004 «L'armée a perdu le monopole de la défense du pays», S. 7.

29 SPS, *Friedens- und Sicherheitspolitik*. SPS, Sozialdemokratische Partei der Schweiz. *Gleichheit, soziale Sicherheit und Lebensqualität. Wahlplattform der SP Schweiz für die eidgenössischen Wahlen 2003*. Verabschiedet vom Parteitag der SP Schweiz am 20. Oktober 2002 in Zürich. http://al.sp-ps.ch/data/Pospap-d/Wahlplattform_2003.pdf. SPS, *SP-Ostermündigen: Ausarbeiten einer Verfassungsinitiative*.

<p>Forderungen / Aufgabe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Männer dienstpflichtig entweder im militärischen Bereich, Bevölkerungsschutz oder im zivilen Bereich • Präventive und aktive Förderung des Friedens und der Zusammenarbeit mit Europa • Militärische Kernkompetenz: Landesverteidigung • Erhaltung Wehrpflicht durch Armeebestandessicherung 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Dienstpflicht für alle (beide Geschlechter, Alter 20–70) • Miteinbezug der ausländischen Wohnbevölkerung, erhoffte Integrationswirkung 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie heute («Armee XXI») Ausbau der Befähigung für Einsätze der inneren Sicherheit • Auslandseinsätze wie heute • Weniger subsidiäre zivile Einsätze 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrichtung auf nicht-militärische Risiken, insbesondere Beiträge zur internat. Stabilität • Verteidigung zurückgestuft • Ausbau int. Kooperation Uno, OSZE (kein Nato-Beitritt) • Teil eines europäischen Verteidigungskonzepts • Beteiligung an friedensunterstützenden Einsätzen im Ausland
<p>Struktur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verkleinerte Milizarmee mit heutiger Struktur (gewährleistete Wehrgerechtigkeit) • Anbindung an PJP • Kooperation mit der Nato • Ausbau Katastrophenhilfe • Unterstützung der Polizei • Für Frauen freiwilliger Militärdienst 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Life-Cycle</i>-Modell • Priorität Militärdienst, mit 30 Jahren beendet • Honorierung der Militzitätigkeit • Meldeprinzip der Dienstage • Saldierung mit dem 70. Lebensalter, nicht geleistete Tage werden verrechnet (z.B. Abzug bei der AHV, Steuern) • Bonus-Malus-System 	<ul style="list-style-type: none"> • Stilllegung Allg. Wehrpflicht unter Beibehaltung heutiger Strukturen • Freiwillige Dienste im Alter von 18–40/50 • 40 Tage Grundausbildung/ jährlich mind. 20 Tage Dienstpflicht • Modularisierter Aufbau • Dezentral durchgeführte Kurse • Kern: Führung / Ausbildung / Innere Sicherheit = Beruf- & Zeitsoldaten (wie heute: ca. 6 000–7 000) • Umfang Armee 15 000–17 000 Personen (Haltiner) • 20 000–50 000 Personen (Eichenberger) • Tiefere Kosten • Erhöhung des Frauenanteils • Kein Armee- sondern Dienstleistungsmodell 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung Wehrpflicht • Freiwilligenarmee (15 000 Zeitsoldaten, 45 000 «ReservistInnen») • Verpflichtung nach Austritt aus der Armee für 15 Jahre in der Reserve rekrutieren • Pro Jahr 2 000–3 000 Soldaten • Geschätzte Kosten 2,5 Mia Fr. • Aufwuchsfähigkeit sichern • Raumsicherung durch Luft- und Grenzpolizei sicherstellen
<p>Lanierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 17. 06. 2004 Motion von Bruno Frick im Ständerat, Jakob Büchler im Nationalrat 	<ul style="list-style-type: none"> • August 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Gedanken 1991 • Gutachten für Gruppe für Generalstabsdienste 1992 • ASMZ Dezember 2001 • Div. Zeitungsinterviews 	<ul style="list-style-type: none"> • 8.12. 2001 SPS-Papier «Zur Friedens- und Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts» • 23./24.10. 2004: Parteitag in Naters / Brig

2.2 Die schweizerischen Verfassungsparameter: Milizprinzip und Wehrpflicht

Bei der Durchsicht der in den Tabellen 1 und 2 skizzierten Vorschläge fällt auf, dass zwischen Miliz und Wehrpflicht kaum je unterschieden wird.³⁰ Auf Bundesrat Schmidts Ankündigung anfangs August, die Wehrpflicht aus Spargründen allenfalls in Frage stellen zu lassen, reagierte zum Beispiel die SVP in einem Kommuniké mit der Behauptung, die Aufhebung der Wehrpflicht komme der Abschaffung der Milizarmee gleich. Ähnlich äusserten sich einzelne Parlamentarier. Miliz und Wehrpflicht werden hierzulande regelmässig zu Unrecht im gleichen Atemzug genannt und gleichgesetzt. Denn während der Milizbegriff sich auf den Präsenzgrad von Streitkräften bezieht, verweist die Wehrpflicht auf die Rekrutierungsform des Personals. Die derzeit oft zu hörende Behauptung, mit einem allfälligen Ende der allgemeinen Wehrpflicht werde auch das Milizsystem aufgegeben, trifft keineswegs zu. Es lohnt sich, die beiden Begriffe klar auseinander zu halten und zu definieren, um dann die aktuellen Vorschläge im Hinblick auf ihre Verfassungsrelevanz beurteilen zu können.³¹

Miliz

Wer in den gängigen Enzyklopädien Britannica, Larousse und Brockhaus den Begriff «Miliz» nachschlägt, findet keine einheitliche Definition. Zum einen bezeichnet er paramilitärische Verbände, zum anderen mobilmachungsabhängige Bürger- oder Volksheere. Allen gemeinsam ist als Definitionskriterium einzig das zeitlich begrenzte Bürgeraufgebot *anstelle* des stehenden Heeres. Betont wird für die regulären Milizheere der geringe Präsenzgrad von Truppen in Friedenszeiten als Folge einer kurzen Grundausbildung mit darauf aufbauenden Wehrübungen. Die Miliz wurzelt in der Idee des bewaffneten Staatsvolks, das willens ist, alle materiellen und territorialen Ressourcen zur Selbsterhaltung zu mobilisieren. Als Notfallorganisation eignet sich die Miliz deshalb vorab für Zwecke der Landesverteidigung. Sie kann sich auf die Wehrpflicht abstützen, muss es aber nicht.

Als Grundlage für das Schweizer Milizwehrsysteem gilt Artikel 13 der alten Bundesverfassung, der es dem Bund verbietet, stehende Truppen zu halten. Er fand Eingang in Artikel 58 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung, welche das Milizprinzip als Grundsatz festhält.³² Aus diesem Verbot leiten sich dessen

30 So auch in den Positionspapieren der FDP von 1999 und der SVP von 2004.

31 Vgl. ferner: Klein, Paul. Begriffswelt: Wehrpflicht, Miliz, Massenheer, Freiwilligenarmee, stehendes Heer u.a.m.. In: Haltiner, Karl W./Kühner, Andreas (Hrsg.). *Wehrpflicht und Miliz – Ende einer Epoche?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, S. 13–18.

32 Schindler, Dietrich. *Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI»*. Gutachten zuhanden des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 14.4.1999.

charakteristischen Merkmale ab: die sich über viele Alterskohorten und eine längere Lebensphase erstreckende aktive Militärzugehörigkeit der männlichen Staatsbürgerschaft, das System der zeitlich gestaffelten Ausbildung und vor allem der Milizstatus des Gros der Offiziere und Unteroffiziere. Letztere leisten dabei auf überwiegend freiwilliger Basis mehr Dienst als das gesetzlich vorgeschriebene Minimum. Das Führungssystem der Miliz bleibt auf diese Weise letztlich in «zivilen» Händen. Der dauernde Wechsel von Einberufung und Entlassung einzelner Truppenverbände entzieht der Miliz den Charakter einer stehenden Organisation.

Der Milizbegriff hat in der Schweiz bekanntlich eine Ausweitung über das Militärische hinaus erfahren. Er dient bis heute als Leitvorstellung für die Organisation des politischen Lebens und für die freiwillige, ehrenamtliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Gemeinwesen. Miliz in diesem Sinne heisst gemäss Schweizer Lexikon temporäre neben- oder ehrenamtliche Tätigkeit zugunsten der Gemeinschaft, wobei die materielle Entschädigung von geringer Bedeutung ist.³³ Das Ausland kennt eine ähnliche Begriffsausweitung nicht. Der Bezug zur politischen Kultur gibt der Diskussion um die Miliz erst ihre Brisanz.

Wehrpflicht

Als Wehrpflicht wird die gesetzlich geregelte Pflicht von Staatsangehörigen bezeichnet, den Streitkräften ihres Landes während einer bestimmten Zeit zu dienen. Wer der Pflicht unterliegt, sofern sie besteht, ist in den verschiedenen Staaten unterschiedlich geregelt. Wenn sie für alle männlichen Angehörigen bestimmter Altersklassen ausnahmslos gilt, spricht man von Allgemeiner Wehrpflicht; bestehen umfangreiche Freistellungsregeln derart, dass nur ein Teil der männlichen Bevölkerung eingezogen wird, ist von eingeschränkter oder selektiver Wehrpflicht die Rede.³⁴ In der Schweiz stützt sich die Wehrpflicht auf Artikel 59 Abs. 1 BV, der jeden Schweizer für «wehrpflichtig» erklärt. Nach unbestrittener staatsrechtlicher Auffassung umfasst sie nur Pflichten zugunsten der militärischen Landesverteidigung.³⁵ Der Zivildienst für Dienstverweigerer gilt dabei als Form der Ableistung der Wehrpflicht. Der Wehrpflichtbegriff hat in der Schweiz zugleich eine Ausdehnung hin zu einer Schutzdienstpflicht im Rahmen des Bevölkerungsschutzes erfahren, die indes immer noch im weitesten Sinn zugunsten der Sicherheit des Landes geleistet wird. In vielen europäischen

33 Schweizer Lexikon in sechs Bänden. Band 4 Kle-Obr. Horw, Luzern: Verlag Schweizer Lexikon, Kollektivgesellschaft Mengis und Ziehr, 1992, S. 585.

34 Vgl. Begriffsdefinitionen bei Werkner, Ines-Jaqueline. Wehrstrukturen im internationalen Vergleich. In: Gareis, Sven Bernhard/ Klein, Paul (Hrsg.). *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2004, S. 89–100

35 Schindler, *Verfassungsrechtliche Schranken*, S. 6.

Staaten ist im Zuge des Übergangs zu kleinen Freiwilligenstreitkräften, bestehend aus Berufs- und Zeitsoldaten, die Wehrpflicht nicht abgeschafft, wohl aber ausgesetzt worden in der Absicht, sie bei Bedarf wieder aktivieren zu können.

Miliz versus stehendes Heer

Die Alternative zur Milizwehrform stellt das «stehende Heer» dar. Bis vor kurzem stützten sich die europäischen Staaten mit wenigen Ausnahmen auf die Wehrpflicht zur Alimentierung ihrer Streitkräfte. Zu den Hauptmerkmalen der seit dem 19. Jahrhundert sich allmählich durchsetzenden Wehrpflichtigenheere gehört ein professionelles Offizierskorps, ein Unteroffizierskorps aus Zeit- und Berufssoldaten sowie eine Mannschaft aus Wehrpflichtigen. Letztere leisten ihre mehrmonatige Dienstzeit in der Regel am Stück, das heisst als «Durchdiener», um danach eine Zeitlang als Reserve zur Verfügung zu stehen, allenfalls mit der Verpflichtung zu sogenannten Reserveübungen. Ihre Dienstleistung dient nicht allein der Ausbildung; in einem System des fortgesetzten stafetteartigen Einberufens erfüllt sie Bereitschaftsfunktionen. Man spricht deshalb von einem stehenden Heer, obwohl die einzelnen Wehrpflichtigen bloss temporär dienen.

Wehrpflicht versus Miliz

Die Wehrpflicht begründet den Milizcharakter offensichtlich nicht. Ebenso wenig bildet die Miliz eine Voraussetzung für die Wehrpflicht. Wehrpflicht und Miliz sind nicht austauschbar, sondern voneinander unabhängige strukturbildende Organisationsinstrumente für Streitkräfte – und zwar ungeachtet der Tatsache, dass sie beide zusammen den Militärorganisationen verschiedener Länder (u.a. Schweiz, Schweden, Österreich) als organisatorische Eckwerte dienen. Es genügt keineswegs, wie man insbesondere im Vorfeld der Diskussion um die «Armee XXI» auch in Parlamentsdebatten zu hören bekam, es sei lediglich an einer Form von Wehrpflicht festzuhalten, um dann auch von der Erhaltung des Milizsystems sprechen zu können. Man kann sogar begründet die Auffassung vertreten, die Suspendierung der Wehrpflicht zugunsten der bisher vom Armeekader praktizierten «Freiwilligenmiliz» sei der Bewahrung des Milizideals als einer ehrenamtlichen Bürgerbeteiligung für die *res publica* förderlicher als ihre Beibehaltung. Milizen auf der Basis der Freiwilligkeit sind weltweit eher die Regel als die Ausnahme. Das klassische Beispiel dafür bildet die amerikanische Nationalgarde. Wird umgekehrt die Ableistung der «Wehrpflicht» zugunsten einer höheren Präsenz ausgebaut, so geht das auf Kosten der Miliz. Solches ist mit der Ausweitung des präsenten Kerns in der «Armee XXI» durch Zeitsoldaten und «Durchdiener» ansatzweise geschehen. Würden alle Wehrpflichtigen am Stück «durchdienen» und anschliessend nur noch einer inaktiven Reserve zugeteilt, käme das einem Übergang zum stehenden Heer gleich.

2.3 Die Verfassungskonformität der vorliegenden Vorschläge

Strukturiert man den Strauss der im chronologischen und tabellarischen Überblick präsentierten Vielfalt von Wehrformvorstellungen, so lassen sich analytisch sechs Varianten ausmachen. Nimmt man zugleich den Status quo, die «Armee XXI», als Ausgangspunkt, so können diese nach ihrem Bezug zu den beiden Verfassungsvorschriften – Milizprinzip und allgemeine Wehrpflicht – wie folgt geordnet werden (Abbildung 1):

Varianten der Abkehr vom Status quo

Mit ihrer Forderung nach Aussetzung von Wehrpflicht und Milizprinzip zugunsten einer Freiwilligenarmee mit 15 000 Zeitsoldatinnen und -soldaten sowie einer Reserve von 45 000 Personen zielt die SPS auf eine grundlegende Abkehr von der bestehenden Wehrform. Ihre Forderung basiert auf einer Risikoanalyse, die jener von Staaten entspricht, die sich für die Aufgabe der Wehrpflicht entschieden haben: eine stark gesunkene Wahrscheinlichkeit von nationalen Kriegen im europäischen Kernland bei gleichzeitig erhöhtem Bedarf an friedensunterstützenden Einsätzen ausserhalb des nationalen Territoriums. Die postulierte neue Wehrform leitet sich aus der Forderung nach einer Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik ab. Darin wird unter anderem die Beteiligung der Schweiz an einem System kollektiver Sicherheit im Rahmen der Uno (nicht hingegen der Nato) gefordert. Ferner wird der Verzicht von Miliz und Wehrpflicht mit der nicht mehr gewährleisteten Wehrgerechtigkeit begründet. Die Realisierung der SPS-Vorstellung brächte der Schweiz eine Abkehr von ihrer Wehrtradition und wäre an eine weitergehende Verfassungsrevision gebunden.

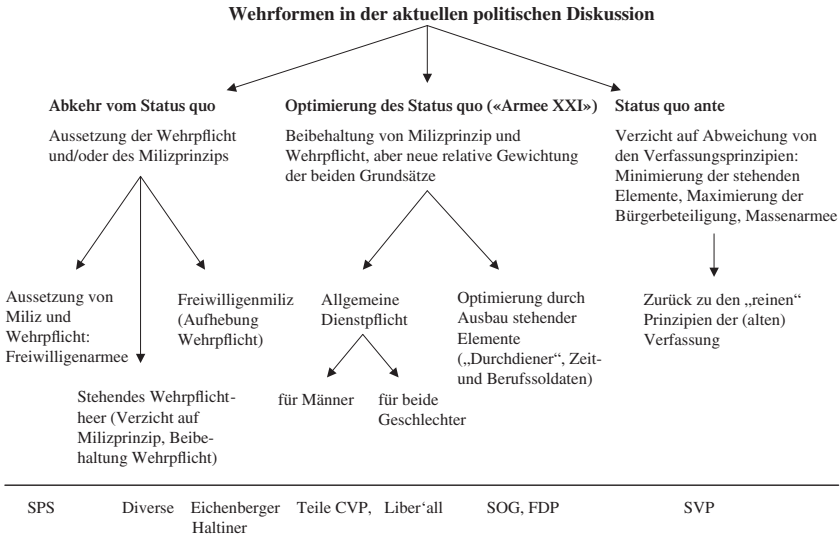
Der Übergang zu einem stehenden Wehrpflichtheer, in dem das pflichtige Personal den Dienst am Stück absolviert und danach bestenfalls noch Reservestatus hat, wie es prominent von Hans Ulrich Ernst gefordert worden ist, käme der Aufgabe des Milizprinzips unter Fortführung der Bürgerheertradition gleich. Das Kadernsystem der Armee müsste weitgehend professionalisiert werden, womit ein Wesensmerkmal der Miliz, die Führung der Truppen durch Milizoffiziere und -unteroffiziere, geopfert werden müsste. Die Verwirklichung würde höchstwahrscheinlich eine Anpassung der Verfassung voraussetzen.

Gerade umgekehrt stellt sich das Problem bei der Option «Freiwilligenmiliz», wie sie von Reiner Eichenberger³⁶ und Karl W. Haltiner vorgeschlagen wurde.³⁷ Sie käme *grosso modo* der Erhaltung des heutigen Milizsystems ohne Wehrpflicht gleich. Diese Wehrformvariante trüge der langjährigen schweizerischen Miliztradition sowie einer Fortführung einer defensiven schweizeri-

36 Eichenberger et al., Die Freiwillige Miliz.

37 Haltiner, *L'armée a perdu le monopole de la défense du pays*, S. 7.

Abbildung 1: Verschiedene Wehrformvorschläge für die Schweiz



schen Aussen- und Sicherheitspolitik und der im Hinblick auf die territoriale Verteidigung veränderten Risikolage Rechnung. Die Freiwilligenmiliz könnte als eine Art Kaderarmee dienen, die sich im Notfall durch Aufwuchs – das heisst die Wiedereinführung der Wehrpflicht – hochfahren liesse. Als Vorteil wird von Anhängern dieser Variante der Entfall des Zwangs und der damit verbundene Motivations- und Produktivitätsgewinn ins Feld geführt. Wie und ob mit materiellen und immateriellen Anreizen genügend Dienstwillige gefunden werden könnten, müsste zweifellos getestet werden. Ohne einen namhaften Kern an Zeit- und Berufssoldaten könnte der Milizsystemen inhärente niedrige Bereitschafts- und Verfügungsgrad wohl kaum kompensiert werden. Bei der Realisierung dieses Vorschlags wäre eine Änderung der Verfassung für die Suspendierung der Wehrpflicht unumgänglich.

Varianten zur Optimierung des Status quo

Die verschiedenen Vorschläge zur Etablierung einer allgemeinen Dienstpflicht zielen zum einen auf die Erhaltung der Wehrgerechtigkeit. Sie ermöglichen die Absenkung der Armeebestände ohne gravierende Belastungsgerechtigkeiten, weil nicht Militärdienst Leistende zu einer gleichwertigen zivilen Arbeit verpflichtet werden können. Zum zweiten verfolgen sie in ihrer Mehrzahl sozialpolitische Ziele. Dem ansteigenden Bedarf an Betreuungs- und Pflegedienstleistungen in der zunehmend älter werdenden Gesellschaft soll Rechnung getragen und die gesellschaftliche Solidarität gestärkt werden. Zum dritten schliesslich soll in

einigen der vorgeschlagenen Varianten die Gleichbehandlung der Geschlechter erreicht werden (Modell Stiftung Liber'all). In der Begründung berufen sich die Vertreterinnen und Vertreter der allgemeinen Dienstpflicht auf die Tradition der Miliz, in der es die ehrenamtliche Tätigkeit zugunsten der Gemeinschaft zu stärken gelte. Obwohl diese Vorschläge sich offensichtlich auf den Traditionslinien der allgemeinen Wehrpflicht und der Milizkultur bewegen, wäre eine Änderung der Verfassung unumgänglich. Denn die verfassungsrechtliche Auslegung der Wehrpflicht, in der neuen BV als «Militärdienstpflicht» bezeichnet, umfasst, wie erwähnt, bloss Pflichten zugunsten der Landesverteidigung.³⁸ Mit der Begründung, Dienstpflichten zur Erfüllung von Staatsaufgaben kämen nur für ausserordentliche existenzbedrohende Lagen in Frage, zu deren Bewältigung ordentliche Mittel nicht reichten, hat bereits 1996 die im Dezember 1992 vom Bundesrat eingesetzte Studienkommission «Allgemeine Dienstpflicht (SKAD)» die Erwägung einer allgemeinen Dienstpflicht abgelehnt.³⁹ Der Bundesrat ist dieser Empfehlung 1997 gefolgt. Der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht stünden überdies erhebliche völkerrechtliche Grundsätze entgegen. Artikel 4 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Konventionen Nr. 29 und Nr. 105 der International Labour Organization (ILO) verbieten oder erschweren jede Form von Zwangs- oder Pflichtarbeit.⁴⁰ Der militärpolitischen Rettung der Wehrpflicht durch ihre Ausweitung zu einem Instrument der Gesellschafts- und Sozialpolitik dürften somit beträchtliche verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Hürden entgegenstehen.

Eine andere Möglichkeit zur Optimierung des Status quo offeriert sich in der Ausweitung des Anteils von Truppen mit einem höheren Präsenzgrad auf Kosten der Miliz, mithin die Ausweitung des «Durchdiener»- sowie des Zeit- und Berufssoldatenanteils. In diese Richtung zielen auch die Vorschläge der SOG und der FDP sowie Massnahmen des VBS. Der Umbau der «Landesverteidigungsarmee» mit zurückgestufter Verteidigungskompetenz in eine multifunktionell einsetzbare «Konstablerarmee» – wie dies das Konzept «Armee XXI» impliziert – dürfte ohne arbeitsteilige Spezialisierung und, damit indirekt verknüpft, ohne Erhöhung des Anteils an rasch und für längere Dauer verfügbaren Truppen

38 Schindler, *Verfassungsrechtliche Schranken*, S. 6.

39 Schlussbericht der Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht (SKAD) zur Frage, ob die Wehr- und Schutzdienstpflicht durch eine Allgemeine Dienstpflicht abgelöst werden soll. Bern, Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1996.

40 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11. Rom 4.11. 1950. <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/005.htm>. Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Übereinkommen 29. Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1930. Deutsche Version im Internet: <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdispl.htm>. Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Übereinkommen 105. Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957. Deutsche Version im Internet: <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdispl.htm>

nicht möglich sein. Der «Durchdiener»-Anteil wird im Militärgesetz Artikel 54a derzeit auf 15 Prozent beschränkt.⁴¹ Wird indessen anerkannt, dass die veränderte Risikolage nach einem erhöhten Bereitschafts- und Verfügungsgrad von militärischen Verbänden zur Erfüllung des Zweckartikels gemäss Artikel 2 BV zur Wahrung der «Sicherheit des Landes» verlangt, so verhiesse der mit der «Armee XXI» eingeleitete graduelle Übergang vom reinen Milizsystem hin zu einem Mischsystem, in dem nicht alle, wohl aber ein erheblicher Teil der Wehrpflichtigen den Dienst am Stück absolviert, eine verfassungsnaher Lösung. Auch liesse sich der von der Verfassung tolerierte Anteil an funktional notwendigen Zeit- und Berufskadern womöglich noch erhöhen. Weil bei diesen Massnahmen die relative Gewichtung von Wehrpflicht und Milizprinzip verschoben wird, müssten die Verfassungsspielräume zuerst geklärt werden.

Zurück zum Status quo ante

Der SVP gehen solche Aus- und Umbauschritte zu weit. Trotz Gutheissung des neuen Armeekonzepts durch das Volk verlangt sie in ihrem Positionspapier vom 16. Oktober 2004 eine «kompromisslose Rückkehr zur Miliz»⁴², wie dies die BV in Artikel 58 vorsehe. Das bedeutet eine Rückkehr zur «Verteidigung» als «Hauptauftrag der Armee» und eine Zurückstufung «weiterer Aufgaben», denen «entschieden zu grosses Gewicht» zugemessen würde.⁴³ Begründet werden diese Forderungen nach Rückkehr vor das Konzept «Armee 95» mit dem Argument, dass eine Intensivierung der internationalen Kooperation, insbesondere im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP), die Gefahr erhöhe, dass die Schweiz ein mögliches Ziel von Terroranschlägen werde. Eine Kooperation im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden der Nato und damit, in den Augen der SVP, mit den USA sei gefährlich, da deren Partner mögliche Ziele von Terroranschlägen werden könnten. Die SVP verortet die neue Bedrohung vor allem im Terrorismus. Die damit einhergehende grössere asymmetrische Gefährdung der Schweiz verlange zunehmend nach Sicherungsaufträgen, die mannschaftsintensiv seien. Für die Partei ist der freie demokratische Kleinstaat mit den Stützen Miliz, Neutralität und direkte Demokratie das Rückgrat eigener Souveränität. Diese gelte es vollumfänglich zu bewahren. Das bedeute auch, konsequent auf Auslandseinsätze zu verzichten. Folgerichtig steht eine eng ausgelegte Neutralität im Zentrum der SVP-Postulate.

Der organisatorische Forderungskatalog beinhaltet nicht allein die Abschaffung der «Durchdiener» und Zeitsoldaten, sondern ebenso die erneute Übernahme der vollen Ausbildungsverantwortung durch die Miliz, eine Rückkehr zur terri-

41 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG). Änderung vom 4. Oktober 2002. <http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/3957.pdf>

42 SVP, *Für eine bedrohungsgerechte Milizarmee*, S. 8.

43 SVP, *Für eine bedrohungsgerechte Milizarmee*, S. 9.

torial-föderalen Dezentralisierung der Armeeverwaltung und der Logistik, eine Stärkung des ausserdienstlichen Schiesswesens und die Rückkehr zu Gesamtverteidigungsübungen. Nur mit einer grösstmöglichen Nutzung der Mannschaftsbestände liessen sich Sicherungsaufgaben wahrnehmen. Eine Wiederanhebung des Alters der aktiven Militärzugehörigkeit trage zur Verbindung von Volk und Armee bei. Um die damit anfallenden höheren Kosten bei gleichbleibendem Budget in den Griff zu bekommen, schlägt die SVP eine Verkleinerung der zivilen Verwaltung um mindestens 30 Prozent vor.

Alles in allem, so lässt sich die Position der SVP zusammenfassen, zielt der Vorstoss auf eine massenheerbasierte Einigelungsstrategie, wie sie die Schweiz im Zweiten Weltkrieg praktizierte. Ob diese Strategie zielführend wäre mit Blick auf die neuen strategischen Risiko- und Rahmenbedingungen, ist fraglich. Die Forderungen der SVP negieren offensichtlich die Volksabstimmungen zur Armee in den letzten Jahren, bewegen sich aber fraglos im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bei den Artikeln 58 und 59 BV. Sie sind auch insofern konsequent, als sie das Milizsystem als das nehmen, was es wesensmässig ist, nämlich als Notfallsystem für die territoriale Landesverteidigung, das sich nur eingeschränkt für andere Zwecke verwenden lässt. Bei der Frage allerdings, wie das Notfallsinstrument «Miliz» der gewachsenen Terrorbedrohung und anderen neuen Risiken begegnen könnte, bleibt das Positionspapier vage. Und schliesslich: Ob die nostalgisch verklärte Volksmiliz der SVP angesichts der völlig veränderten Bedrohungslage unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und der Kostenwahrheit glaubwürdig vertretbar ist, steht auf einem anderen Blatt.

3 Bürgerarmee: Weiterhin Leitbild oder angeschlagenes Ideal?

Ein Fazit

Wohl nie zuvor in der jüngeren Schweizer Geschichte präsentierte sich der Strauss militärpolitischer Alternativentwürfe zum Status quo derart bunt wie heute. Und wohl nie zuvor lagen die militärpolitischen Vorstellungen so weit auseinander wie heute. Die im März 2005 erfolgte parlamentarische Abfuhr für das Rüstungsbudget, von einer Koalition von SVP und SPS nach dem Grundsatz «*les extrêmes se touchent*» zustande gebracht, ist der wohl sichtbarste Ausdruck dieser militärpolitischen Polarisierung. Dabei reflektiert die Spreizung der Positionen in der Militärpolitik letztlich über weite Strecken lediglich die seit dem Ende des Kalten Krieges und der Abstimmung über den EWR anhaltende starke Spaltung in Fragen der internationalen Öffnung des Landes. Während die Rechte das «Volk in Waffen» als Ausdruck uneingeschränkter nationaler Autonomie *par excellence* darstellt, das in seinem Symbolgehalt über Effektivitätserwägungen gestellt wird, spricht sich die Linke vor allem deshalb für eine Freiwilligenarmee aus, weil diese dem Ausbau friedenssichernder Einsätze im Ausland und einer Intensivierung der internationalen Kooperation optimal entgegenkommt. In der

Debatte um die Reform der Streitkräfte und um den Stellenwert von Miliz und Wehrpflicht als erhaltenswürdige Ideale bürgerlicher Gemeinschaftsorientierung spiegelt sich offensichtlich die Suche nach einer neuen intra- und internationalen Identität der Schweiz. Die Bevölkerung selbst ist, wie Erhebungen zeigen, in ihrer Haltung zur Zukunft ihres Militärs hin- und hergerissen zwischen nostalgischem Festhalten an traditionellen Eckwerten auf der einen und Zweifeln an der Angemessenheit und Tauglichkeit der Armee für neue Bedrohungen auf der anderen Seite.⁴⁴ Die Miliz ist für sie, wenn auch abgeschwächt, nach wie vor mehr als nur ein sicherheitspolitisches Instrument. Sie ist ein Stück nationaler politischer Kultur.

Der Verfassungsrahmen für weitere Anpassungsschritte des Militärwesens im Rahmen der schweizerischen Tradition wird indes zunehmend enger. Im Land der direkten Demokratie sind Neuerungen in der Regel nur schrittweise zu haben – und kaum je als grosse Strategie oder als revolutionäre Wende. Die Anpassung der Armee an das nachhaltig gewandelte Risikoprofil zieht sich in der Schweiz deshalb länger hin als in den anderen europäischen Demokratien. Das bewährte Spiel der Quadratur des militärpolitischen Kreises dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Und das heisst: Der von der Verfassung vorgegebene Spielraum dürfte bis zum letzten ausgenutzt werden, bevor die Eckwerte des Wehrsystems grundsätzlich angerührt werden und ernsthaft eine Revision ins Auge gefasst wird.

44 Haltiner, Karl W. / Wenger, Andreas / Bennett, Jonathan / Szvircsev Tresch, Tibor. *Sicherheit 2004. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2004.