

ZÜRCHER BEITRÄGE
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr.14

Fred Tanner

*Die Schweiz und Rüstungskontrolle:
Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

© 1990 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum
8092 Zürich

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung der Forschungsstelle.
Die in den "Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung" wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

Fred Tanner

Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	S. i
<i>I</i>	<i>Einleitung</i>	S. 1
<i>II</i>	<i>Geschichtlicher Rückblick</i>	S. 2
<i>III</i>	<i>Gegenwärtige Aktivitäten</i>	S. 3
	1. Rüstungskontrollpolitische Aktivitäten	S. 3
	a) KSZE	S. 3
	b) Genfer Abrüstungskonferenz	S. 7
	2. Strukturelle Anpassungen und Entscheidungsfindung	S. 8
	a) KSZE	S. 8
	b) Genfer Abrüstungskonferenz	S. 11
	3. Verwaltung der bestehenden Rüstungskontrollabkommen	S. 13
<i>IV</i>	<i>Grenzen einer aktiven schweizerischen Rüstungskontrollpolitik</i>	S. 15
	1. Kein Konzept und fehlende Mittel	S. 15
	2. Milizarmee	S. 17
	3. Beziehung zwischen Staat und Privatwirtschaft	S. 21
<i>V</i>	<i>Ausblick</i>	S. 23
<i>VI</i>	<i>Anhang A</i> <i>Graphische Darstellungen</i>	S. 27
<i>VII</i>	<i>Anhang B</i> <i>Text des régime spécial des armées de milice</i>	S. 34

Vorwort

Das internationale Umfeld der schweizerischen Sicherheits- und Friedenspolitik ist in intensive Bewegung geraten. Auch die schweizerische Sicherheitspolitik wird von diesem Prozess betroffen und dringende Revisionen stehen an. Dazu gehört nicht nur eine neue sicherheitspolitische Konzeption, sondern im besondern auch die rasche und intensive Verstärkung der ausgreifenden Komponente unserer Sicherheitspolitik. Dass bis vor kurzem in diesem Bereich zuwenig getan wurde, hängt auch damit zusammen, dass die Schweiz nur über wenige Wissenschaftler und Spezialisten verfügte, die sich mit diesen Fragen vollamtlich und auf dem höchsten Niveau der Professionalität beschäftigten. Umso grösser ist der Nachholbedarf in diesem Bereich.

Der Autor des vorliegenden Heftes, Dr. Fred Tanner, ist Leiter des internationalen Lehrganges für Abrüstung und Sicherheitspolitik am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales in Genf. Ich freue mich, dass sein Beitrag in dieser Reihe erscheinen kann. Er ist nicht nur ein Hinweis auf die gute Zusammenarbeit zwischen Genf und Zürich, sondern auch eine Illustration der konkreten Möglichkeiten einer aktiven schweizerischen Friedenspolitik im Bereich der Rüstungskontrolle. Zugleich zeigt er die Notwendigkeit auf, mehr Denkarbeit in diesen Bereichen zu leisten und dafür auch die notwendigen Expertenstellen zu schaffen. Nur wenn die Schweiz über eine solide Basis an Spezialisten in all diesen international so wichtigen Fragen verfügt, wird sie in der Lage sein, eine langfristig kluge Politik der Existenzsicherung von Land und Leuten zu betreiben.

Zürich, 1. Februar 1990

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

I Einleitung

Die Schweiz und insbesondere Genf ist weltweit als "Mekka" der Rüstungskontrollverhandlungen bekannt; die Rhonestadt ist Sitz bilateraler Rüstungskontrollgespräche der Grossmächte, multilateraler Verhandlungen im Rahmen der Abrüstungskonferenz sowie auch Konferenzort zahlreicher "Überprüfungstreffen" bereits in Kraft getretener Verträge. Tatsächlich ist Gastgeber zu sein für die Schweiz schon ein lobenswerter Beitrag für die Rüstungskontrolle. Nicht weniger rühmlich ist die unlängst bekanntgegebene Absicht der Eidgenossenschaft, vermehrt ihre guten Dienste anzubieten, obschon letztere nicht zur Rüstungskontrolle an sich gehören, nichtsdestoweniger aber mit ihnen in enger Verbindung stehen.¹ Auch lässt die im Vorfeld der Armeeabschaffungsinitiative geführte Debatte erwarten, dass sich die schweizerischen Entscheidungsträger in der Zukunft vermehrt mit Friedens- und Rüstungskontrollpolitik beschäftigen werden.

Dieser Artikel soll zur Beantwortung der Frage beitragen, in welchem Ausmass die schweizerische Regierung willens und fähig ist, eine eigentliche Rüstungskontrollpolitik zu entwickeln, die über die passive Rolle eines Sitzungsstaates von internationalen Organisationen und Verhandlungen hinausgeht. Bei genauerem Hinsehen zeichnet sich nämlich die Schweiz in diesem Bereich durch grosse Passivität aus, vor allem im Vergleich zu anderen neutralen Staaten wie z.B. Schweden oder Finnland. Johan Galtung hat dies treffend formuliert, als er die Rolle der helvetischen Delegation an der Zweiten Sondertagung der Vereinten Nationen über Abrüstung (1982) in New York wie folgt kritisierte²: "Die Rolle eines Beobachters, der an einem besonderen Tisch sitzt, am Rande der Weltgesellschaft und sich selbst informierend, aber wenig oder nichts beiträgt".

Das mangelnde schweizerische Interesse an einer aktiven Politik im Bereich der Rüstungskontrolle hat sich Mitte der achtziger Jahre - angesichts der Détente der Grossmächte, des INF-Abkommens und der zahlreichen sowjetischen

¹ Beispiele solcher Guten Dienste sind z.B. die Verifikation von Verträgen durch Drittstaaten oder die "fact-finding missions". Diese Tätigkeiten unterscheiden sich aber von den Rüstungskontrollmassnahmen dadurch, dass sie die militärischen Fähigkeiten (Verhalten und Bewaffnung) von Drittstaaten nicht beeinträchtigen.

² Galtung, Johan, *Es gibt Alternativen - Vier Wege zu Frieden und Sicherheit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1984, S. 262.

Abrüstungsinitiativen - etwas gewandelt. Aber gleichzeitig wurden auch die Grenzen sichtbar, an welche die Schweiz beim Versuch stösst, ihren Beitrag zu vergrössern.

Solche Schranken sind durch ein fehlendes Rüstungskontrollkonzept und eine ungenügende Expertise, das schweizerische Milizsystem und ein schwieriges Verhältnis zwischen Regierung und Wirtschaft gegeben. Vor einer genaueren Betrachtung dieser Hürden ist es notwendig, den bisherigen schweizerischen Beitrag zur Rüstungskontrolle und die gegenwärtigen Anstrengungen auf diesem Gebiet zu durchleuchten. Aufgrund dieser Darstellung lassen sich auch Lehren und Vorschläge für eine aktivere Rüstungskontrollpolitik ableiten.

II Geschichtlicher Rückblick

Die rüstungskontrollpolitische Passivität der Schweiz in den letzten Jahrzehnten ist nicht typisch für die Geschichte der Schweiz in diesem Jahrhundert; die Zeit vor und zwischen den beiden Weltkriegen kannte eine Schweiz, die sich in diesen Fragen engagierte, ja sich sogar aktiv für Abrüstung einsetzte. Dies trifft vor allem für die Teilnahme an der Genfer Abrüstungskonferenz von 1932 zu. An dieser Konferenz unterbreitete Bundesrat G. Motta, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EDP), eine Anzahl bedeutender Rüstungskontrollvorschläge, welche in der Folge Bestandteil der Abrüstungsverhandlungen in der Rhonestadt wurden.³ Als besonders dringliches Anliegen erachtete die Schweiz das generelle Verbot von chemischen Waffen und von Luftbombardements. Zusätzlich setzte sie sich für die Schaffung einer internationalen Kontrollinstanz ein. Diese eidgenössischen Initiativen fanden aber 1933 ein jähes Ende, als der Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund und der aufkommende Militarismus in Europa und Asien die von sovielen Hoffnungen begleitete Konferenz scheitern liessen.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg setzte helvetisches Zaudern ein. Dazu trug natürlich auch bei, dass die meisten rüstungskontrollpolitischen Tätigkei-

³ Vgl. Bonjour, Edgar, *Geschichte der Schweizer Neutralität*, Band 3 (1930 - 1939). Basel, Helbling und Lichtenhahn, 1967, insbesondere Seite 35.: "Und nun legte Motta eine Reihe konkreter Anregungen vor: [...] Verbot, den Stand der gegenwärtigen Rüstung zu überschreiten; Beschränkung der Rüstungsausgaben; [...] Verbot der reinen Angriffswaffen; Verbot des chemischen Krieges, der Luftbombardements und der Brandbomben; Vereinbarung über die Herstellung von Waffen und über den Handel mit Waffen; Einsetzung einer permanenten Überwachungskommission [des Völkerbundes]".

ten im Rahmen der Vereinten Nationen stattfanden, zu denen die Schweiz als UNO-Nichtmitglied keinen Zugang hatte. Nichtsdestoweniger trat die Schweiz einmal ausgearbeiteten multilateralen Rüstungskontrollverträgen in jeweils kurzer Zeit bei und leistete so ihren, wenn auch nur geringen Beitrag.⁴

Eine Zäsur in der rüstungskontrollpolitischen Vergangenheit der Schweiz trat mit der Debatte über den Atomsperrvertrag ein. Mit diesem Vertrag, der 1968 fertiggestellt wurde, ist die Schweiz zum ersten Mal einem Rüstungskontrollabkommen beigetreten, das die schweizerische Privatwirtschaft direkt betraf und das zum Teil arbeitsaufwendige Verpflichtungen für Verwaltung und Exportwirtschaft mit sich brachte. Obgleich die Schweizer Regierung den Vertrag schon 1969 unterzeichnet hatte, verstrichen noch beinahe acht Jahre, bevor National- und Ständerat einer Ratifikation zustimmten. Dieses Zögern beruhte auf mehreren Faktoren: Das Vertragswerk selbst gab Anlass zu Kritik wegen seines diskriminierenden Charakters und seiner Textunklarheiten.⁵ Zusätzlich erfuhr dieser Vertrag einen beträchtlichen Widerstand von Vertretern der Privatwirtschaft wie auch von Befürwortern einer Nuklearbewaffnung. Die Privatwirtschaft, vor allem die Exportindustrie und die Kernkraftbetreiber, befürchtete massive Geschäftseinbussen. Für die in der Verwaltung und militärischen Organisationen (Militärgesellschaften) breit abgestützte Lobby für die Beschaffung einer taktischen Atomstreitkraft bedeutete die Ratifizierung das völkerrechtlich besiegelte Ende ihrer Pläne.

Nachdem die Option auf eine Nuklearbewaffnung vom Vorsteher des EMD, z.T. gegen den Willen führender Militärs, aufgegeben worden war und die Skepsis der Privatwirtschaft nach mehreren parlamentarischen Anhörungen sich etwas gelegt hatte, stimmte das Parlament schliesslich 1977 der Ratifikation des Atomsperrvertrages zu. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern hat die Schweiz aber, ausser durch den Atomsperrvertrag, nie formell auf das Recht verzichtet, Nuklearwaffen zu besitzen.⁶

⁴ Vgl. Graphische Darstellung I im Anhang A.

⁵ Der diskriminierende Charakter des Atomsperrvertrages hat seinen Ursprung in der Unterteilung der Vertragsteilnehmer in eine Gruppe mit und eine Gruppe ohne Atombewaffnung. Der ersten Gruppe fallen deutlich *weniger* Pflichten an als der zweiten Gruppe.

Die Textunklarheiten liessen die wichtige Frage offen, welche Produkte den Kontrollen unterworfen werden sollten. In der Absicht diese Schwäche zu bereinigen, wurde auf Grund schweizerischer Initiative 1971 das Zangger-Komitee gegründet. Dieses Gremium erstellte eine internationale Koordinationsliste, die immer wieder neuen Entwicklungen angepasst wird.

⁶ Eine Volksinitiative, mit welcher das Verbot der Herstellung, des Besitzes und Gebrauchs von Nuklearwaffen in der Verfassung verankert werden sollte, war schon 1962 klar verworfen

III Gegenwärtige Aktivitäten

Die Schweiz ist gegenwärtig an zwei Rüstungskontrollverhandlungen beteiligt: als reguläres Mitglied bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und als Beobachter bei der Genfer Abrüstungskonferenz.⁷ Zusätzlich zu diesen Verhandlungen nimmt die Schweiz an Überprüfungskonferenzen von bereits bestehenden Abkommen sowie an Ad-hoc-Konferenzen teil.⁸

Rüstungskontrollpolitische Aktivitäten finden aber nicht nur an Verhandlungstischen statt: In der Verwaltung wurden 1989 durch bürokratische Umstrukturierungen neue Voraussetzungen für die Entscheidungsfindung in diesem Bereich geschaffen.

In zunehmendem Ausmass beschäftigen bereits in Kraft gesetzte Abkommen sowohl die zuständigen Regierungsorgane wie auch die Führungsstäbe der Armee. Insbesondere das Dokument der Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE), oft auch Stockholmer Dokument genannt, und der Atomsperrvertrag beanspruchen eine andauernde verwaltungstechnische Betreuung.

1. Rüstungskontrollpolitische Aktivitäten

a) KSZE

Die KSZE ist das einzige Forum, an dem die Schweiz zurzeit als reguläres Mitglied an Rüstungskontrollverhandlungen teilnimmt. Doch die Schweizer Delegation tritt in diesem Forum nicht als Einzelpartei auf, sondern koordiniert ihre Politik mit den anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten Europas im Rahmen der N+N-Gruppe. Diese Gruppe kann auch als *Clearing Stelle* der N+N-Staaten verstanden werden: obschon sie eine notwendige Einrichtung ist, um den Militärbündnissen gegenüber an Gewicht zu gewinnen, er-

worden. Nach Beendigung der vorgesehenen Vertragsdauer im Jahre 1995 könnte die Schweiz theoretisch die Nuklearbewaffnungspläne wieder aufnehmen.

⁷ Der Begriff Rüstungskontrolle wird hier in seiner weiten Bedeutung gebraucht, d.h. auch Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen werden diesem Begriff zugeordnet.

⁸ Siehe Graphische Darstellung II im Anhang A.

schwert sie die systematische Erfassung und Bewertung der Initiativen der einzelnen N+N-Staaten.

Die helvetischen Beiträge während der Stockholmer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen sowie Abrüstung in Europa wurden von einer *defensiven* Einstellung der Schweizer Delegation bestimmt: Laut Vertretern des EMD in der schweizerischen Delegation wurde die schweizerische Ausgangslage von Verhandlungsinstruktionen des Bundesrates definiert, "wonach Einbrüche in die sicherheitspolitische Konzeption, in das Wehrsystem, in die Gesamtverteidigung und das Prinzip der dauernden und bewaffneten Neutralität verhindert werden mussten".⁹

Die Schweizer Delegation hat sich während der Konferenz aber nicht nur auf das Blockieren von Vorschlägen beschränkt; es sind auch folgende Initiativen von der Schweizer Delegation ausgegangen:

- *Ein militärisch bedeutsames System der Vorankündigung militärischer Aktivitäten mittels eines nach Informationsrubriken und Informationsgehalt standardisierten Rasters für Jahresübersichten und Detailankündigungen.* Dieser Vorschlag wurde von der Konferenz akzeptiert und wurde im Stockholmer Dokument in Form eines Jahreskalenders als wichtige vertrauensbildende Massnahme aufgenommen.

- *Beweglichkeit und Feuerkraft als Kriterium wurden für notifizierbare militärische Aktivitäten vorgeschlagen.* Dieser Vorstoss, der vor allem die Verbände getroffen hätte, die zum offensiven und weitreichenden Kampf der verbundenen Waffen befähigt sind, wurde von Italien abgelehnt, "weil es angeblich zu viele jugoslawische und schwedische Verbände ausserhalb des neuen Massnahmenregimes gelassen hätte".¹⁰

- In der Schlussrunde der Stockholmer Konferenz hat die Schweiz im Rahmen von Verhandlungen über das zukünftige Verifikationsregime das Angebot gemacht, den Inspektoren ein *neutrales Flugzeug* zur Verfügung zu stellen. Dieser Vorschlag, in den die Schweiz erhebliches Prestige investiert hatte, wurde von den Grossmächten in der letzten Phase der Konferenz abrupt abgelehnt.

⁹ Oberstleutnant i.Gst. Josef Schärli, "Das Stockholmer KVAE-Abkommen über vertrauensbildende militärische Massnahmen", in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Februar 1987.

¹⁰ Schärli, *ibid.*

Dieses Beispiel zeigt deutlich die Grenzen auf, an die Nicht-Bündnismitglieder bei Rüstungskontrollverhandlungen stossen. Trotz lautstarkem Verweis auf unkorrektes Verhalten anderer Delegationen¹¹ muss sich die helvetische Delegation in diesem Falle einen taktischen Fehler selber zuschreiben, nämlich den Versuch, im Rahmen einer Verhandlung, bei der man als vollwertiger Verhandlungsteilnehmer gilt, gleichzeitig als neutrale Drittpartei aufzutreten. Tritt man nur als Drittpartei auf, so tut man dies auf Anfrage, und ein Scheitern einer Initiative schade der Schweizer Diplomatie nicht. Im Falle des neutralen Flugzeuges fiel das Scheitern der Initiative auf die Schweizer KVAE-Delegation zurück, was nicht wünschenswert war.

Im Anschluss an die Stockholmer Konferenz hat sich die Schweizer Delegation bei den Verhandlungen über die Weiterführung der KVAE in Wien innerhalb und ausserhalb der N+N-Gruppe einen Namen damit geschaffen, dass sie sich kategorisch gegen eine Verschmelzung der KVAE mit den Gesprächen über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) wandte. Die Schweiz hat sich hier gegen andere N+N-Staaten, wie z.B. Schweden und Jugoslawien durchgesetzt. Die gegenwärtig in Wien stattfindenden Verhandlungen über *Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Europa* (VSBM) der 35 KSZE-Staaten sind somit nur durch einen festgeschriebenen Informationsaustausch mit den parallel laufenden KSE-Verhandlungen verbunden.¹²

Seit Beginn der VSBM-Verhandlungen hat die Schweizer Delegation durch das N+N-Paper CSCE/WV.5 vom 12. Juli 1989 ihre Initiativen angebracht. Es geht in erster Linie um Erweiterungen von vertrauensbildenden Massnahmen, die schon durch das Stockholmer Dokument adoptiert wurden. So wird von den N+N-Staaten z.B. versucht, die Notifikationsschwelle bei militärischen Aktivitäten mit Kampfpanzern weiter zu senken und die Verifikationspraxis zu verbessern.¹³

Es ist ein wichtiges Anliegen der Schweiz, der Milizarmee im Rahmen der VSBM eine besondere Behandlung zukommen zu lassen. Schon in Stockholm hatte die Delegation versucht, "jede Gelegenheit zu nutzen, um die Besonderheit des schweizerischen Milizwehrsystems hervorzuheben und den Boden für

¹¹ Siehe "Harte Worte der Schweiz am Ende der KVAE", in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. September 1986, S. 33.

¹² Siehe Graphische Darstellung II im Anhang A.

¹³ Unter dem Stockholmregime sind 300 und mehr Kampfpanzer notifikationspflichtig.

Sonderlösungen vorzubereiten (...)"¹⁴. Diese Zielsetzung wird nun auch in Wien weiterverfolgt.¹⁵

Der Bereich des strukturellen Informationsaustausches, durch den die Schweiz gehofft hatte, vermehrt die stehenden Verbände mit Massnahmen zu belasten, wurde dem 35er Forum im Sommer 1989 durch die KSE-Verhandlungen *de facto* entzogen: Die Militärbündnisse haben diesen Verhandlungsbereich kurzfristig auf ihre Agenda genommen. Die VSBM ist nun dem Risiko ausgesetzt, dass ihre Verhandlungen in diesem Bereich durch ein KSE-Abkommen präjudiziert werden.

Die vorsichtige Haltung der Schweiz hinsichtlich einer Annäherung an eigentliche rüstungskontrollpolitische Massnahmen hat sich auch in der Einbringung des Passus über "Beschränkende Massnahmen" ausgedrückt, der den Schlussteil des N+N-Papiers ausmacht. Es wird argumentiert, dass die Einbeziehung beschränkender Massnahmen "von den Ergebnissen bei den Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa und von der Erzielung von Stabilität auf niedrigerem Niveau" abhängt. Im Klartext bedeutet dies, dass die N+N-Staaten den Vollzug eines ersten Abkommens über konventionelle Abrüstung abwarten wollen, bevor sie sich auf Gespräche einlassen, die über vertrauensbildende Massnahmen hinausgehen.

b) Genfer Abrüstungskonferenz

Die Geschichte der Schweizer Beteiligung an der Abrüstungskonferenz ist kurz und bis jetzt nicht sehr ereignisvoll. Aufgrund der Ausweitung des multilateralen Forums auf 40 Mitgliedstaaten im Jahre 1980 hat die Eidgenossenschaft beschlossen, einen Beobachter an die Konferenz zu entsenden. Die Schweiz nimmt an dieser Konferenz somit in der Eigenschaft eines *Nichtmitgliedstaates mit Beobachterstatus* teil. Bis 1986 hatte der Schweizer Beobachter aber weder die nötige personelle noch administrative Unterstützung, um in der Konferenz einen Beitrag zu leisten, im Gegensatz zu anderen Beobachterstaaten. Mit dem Fortschritt der Verhandlungen über eine C-Waffenkonvention hat der Bund eingesehen, dass die Schweizer Präsenz verbessert werden sollte.

¹⁴ Schärli, *op.cit.*

¹⁵ Mehr Informationen zu diesem Thema befinden sich in diesem Artikel im Abschnitt über die Milizarmee.

Es gab bis jetzt nur sehr wenige Schweizer Beiträge in diesem Forum:

- Die Schweiz hat sich bis heute auf einige mündliche Interventionen im Rahmen einer dem Ad-hoc-CW-Komitee unterstehenden Arbeitsgruppe beschränkt. Dabei wurde vor allem die Beziehung zwischen Inspektoren und Privatindustrie in einem künftigen Verifikationsregime angesprochen.

- Die Schweiz hat eine sehr hohe Konzentration an hochmodernen Chemieanlagen und würde für die Inspektionen im Rahmen eines C-Waffenabkommens ein bedeutsames Problem darstellen. Schweizer Experten haben deshalb im Februar 1989 in einem Basler Chemiekonzern eine Probe-Inspektion durchgeführt und die Resultate der Genfer Abrüstungskonferenz unterbreitet. Solch ein Unterfangen darf als bescheidener aber dennoch kompetenter Beitrag der Schweiz zur Abrüstungskonferenz betrachtet werden.

- Der Auftritt von Staatssekretär Jacobi an der Abrüstungskonferenz am 3. August 1989 kommt einer schweizerischen Absichtserklärung gleich, sich vermehrt durch Gute Dienste im Rahmen der C-Waffenverhandlungen zu engagieren. Spezifisch hat der Staatssekretär vorgeschlagen, dass die Schweiz für die Infrastruktur wie auch andere Aspekte einer *Vorbereitenden Kommission* aufkommen würde, die ihre Tätigkeit zu dem Zeitpunkt aufnehmen würde, wenn ein noch zu bestimmendes Quorum an Staaten die C-Waffenkonvention unterzeichnet hätte. Die Vorbereitende Kommission müsste dann unter einer sehr grossen internationalen Beteiligung die von der Konvention nicht geregelten technischen und prozeduralen Einzelheiten regeln. Finanziell würde das für die Eidgenossenschaft einen Aufwand von vielen Millionen Franken bedeuten.

2. Strukturelle Anpassungen und Entscheidungsfindung

a) KSZE

Die 1989 durchgeführten Strukturveränderungen sowohl im EDA wie auch im EMD im Bereich der Rüstungskontrolle und Friedenserhaltung drängen eine vergleichende Übersicht der alten mit der neuen bürokratischen Ordnung auf.

Bei den KSZE-Verhandlungen - wie auch in allen anderen Fällen - liegt die Kompetenz, die Richtlinien für die Verhandlungsdelegation festzulegen, beim Gesamtbundesrat. Diese Richtlinien bleiben allerdings meistens sehr abstrakt und lassen der Delegation damit viel Manövrierefreiheit.

Der schweizerischen KSZE-Delegation stand bis anfangs 1989 der Chef des "KSZE Dienstes" des EDA vor. Er bekleidete den Rang eines Botschafters und unterstand direkt dem Staatssekretär. Neuerdings leitet nun der schweizerische Botschafter in Wien die besagte Delegation. Mit der Umstrukturierung wurde der KSZE-Dienst in der Zentrale in die neue Abteilung III eingeordnet.¹⁶

Der KSZE-Delegation gehörte in der Vergangenheit ebenfalls ein Vertreter des "Büros Sicherheitspolitik" des EMD an. Dieses Büro wurde 1973 in aller Eile errichtet, als der Bundesrat mit den beginnenden KSZE-Verhandlungen gewahr wurde, dass militärische Expertise vonnöten war. Mit der Umstrukturierung im EMD geht dieses Büro im Januar 1990 in einer neu geschaffenen *Abteilung für friedenspolitische Massnahmen* auf.¹⁷ Der Chef dieser Abteilung ist der tatsächliche Unterhändler bei den VSBM.

Die Neustrukturierung beider Departemente bringt wichtige Konsequenzen für die Entscheidungsfindung im Rüstungskontrollprozess mit sich. Im EDA wie im EMD werden mit der Schaffung einer neuen Abteilung alle rüstungskontrollpolitisch relevanten Aktivitäten neu in einem dafür geeigneten Organ zusammengefasst. Die folgenden Konsequenzen lassen sich schon jetzt absehen:

- Die Rüstungskontrollaktivitäten in beiden Departementen werden jetzt durch die Vorsteher dieser Abteilungen "personifiziert", d.h. endlich sind sowohl im EDA wie auch im EMD klar identifizierbare, verantwortliche Personen vorhanden, die auch als legitime Gesprächspartner ausserhalb der Verwaltung die schweizerische Rüstungskontrolle vertreten dürfen.

- Die hierarchischen Verhältnisse werden in beiden Departementen durch die Umstrukturierungen verändert. Im EDA wird der Bereich "Rüstungskontrolle" dem direkten Aufgabenkreis des Staatssekretärs entzogen und dem Vorsteher der Abteilung III auf Stufe Botschafter delegiert; d.h. aber auch, dass die Vorsteher der verschiedenen Dienste nicht mehr direkt dem Staatssekretär unter-

¹⁶ Siehe Graphische Darstellung III im Anhang A.

¹⁷ Siehe Graphische Darstellung IV im Anhang A.

stellt sind.¹⁸ Dies bedeutet zweifellos einen Verlust an Handlungsfreiheit für die unterstellten Dienste. Der Vorteil besteht darin, dass der Staatssekretär entlastet wird und die intra-departementale Koordinierung der Rüstungskontrollaktivitäten sich jetzt auf eine formelle und überschaubare Struktur abstützen kann.

- Im EMD wird die neue Abteilung im Gegensatz zum Büro Sicherheitspolitik nicht mehr dem Chef Untergruppe Front sondern direkt dem Generalstabschef unterstellt.¹⁹ Diese hierarchische Aufwertung beruht auf der Einsicht, dass für die Untergruppe Front mit ihrem sehr breiten Aufgabenbereich die aufgewertete Rüstungskontrolle eine zu starke Belastung darstellen würde. Im weiteren erlaubt die direkte Unterstellung unter den Generalstabschef eine hierarchische Angleichung an das EDA, was für die zwischendepartementale Koordination äusserst wichtig ist.

- Im EMD wurde ein *Konsultativorgan* geschaffen, das direkt dem Departementschef untersteht, und dem neben dem Vorsteher des EMDs, der Generalstabschef, der Leiter der neuen Abteilung und der Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung angehören. Es darf vermutet werden, dass dieses Organ die Rüstungskontrolle in einem breiten sicherheitspolitischen Rahmen beurteilen möchte und damit auch der neuen Abteilung gegenüber eine Art von *checks and balances* darstellen sollte. Ein Novum in der Praxis des EMD besteht auch darin, dass externe Fachleute in diesem Gremium formelle Beraterfunktionen ausüben können, ohne zuvor "militarisiert" zu werden (d.h. via Milizsystem in das entsprechende Gremium aufgeboten zu werden).

- Die zwischendepartementalen Koordinations- und Konsultationsstellen erfahren ebenfalls eine Veränderung. Die *Koordination Sicherheitspolitik* ist nach wie vor ein wichtiges Koordinierungsorgan, vor allem für den immer noch nicht klar abgegrenzten Kompetenzbereich der Genfer Abrüstungskonferenz. Unter der alten Struktur verband die "Koordination Sicherheitspolitik" das EMD über die Untergruppe Front mit dem EDA (Dienst für politische Sonderfragen). Diese Koordinationstreffen fanden mindestens zweimal jährlich statt. Unter der neuen Ordnung dürfte diese Koordination zwischen den beiden Abteilungsleitern durchgeführt werden.

¹⁸ Vgl. Graphische Darstellung III im Anhang A.

¹⁹ Vgl. Graphische Darstellung IV im Anhang A.

- Ein weiteres zwischendepartementales Organ wurde 1986 unter dem vielversprechenden Namen "Arbeitsgruppe Gute Dienste und Internationale Friedenssicherung" (AGDIF) geschaffen. Diese Gruppe ist kein Entscheidungsorgan, sondern dient dem kontinuierlichen zwischendepartementalen Gedankenaustausch sowohl in den Bereichen der Rüstungskontrolle als auch der guten Dienste. Wieweit die Polyvalenz der AGDIF in der neustrukturierten Umgebung ausgenützt wird, kann erst die Zukunft zeigen.

Die graphische Darstellung V stellt die neue formelle bürokratische Ordnung im Bezug auf die rüstungskontrollpolitisch relevanten Aspekte der KSZE dar. Es darf davon ausgegangen werden, dass die zwischendepartementale Koordination auf allen Ebenen durchgeführt wird, in formalisierter Form aber nur auf der Stufe der Abteilungsleiter existiert.

b) Abrüstungskonferenz

Im Gegensatz zur KSZE ist die bürokratische Unterstellung der Schweizer Delegation an der Abrüstungskonferenz auch nach der Umstrukturierung nicht klar umschrieben. Die Kompetenz wurde im EMD vom ehemaligen Büro Sicherheitspolitik auf die Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung übertragen, während im EDA die Kompetenz beim Dienst für Abrüstungs- und Nuklearfragen, dem ehemaligen Dienst für Politische Sonderfragen liegt. Die Delegation selbst bestand in der Vergangenheit nur aus einem Beobachter - traditionsgemäß einem in den Ruhestand getretenen Offizier hohen Ranges - und einem Rüstungskontrollexperten vom Dienst für Politische Sonderfragen.

Die notorische Unterbesetzung der Schweizer Delegation hat sich erst seit Anfang 1989 verbessert, als aufgrund wiederholter Proteste des Beobachters und interessierter Stellen in Bern der Entscheid gefasst wurde, der Schweizer Delegation vermehrt die fachtechnische Unterstützung des AC-Labors in Spiez zukommen zu lassen. Auch wurde Genf mit einem Beamten für die Verhandlungsgruppe Radiologische Waffen und einem Seismologen der ETH für die Gruppe wissenschaftliche Experten verstärkt.²⁰

²⁰ Die Verhandlungen über Radiologische Waffen sollten auch die Schweiz interessieren, da in ihrem Rahmen über den Schutz von zivilen Nuklearanlagen diskutiert wird. Die *Gruppe wissenschaftlicher Experten* erarbeitet ein weltweites seismologisches Netz, das Atomexplosionen unter der Erdoberfläche feststellen kann. Ihr Ziel besteht darin, ein glaubwürdiges Verifikationssystem auf die Beine zu stellen, um Verhandlungen über das Allgemeine Verbot von Atomversuchen zu beschleunigen.

Mit der Vergrößerung der Schweizer Delegation in Genf und der Neustruktur im EMD und EDA stellt sich die Frage, wieweit die traditionelle Rolle des Beobachters noch bewahrt werden kann. In der Vergangenheit war das Engagement des Beobachters durch die Tatsache erschwert, dass er weder Mitglied des Büro Sicherheitspolitik noch einer anderen Regierungsinstanz war. Dies entzog ihm nötige Lobbyfunktionen innerhalb der Verwaltung wie auch einen direkten administrativen *back-up* von der Zentrale.

Unter der Neustrukturierung stellt auch die Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung des EMDs einen Vertreter.²¹ Dies wird die zwischendepartementale Koordination erheblich erleichtern. Die Zukunft des Beobachters selbst ist eher ungewiss. Es bestehen mehrere Möglichkeiten, seine Rolle strukturell aufzuwerten oder aber auch wegzudefinieren. Sollte die Tradition des Beobachters beibehalten werden, so könnte er der neuen Abteilung im EMD zugeordnet werden. Es gäbe aber auch die Option, die Stelle wegzudefinieren und dafür die Schweizer Mission in Genf aufzuwerten. Der Missionschef in Genf würde in solch einer Entwicklung protokollarisch zum Schweizerischen Delegationschef erkoren.

Die Richtlinien an die Genfer Delegation werden in ähnlicher Weise erarbeitet, wie wir das bei der KSZE gesehen haben; zusätzlich müssen hier folgende Beobachtungen angebracht werden:

- Das EMD (über die Abteilung Friedenspolitische Massnahmen) und das EDA (über die Abteilung III) erteilen Instruktionen, es fehlen jedoch - im Unterschied zu den Wiener Verhandlungen - vom Bundesrat festgesetzte Richtlinien. Die Koordinierung wird durch das Gremium "Koordination Sicherheitspolitik" gewährleistet, Grundsatzentscheide können auch auf Stufe Generalstabschef/Staatssekretär gefasst werden.

- Wie bereits erwähnt, setzt die Teilnahme an den C-Waffenverhandlungen ein erhebliches Fachwissen voraus. Die Delegation ist deshalb auf die Unterstützung von Experten angewiesen, die vom AC-Labor Spiez und gelegentlich auch vom AC-Schutzdienst der Armee gestellt werden. Diese Unterstützung blieb aber bis heute nur sporadischer Natur, nicht wegen des fehlenden Interesses der genannten Organe, sondern wegen des Personalmangels. Dieser Um-

²¹ Vgl. Graphische Darstellung VI im Anhang A.

stand spiegelt eine die Genfer Verhandlungen vernachlässigende Prioritätenpolitik der Gruppe für Rüstungsdienste wider, der das AC-Labor administrativ unterstellt ist.

- Während des politischen Entscheidungsprozesses kann die private Industrie über die Arbeitsgruppe Chemie ihre Interessen wahren.²² Dieses Konsultationsgremium wurde 1987 geschaffen, um den etwas holperigen Dialog zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung zu verbessern.

3. Verwaltung der bestehenden Rüstungskontrollabkommen

Die Erfahrungen der schweizerischen Regierung mit der Verwaltung von Rüstungskontrollabkommen beschränken sich auf den Atomsperrvertrag und das Stockholmer Dokument. Alle anderen Abkommen im Bereich der Rüstungskontrolle, denen die Schweiz beigetreten ist, verlangen kaum einen administrativen Aufwand.²³

Mit der Ratifikation des Atomsperrvertrages begannen für die Schweiz auch die Verwaltungsarbeiten. Damit betraut wurde Professor C. Zangger vom Bundesamt für Energiewirtschaft und Minister H. von Arx vom Dienst für Politische Sonderfragen. Die Tatsache, dass die Schweiz immer mehr Waren exportierte, die auf der "trigger list" der internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) stehen, hat ihre Arbeit in der Folge nicht gerade erleichtert. Auch im Bereich der IAEA-Safeguards ist die wichtigste und zugleich schwierigste Aufgabe, die Erwartungen des Staates und den Freiraum der Privatindustrie in Einklang zu bringen.

Das andere Übereinkommen, das einen beachtlichen administrativen Aufwand verlangt, ist das Stockholmer Dokument. Dieses Abkommen bringt folgende Aufgaben mit sich:

²² Bundesrat R. Felber erwähnte am 14. März 1988 zum ersten Mal, dass eine solche Arbeitsgruppe bestehe, und zwar in seiner Antwort auf die Anfrage Grendelmeier (EVP) im Nationalrat.

²³ Aufgaben, die aufgrund informeller internationaler Absprachen über Exportkontrolle anfallen, werden in diesem Artikel nicht berücksichtigt.

- Erstellen eines Jahreskalenders, mit vorausschauenden Übersichten über militärische Aktivitäten, welche die Truppenmanöver der folgenden zwei Jahre ankündigen;
- Austausch von diplomatischen Notizen;
- Entsendung von Beobachtern zu ausländischen Manövern, sofern sie einen bestimmten Umfang haben²⁴,
- logistische Vorbereitung im Hinblick auf mögliche Inspektionen anderer KSZE-Mitglieder in der Schweiz.

Die grössten Vorbereitungsarbeiten im Rahmen des Stockholmer Abkommens verursachen jedoch die Einladungen von ausländischen Beobachtern zu hiesigen Manövern. Das Abkommen sieht vor, dass für Truppenmanöver, bei welchen mehr als 17'000 Soldaten teilnehmen, militärische Beobachter eingeladen werden müssen. Nun bringt es die Natur des schweizerischen Milizsystems mit sich, dass oft Manöver durchgeführt werden, die diesen "Schwellenwert" übersteigen. So war die Schweiz im Jahre 1988 zum Beispiel das einzige neutrale Land, das verpflichtet war, ausländische Beobachter einzuladen; der Übungsrhythmus der verschiedenen Armeekorps führte dazu, dass ausländische Beobachter innert weniger Wochen gar zweimal eingeladen werden mussten.

Da die Anzahl der Beobachter zwischen zwanzig und vierzig Personen liegt und eine "Beobachtung" sich über mehrere Tage erstreckt, bedürfen solche Einladungen seriöser Vorbereitung, um die logistischen, diplomatischen und militärischen Fragen adäquat zu lösen. Während die Kosten vom EMD getragen werden, wird die diplomatische Unterstützung vom Politischen Sekretariat und dem KSZE-Dienst geleistet; ein Grossteil der anfallenden Lasten wird aber von den Korps selbst getragen. Um die ansteigenden Lasten bürokratisch besser verarbeiten zu können, wurde im Rahmen der neuen Abteilung für Friedenspolitische Massnahmen eine Sektion "Abkommensvollzug" geschaffen.

Es sind aber nicht nur der Atomsperrvertrag und das Stockholmer Dokument, die dem Bund viel administrative Arbeit verursachen. Die Schweiz steht immer mehr unter Druck, an Ad-hoc-Treffen teilzunehmen, was, wie das Beispiel der Pariser Konferenz über Chemische Waffen zeigt, einiges an Vorbereitungsarbeit und Qualifikation der teilnehmenden Diplomaten voraussetzt. Zu erwähnen

²⁴ Im Jahre 1988 "beobachtete" die Schweiz 17 solcher Manöver.

sind hier ebenso die Überprüfungskonferenzen des Atomsperrvertrages und der Bio/Toxin-Waffen-Konvention, die alle fünf Jahre stattfinden.²⁵

Alle diese geschilderten Aktivitäten führen heute in der Schweiz einige wenige Beamten aus. Es muss nicht besonders betont werden, dass die Verwaltung schon bald Rüstungskontrollabkommen nur noch ungenügend bearbeiten kann, vor allem wenn die Schwellenwerte des Stockholmer Dokuments weiter herabgesetzt werden und die Schweiz einem etwaigen C-Waffenvertrag der Genfer Abrüstungskonferenz beitreten möchte.

Der Beitritt der Schweiz zur C-Waffenkonvention würde die rüstungskontrollpolitisch administrativen Bürden in einem Ausmass erhöhen, die aller Wahrscheinlichkeit nach von den eidgenössischen Entscheidungsträgern zurzeit noch kaum erfasst wird. Die bis heute kantonal geregelten Chemieproduktionsüberwachungen müssten auf Bundesebene neu geregelt werden, um den Vollzug des Abkommens durchführen zu können. Zusätzlich müsste eine Koordinationstelle eingerichtet werden, die die Vor-Ort-Inspektionen in der Schweiz mit der internationalen Überwachungsagentur abspricht.²⁶

IV Grenzen einer aktiven schweizerischen Rüstungskontrollpolitik

1. Kein Konzept und fehlende Mittel

Unsere Regierung hat ein eher geringes Interesse, sich am Prozess der Rüstungskontrolle ernsthaft zu beteiligen. Dies hat auch Bundesrat Villiger dem sowjetischen Verteidigungsminister Jasow während seines Moskau-Besuchs klargemacht, als er ihm mitteilte, dass die Schweiz erst abrüsten werde, nachdem die beiden Militärblöcke ihre Streitkräfte abgebaut hätten.²⁷ Als hauptsächlichster Grund für eine solche Haltung wird angeführt, dass die Schweizer

²⁵ Die genaue Bezeichnung des B-Waffen-Übereinkommens lautet: "Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Produktion und Lagerung von bakteriologischen, biologischen und Toxin-Waffen und über ihre Vernichtung", 10.4.1972.

²⁶ Für weitere Aufgaben, die der Schweiz im Rahmen eines Chemiewaffenvertrages zufielen, vgl. Sutherland, R. G., *The role of national and international organisations in verification*. Der Artikel wurde am 14. Arbeitstreffen der Pugwash über chemische Waffen unterbreitet, das am 28./29.1.1989 in Genf stattfand (S. 6 ff.).

²⁷ General Chervov in einem öffentlichen Referat gehalten im Rahmen des PSIS-Luncheon Meetings am Institut universitaire de hautes études internationales, Genf, 11. Mai 1989.

Armee defensiver Natur sei, und dass sich ihr Milizsystem sowieso nicht zur Rüstungskontrolle eigne.

Ob diese traditionelle Schweizer Haltung in einer Zeit der tiefgreifenden militärischen Umstrukturierungsbemühungen in Ost und West noch seine Berechtigung hat, ist eine Frage, mit der sich anscheinend wenige Stimmbürger und politische Instanzen auseinandersetzen. Schaut man sich die politischen Debatten von National- und Ständerat an, gibt es in diesem Bereich nur wenige engagierte Volksvertreter.²⁸ Der parlamentarischen Opposition der 50er und 60er Jahre, die die nukleare Option bekämpfte, gelang es nicht, ihre politische Stellungnahme in ein dauerndes Engagement für die Rüstungskontrolle umzumünzen, ganz im Gegensatz zu Schweden.²⁹

Diesem fehlenden Interesse liegt wohl die Tatsache zugrunde, dass die Rüstungskontrolle in der Schweiz nach wie vor keine Regierungspolitik ist; es fehlt ein politisches Konzept, das die Rolle der Rüstungskontrolle im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik definiert und das der Regierung und Verwaltung entsprechende Kompetenzgrundlagen erteilt. Es ist bezeichnend für den geringen Stellenwert der Rüstungskontrolle in der Schweiz, dass die Konzeption der Gesamtverteidigung von 1973³⁰, die allgemein als ein sehr umfassender Rahmen der eidgenössischen Sicherheitspolitik gilt, die Rüstungskontrolle nicht erwähnt, geschweige denn ihr eine Rolle in der Sicherheitspolitik zuteilt. Dasselbe trifft auch für Bundesratserklärungen über die Sicherheits- und Friedenspolitik zu: Wohl wird die KSZE erwähnt, doch die These wird nirgends vertreten, dass Rüstungskontrolle auch die schweizerische Sicherheit erhöhen könnte.

In diesem Zusammenhang ist der Mangel an Regierungsbeamten hervorzuheben, die im Bereich der Rüstungskontrolle über Wissen und Erfahrung verfügen. Bis vor kurzem bestand das Büro Sicherheitspolitik des EMD aus einer ein-

²⁸ Eine rühmenswerte Ausnahme ist in diesem Zusammenhang die Initiative einiger Parlamentarier, die am interparlamentarischen Treffen zum Thema "Defensive Verteidigung" das schweizerische Milizsystem vorstellten. Dieser schweizerische Beitrag war 1988 beim interparlamentarischen Treffen in Guatemala-City von entscheidender Bedeutung, als man ein Modell einer ausschliesslich defensiven Verteidigung entwarf; vgl. *"Peace and Development in the World by Creating an Atmosphere of trust in Interstate Relations, Leading to the Adoption of Purely Defensive Military Concepts"*, 79th Inter-Parliamentary Conference, Guatemala, 11. - 16. April 1988, Conf/79/3-M4, S. 1ff.

²⁹ Die schwedischen Atomwaffengegner haben sich nach dem schwedischen Beitritt zum Atomsperrvertrag 1969 zu einer wirksamen (parlamentarischen und ausserparlamentarischen) Lobby für Rüstungskontrolle entwickelt.

³⁰ Ihr genauer Titel lautet: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, vom 27. Juni 1973.

zigen Person, nämlich dem militärischen Unterhändler selbst. Ähnliches liesse sich auch zu den entsprechenden Regierungsstellen im EDA sagen.³¹

Tatsächlich trägt die Personalpolitik dieses Departements - Versetzung alle drei Jahre, was eher Allgemeinbildung als Spezialwissen fördert - wenig dazu bei, Rüstungskontrollspezialisten in ihren Reihen zu fördern.

Aus Mangel an Experten konnte die Schweiz 1988 an der Gruppe der Seismischen Experten der Genfer Abrüstungskonferenz nicht teilnehmen, obwohl dies von der Beobachterdelegation gewünscht worden war. Ebenso wenig stehen der Regierung andere Instrumente zu einer adäquaten Rüstungskontrollpolitik zur Verfügung, wie dies z.B. in Schweden mit dem "National Defence Research Institute" der Fall ist, das der schwedischen Regierung und den Abrüstungsdelegationen mit ihren Experten und Gutachten beratend zur Seite steht.

2. Milizarmee

Die Schweiz gehört zu jenen Ländern, die nicht an einem "Sicherheitsdilemma" im Sinne von Arnold Wolfers leiden.³² Mit anderen Worten trifft es auf die Schweiz nicht zu, dass die defensive Natur ihrer Armee als Möglichkeit zur Offensive interpretiert werden könnte. Als kleines und neutrales Land geniesst sie das Privileg, ihr militärisches Potential erhöhen zu können, ohne gleich mit Vergeltungsmassregeln anderer Länder rechnen zu müssen. Auch das Milizsystem trägt zu der hierzulande weitverbreiteten Ansicht bei, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung ausschliesslich die Mitglieder der beiden grossen Militärpakte und ganz besonders die Länder mit stehenden Streitkräften und Offensivfähigkeiten betreffen. Um die Rüstungskontroll-Unfähigkeit der Milizarmee zu illustrieren, wird als Beispiel nicht völlig zu Unrecht das Konzept der "Armee 95" angeführt, dessen Implementierung effektiv einen unilateralen Abbau der Truppen von über 20 % mit sich bringen würde.

Das schweizerische "Sicherheitsdilemma" resultiert aus der Denkweise, dass die schweizerische Sicherheit durch Rüstungskontrollmassnahmen nicht unbedingt verbessert werde; im Gegenteil, es wird befürchtet, dass gewisse Abrü-

³¹ Während den Wiener-Mandatsverhandlungen hatte der KSZE-Dienst nicht genügend Beamte, um sowohl in Wien als auch in Bern die Aufgaben adäquat zu bewältigen.

³² Wolfers, Arnold, "Discord and Collaboration", Baltimore, John Hopkins Press, 1962, S. 158.

stungsmassnahmen das Milizheer des neutralen Kleinstaates Schweiz proportional viel härter treffen könnten als die Streitkräfte eines Bündnismitglieds.³³ Internationalen Erwartungen, dass auch Kleinstaaten wie die Schweiz dem gegenwärtigen Abrüstungstrend folgen sollten, hat Staatssekretär Brunner folgende Analogie entgegengehalten: "Falls morgen die Vereinigten Staaten 50'000 Mann [aus Europa] nach Iowa abziehen und die Sowjetunion 100'000 Soldaten nach Sibirien, was sollen wir dann tun? Sollen wir unsere Truppen in den Kanton Nidwalden schicken? Wir haben keine Armee mit einer offensiven Strategie und können deshalb nicht gleich behandelt werden."³⁴

Die Milizarmee hat sich schon immer als Problem entpuppt, sobald es schweizerische Bemühungen gab, sich vermehrt in der Rüstungskontrolle zu engagieren. Dies hatte sich schon während der Genfer Abrüstungskonferenz von 1932 wie auch wiederum an der KVAE manifestiert.

Im Jahre 1932 hat sich vor allem im EMD die Befürchtung breitgemacht, dass ein allfälliger Truppenabbau unweigerlich die allgemeine Wehrpflicht tangieren würde. Dies wurde als sehr gravierend angesehen, "denn die allgemeine Wehrpflicht ist nicht nur ein militärischer Grundsatz; sie ist eine unentbehrliche politische Grundlage unserer Bundesverfassung".³⁵ Das Problem der Milizarmee entwickelte sich innerhalb der Verwaltung zum Streitobjekt zwischen dem EMD und dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD). Das EMD versuchte während zwei Jahren die Teilnahme an der Konferenz zu verhindern. Diese Opposition wurde von EMD-Chef Minger angeführt, der schon 1930 den Vorsteher des EDP, Bundesrat Motta, vor einer Teilnahme warnte, indem er anführte, dass die Schweiz keine Veranlassung habe, sich "auf einen Vertrag einzulassen, der die ausgebildeten Reserven auch treffen würde".³⁶

³³ Vgl. Schärli, Josef, "Die KSZE und die Schweiz", *Der Staatsbürger*, Nr. 4, 10. Juni 1988, insbesondere S. 42: "So ergibt sich die paradoxe Situation, dass gelegentlichen Truppenübungen von Milizheeren, die wegen ihres nicht-permanenten Charakters keine Dauerbedrohungskapazität darstellen, mit den militärischen Aktivitäten der stehenden Heere der Grossmächte über einen gleichmacherischen Leisten geschlagen werden, dies trotz der im Mandat-Ingress ausgesprochenen Verpflichtungen, Massnahmen auf der Grundlage der Gleichheit der Rechte, der Ausgewogenheit und der gleichen Achtung der Sicherheitsinteressen aller Teilnehmerstaaten der KSZE zu schaffen."

³⁴ Brunner, Edouard, "Voici nos conditions", Interview in: *L'Hebdo*, 12. März 1987, S. 2 [übersetzt vom Autor].

³⁵ Le Chef du Service de l'Etat-Major général du Département militaire, H. Roost, au Département militaire, *Documents Diplomatiques Suisses, Commission Nationale pour la Publication de Documents Diplomatiques Suisses*, Vol. 10, Bern, Benteli Verlag, 1982, S. 297.

³⁶ Le Chef du Département militaire, R. Minger, au Chef du Département politique, G. Motta, *ibid.*, S. 83 f.

Der zwischendepartementale Konflikt fand während der Konferenz seinen Höhepunkt, als der Generalstabschef mit dem Rückzug der militärischen Delegierten aus der Schweizer Delegation drohte um zu erreichen, dass Punkte über den Nicht-Einbezug der Miliztruppen in den Abrüstungsvertrag - 'auf die in mehreren Eingaben ans Politische Departement hingewiesen' wurde - in die Instruktion an die Delegierten aufgenommen werden.³⁷

Über 50 Jahre später wurde im Rahmen der KVAE vor allem in denjenigen Rüstungskontrollmassnahmen eine Gefahr gesehen, welche die *Mobilmachung* des Milizheeres beeinträchtigen könnten. Hier hat die Schweizer Delegation wiederholt darauf hingewiesen, dass die gesamte Glaubwürdigkeit der Schweizer Armee auf der Fähigkeit beruht, in Krisenzeiten rasch die Mobilmachung durchführen zu können. Von Bestrebungen, die Mobilmachung zu limitieren, wäre die Schweiz demzufolge mehr betroffen als ein Vertragspartner mit einem Berufsheer.

Wie haben die Schweizer Delegationen 1932 und während der KVAE in Stockholm dieses Problem gelöst? In beiden Fällen wurde der Versuch unternommen, eine Spezialregelung für die Milizarmee zu erlangen:

- 1932 wurde dem Anliegen, die Milizarmee der Schweiz nicht denselben Abrüstungsmassnahmen stehender Heere aussetzen zu müssen, vor und während der Konferenz sehr viel Zeit gewidmet. Während den Verhandlungen der vorbereitenden Abrüstungskommission wurde den USA die Garantie abgegeben, dass ihre Nationalgarde nicht unter die Abrüstungskonvention fallen würde. Diese Sonderregelung der amerikanischen Miliztruppen wurde daraufhin von der Schweiz als wichtiger Präzedenzfall für ihre eigene Milizarmee betrachtet. In diesem Sinne unterbreitete die Schweizer Delegation der Konferenz den Vorschlag, die Nichtunterstellung der Milizarmee unter den Abrüstungsvertrag im Rahmen eines *régime spécial des armées de milice* zu kodifizieren.³⁸ Ob der Vorschlag vom Plenum akzeptiert worden wäre, bleibt ungewiss, da die Ausnahmeregelung auch von Staaten mit Berufsheeren hätte benutzt werden können, um Reservisten nicht den Truppenbeständen anrechnen zu müssen.

³⁷ Instructions aux délégués suisses à la Conférence du Désarmement, Bern 1932, *ibid.*, S. 310.

³⁸ "Le Chef du Service de l'Etat-Major général du Département militaire, H. Roost au Département militaire," *ibid.*, S. 297. Der Wortlaut des Protokolls befindet sich im Anhang B.

- In Stockholm versuchte die Schweiz auf verschiedene Arten eine differenzierte Behandlung für die Milizarmee zu erreichen. Im Gegensatz zu 1932 wurde aber angesichts des "international wachsenden Hanges zu gleichmacherischen Lösungen"³⁹ von einer allgemeinen Ausnahmeregelung für Milizheere abgesehen; dies war im Gegensatz zur Genfer Abrüstungskonferenz auch nicht notwendig, da in den Stockholmer Verhandlungen, die auf dem Madrider Mandat von 1983 beruhten, keine eigentlichen Abrüstungsmassnahmen vorgesehen waren. Der Versuch, eine unterschiedliche Behandlung zwischen defensiven statischen Armeen und Streitkräften mit grossen Offensivdispositiven einzuführen, gelang nur sehr beschränkt.⁴⁰

Bei den Bemühungen, für die Mobilmachung eine Sonderregelung zu finden, stiess die Schweizer Delegation auf den Widerstand der NATO-Länder, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und Grossbritanniens.⁴¹ In dieser Situation griff die eidgenössische Delegation zur *interpretativen Erklärung*, die zum Stockholmer Schlussdokument abgegeben wurde. Darin wird auf den spezifischen Charakter der eidgenössischen Verteidigungspolitik hingewiesen, die zu einem grossen Teil auf dem Milizsystem basiere.⁴² Die Erklärung, die sich formell von einem Vorbehalt unterscheidet, aber de facto dieselbe Wirkung hat, nimmt folgende Aktivitäten von den Stockholmer Bestimmungen aus:

- Mobilisierungsübungen
- Teilmobilmachung
- Allgemeine Mobilmachung

Die unilaterale Ausnahmeregelung ist eine nicht sehr elegante Lösung für die Schweizer Diplomatie, hat sich aber - *faute de mieux* - auch bei den Wiener Verhandlungen fortgesetzt: Bei der Annahme der Wiener Schlussdokumente 1989 hat der Chef der Schweizer Delegation, Botschafter Schenk, die interpreta-

³⁹ Schärli, *op.cit.*, S. 42.

⁴⁰ Die ins Schlussdokument eingegangene Notifikationspflicht für Manöver mit mehr als 300 Kampfpanzer könnte man als eine Massnahme ansehen, die vor allem offensiv orientierte Streitkräfte betrifft.

⁴¹ Schärli, Josef, "Das Stockholmer KVAE-Abkommen über vertrauensbildende militärische Massnahmen", in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. Februar 1987, S. 35.

⁴² Vgl. Stockholmer-Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, 1984 - 1986, S. 20: "[...] Im Hinblick auf den besonderen Charakter der Organisation der schweizerischen Landesverteidigung, die wesentlich auf dem Milizsystem beruht und ausschliesslich darauf ausgerichtet ist, die Verteidigung des nationalen Hoheitsgebietes sicherzustellen [...]").

tive Erklärung quasi präventiv auch für ein zukünftiges Wiener-Abkommen wiederholt und damit die schweizerische Ausnahmeregelung bekräftigt.

Mit dem für die Schweiz sonst ungewöhnlichen Alleingang an einem multilateralen Prozess drängt sich die Frage auf, ob die Eidgenossenschaft schon an die Grenzen ihrer rüstungskontrollpolitischen Möglichkeiten gestossen ist. Wie wird die Schweiz bei zukünftigen Massnahmen reagieren, die wiederum die Handelsfreiheit einzubinden drohen? Die Schweizer Delegation könnte entweder versuchen - wahrscheinlich ohne grossen Erfolg - die unangenehmen Massnahmen von der Verhandlungsagenda fernzuhalten, oder weiterhin in interpretativen Erklärungen Zuflucht zu suchen. Langfristig würde eine solche Aussen- und Sicherheitspolitik aber die Glaubwürdigkeit der Eidgenossenschaft, der Begriffe wie Disponibilität und Solidarität so wichtig sind, untergraben.

3. Beziehung zwischen Staat und Privatwirtschaft

Rüstungskontrolle ist nicht ein Monopol des Staates; häufig werden Interessen der schweizerischen Privatwirtschaft direkt oder indirekt von Rüstungskontrollmassnahmen betroffen. Die davon abzuleitende notwendige Abstimmung zwischen Regierung und Industrie findet indessen nur sehr beschränkt statt; oft erweisen sich Differenzen oder fehlende Konsultationsbereitschaft seitens der Wirtschaft als Hemmschuh für eine aktive eidgenössische Rüstungskontrollpolitik. Erfahrungen aus der Zeit der Atomsperrvertrags-Debatte hinterliessen ihre Spuren in der Beziehung zwischen der Wirtschaft und dem Bund. Damals wirkte die schweizerische Wirtschaft einer Ratifikation entschieden entgegen, indem sie die Entscheidungsfindung der Räte während mehreren Jahren blockierte.⁴³ Die notwendigen Konsultationen zwischen Vertretern der Regierung und der Industrie begannen erst drei Jahre nach der Eröffnung der Atomsperrvertrags-Konferenz, also nur sehr kurz vor der Annahme des ausgehandelten Vertragstextes, und damit zu spät um noch allfällige Einwände geltend machen zu können.

Ebenso holperig könnte sich der Weg zur Ratifikation eines Chemiewaffenvertrags gestalten. Wie beim Atomsperrvertrag begannen auch im Falle der Verhandlungen über eine C-Waffen-Konvention die Konsultationen erst nach wie-

⁴³ Vgl. die ausgezeichnete Schilderung dieser Auseinandersetzung von Winkler, Theodor, *Kernenergie und Aussenpolitik*, Berlin, Berlin Verlag, 1981, S. 252 - 316.

derholten Aufforderungen der Verwaltung an die Industrievertreter, sich bei den zuständigen Regierungsinstanzen zu informieren. Die Industrie wurde aus ihrer Gleichgültigkeit aufgerüttelt, als 1986 die Genfer Verhandlungen schnell vorankamen und ein baldiger Vertragsabschluss nicht mehr ausgeschlossen werden konnte.

Es ist vor allem die Verifikation der Nichtproduktion - insbesondere die Bestimmungen von Artikel VI zur "Inspektion-Vor-Ort" - gegen die sich die Industrie sperrt. Man befürchtet, dass Inspektionen innerhalb der chemischen Anlagen den Schutz des geistigen Eigentums gefährden könnten. Gespräche der Bundesverwaltung mit der Privatwirtschaft, vertreten durch die Dachorganisation der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie (SGCI), wurden 1987 im Rahmen einer neu erstellten "Arbeitsgruppe Chemie" aufgenommen.⁴⁴

Die Koordinierung zwischen Verwaltung und Industrie stellt ein schwieriges Unterfangen dar. Dies hat sich auf zwei Ebenen manifestiert:

Erstens bleibt es unklar, wie repräsentativ die Dachorganisation SGCI tatsächlich ist. So gibt es im Bereich der Verifikation unterschiedliche Auffassungen innerhalb der chemischen Industrie. Die SGCI vertrat lange die Ansicht, dass nur Inspektoren gleicher Staatsangehörigkeit, in diesem Fall schweizerischer Nationalität, zu gewissen Produktionsanlagen, die besonderer Geheimhaltung bedürfen, Zutritt haben. Diese kategorische Haltung wurde aber nicht von allen Industrievertretern geteilt.

Zweitens ist die internationale Zusammenarbeit konflikträftig, da hier verschiedene Interessen miteinander kollidieren. Die Dachorganisation der Chemie erarbeitet ihre Stellungnahmen zusammen mit den Schwesterorganisationen anderer westlicher Länder, ist also eng mit der westlichen Gruppe der Abrüstungskonferenz verbunden. Ganz im Unterschied dazu hat sich die schweizerische Delegation bei der Genfer Konferenz der westlichen Gruppe nicht angeschlossen, sie zögert zugleich auch, sich mit der Gruppe der 21 (die aus nicht-paktgebundenen Staaten besteht), zu koordinieren. Das Arbeitsverhältnis zwischen SGCI und den Industrievertretern der westlichen Gruppe präjudiziert eine aktive Politik der Schweizer Delegation in informeller Anlehnung an die

⁴⁴ Vgl. Graphische Darstellung VI im Anhang A.

Gruppe der 21; die Konsequenz ist eine andauernde Isolierung der Schweiz in der Abrüstungskonferenz.⁴⁵

Es besteht nichtsdestoweniger Anlass zu mehr Optimismus als zu Zeiten der Atomsperrvertrags-Debatte. Die Probe-Inspektion hat gezeigt, dass eine Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft auch in vertraulichen Bereichen möglich ist. Zudem hat sich die Zusammenarbeit 1989 durch die gemeinsame Teilnahme an der Internationalen Konferenz gegen Chemische Waffen in Canberra verfestigt. Auch liess der Auftritt von Staatssekretär Jacobi an der Genfer Abrüstungskonferenz vom Sommer 1989 durchblicken, dass die Schweiz sicherheitspolitischen Interessen (via C-Waffenkonferenz) den Vortritt gegenüber den Interessen der chemischen Privatwirtschaft gibt. Solch eine frühzeitige klare Stellungnahme der Schweizer Regierung wird zweifellos der Ratifizierungsdebatte helfen, den C-Waffenvertrag ohne grosse Polemik durchs Parlament zu bringen.

Abschliessend muss festgehalten werden, dass die formellen Voraussetzungen der Schweiz ungenügend sind, um die Interessen ihrer Wirtschaft an der Abrüstungskonferenz wahrzunehmen. Vom Personal- und Expertenmangel abgesehen fehlt der Schweiz der notwendige Status an der Genfer Konferenz, um mit ihren Vorstössen ins Gewicht fallen zu können. Der Schweizer Beobachter darf zwar das Wort ergreifen, Arbeitspapiere unterbreiten, Vorschläge machen etc.; die Teilnahme an der Konsensfindung ist ihm aber verwehrt. Es gibt keinen Grund für die Schweiz, ihre Kandidatur nicht auch an der Abrüstungskonferenz anzumelden, eine Prozedur, die keinen politischen Kraftakt bedeuten und zugleich die Glaubwürdigkeit gegenüber der schweizerischen Industrie und der internationalen Gemeinschaft aufwerten würde.

V *Ausblick*

Angesichts des gravierenden Mangels der Schweiz an Instrumentarien im Bereich der Rüstungskontrolle wurden in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet und neue Vorschläge vorgebracht. Um das Fehlen von Fachleuten und Fachwissen zu beheben, hat die Schweizer Regierung ver-

⁴⁵ So war es der Schweizer Delegation im Sommer 1988 z.B. nicht möglich, an einem von Schweden organisierten, informellen Treffen von Vertretern der Industrie und Regierung der Gruppe der 21 teilzunehmen, weil die SGCI keinen Vertreter entsandte.

schiedene Anstrengungen unternommen. Eine parlamentarische Initiative führte zur Gründung eines "Ausbildungsprogramms in Sicherheitspolitik".⁴⁶

In der Hoffnung, zukünftig vermehrt auf Expertisen zurückgreifen zu können, gründete der Bundesrat ebenfalls 1986 an der ETH Zürich die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Ob diese Forschungsstelle den Erwartungen gerecht wird, hängt in erster Linie von der Bundesunterstützung ab, die - finanziell wie auch in anderer Form - den Aktivitätsrahmen damit bestimmt.

Die strukturellen Umgestaltungen im EDA und dem EMD stellen zweifelsohne eine Verbesserung der bürokratischen Entscheidungsfindung dar. Wieweit sich dies auf die Praxis durchschlagen wird, muss die Zukunft erst noch zeigen.

Strukturelle Verbesserungen werden auch in der Zukunft eine Notwendigkeit bleiben:

- Im Bereich der Genfer Abrüstungskonferenz wäre es denkbar, das AC-Labor mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen. Eine Aufwertung dieses Labors würde es erlauben, den wachsenden technischen Ansprüchen der Rüstungskontrolle kompetent begegnen zu können. Das AC-Labor wäre somit in der Lage, die wiederholt eingegangenen Verpflichtungen des EDA und des EMD, vermehrt Gute Dienste zu leisten, glaubwürdig zu unterstützen.

- Um das Parlament vermehrt in die Rüstungskontrolle mit einzubeziehen, wäre es von Vorteil, eine gemischte Abrüstungskommission zu schaffen, wie sie schon in Schweden existiert. Solch eine Kommission würde Vertreter der Verwaltung mit Parlamentariern zusammenbringen und könnte die Schweizer Legislative vermehrt - inhaltlich wie auch finanziell - für Rüstungskontrollfragen sensibilisieren.

- Trotz der Erstellung des Konsultativorgans unter dem EMD-Chef, wäre es denkbar, ein permanentes Beratungsorgan zu kreieren. Ein Vorschlag aus der Feder von Divisionär Däniker sieht vor, die Stelle eines Delegierten für Rüstungskontrolle zu schaffen.

⁴⁶ Dieses Programm begann seinen Unterricht 1986 am "Institut universitaire de hautes études internationales" in Genf. Seit 1989 nehmen auch Vertreter von europäischen neutralen Staaten und von Nachbarländern der Schweiz an diesem Lehrgang teil.

stungskontrolle zu schaffen; dieser Berater würde direkt dem Bundesrat unterstehen und befände sich in der gleichen hierarchischen Stellung wie der Delegierte für das Flüchtlingswesen.⁴⁷ Gemäss Däniker sollte dieser Beamte eine Doppelrolle übernehmen: "Er müsste die Schweiz einerseits davor warnen, sich als Staat ohne jedes Drohpotential bereits an den Reduktionsschritten der hochgerüsteten Militärblöcke zu beteiligen, andererseits aber auch Optionen freihalten für den Fall, dass wirklich einmal von echter und dauernder Entspannung gesprochen werden könnte".⁴⁸

Die Rüstungskontrolle hat in den letzten Jahren eine Dynamik entfaltet, die auch an der Schweiz nicht ganz spurlos vorbeigehen wird. Die Regierung kann zukünftig nicht weiterhin ungerechtfertigt in der Passivität verharren. Dieser Artikel versuchte aufzuzeigen, dass die seit Mitte der achtziger Jahre unternommenen Anstrengungen der Bundesverwaltung lobenswert sind, doch sind sie bei weitem nicht ausreichend, um die zunehmende Arbeitslast angemessen bewältigen zu können.

Die Erfahrungen mit dem Atomsperrvertrag und dem Genfer Abrüstungsforum haben gezeigt, dass die Regierungsinstanzen oft intensiver mit den Vertretern der Industrie zusammenarbeiten sollten. Denn sei es in direkter, sei es in indirekter Weise - Rüstungskontrollmassnahmen bleiben nie ohne Folgen für die Wirtschaft. Hier könnten die Dachorganisationen der Privatindustrie eine wichtige Rolle spielen. Sie würden die Entscheidungsträger der in ihr vertretenen Industrien rechtzeitig von rüstungskontrollpolitischen und ähnlichen Massnahmen informieren.

Die gegenwärtige Hochkonjunktur der Rüstungskontrolle wie auch die Armeeabschaffungsinitiative werden in absehbarer Zukunft dafür verantwortlich sein, dass die Schweiz sich intensiv mit ihrem Sicherheitsdilemma auseinandersetzen muss: Helvetische Besonderheiten, wie das Milizsystem, der defensive Charakter ihrer Armee wie auch ein für Rüstungskontrolle nur schwer mobilisierbarer Souverän werden die Aufgaben der Regierung in diesem Bereich national und international erschweren.

Es wäre wahrscheinlich zuviel verlangt, von der Schweiz kurzfristig eine eigentliche Rüstungskontrollpolitik zu erwarten, welche einem mittel- und lang-

⁴⁷ Däniker, Gustav, *Dissuasion*, Frauenfeld, Verlag Huber, 1987, S. 228.

⁴⁸ *Ibid.*

fristigen Konzept zugrunde liegt. Eine Zwischenlösung könnte allerdings in einer regelmässigen Berichterstattung der Regierung über ihre Rüstungskontrollaktivitäten bestehen. Inländische und ausländische "Beobachter" wüssten dann endlich, dass die Schweiz vielleicht mehr als nur ein sehenswertes Gastland für Rüstungskontrollverhandlungen der Grossen ist.

VI Anhang A

Graphische Darstellung I

Schweizer Beitritt zu Rüstungskontrollabkommen

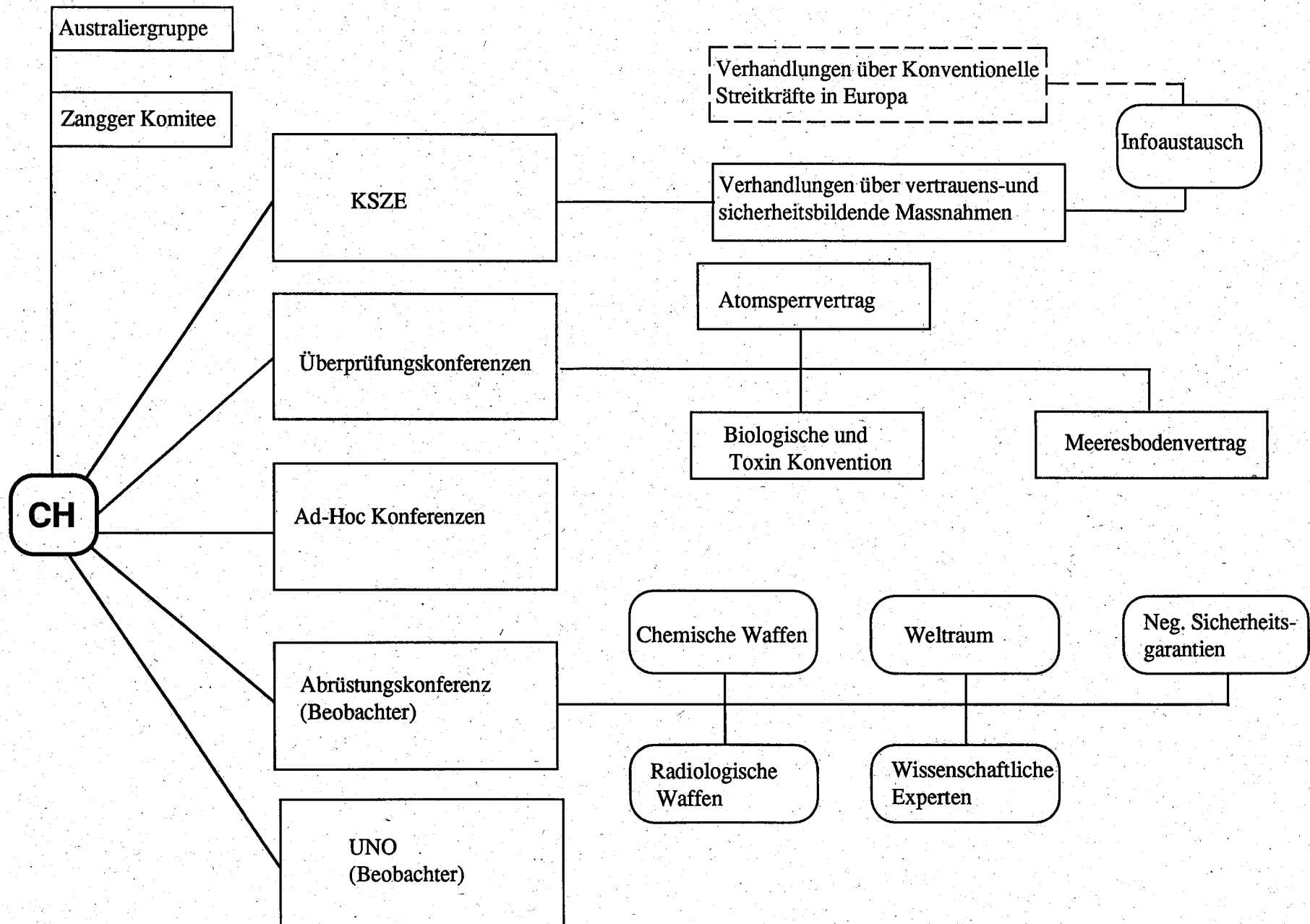
Vertrag/Abkommen	Vertragsschluss	Schweizer Unterzeichnung	Schweizer Ratifizierung
Genfer Protokoll	1925	1925	1932
Atomteststoppvertrag	1963	1963	1964
Weltraumvertrag	1967	1967	1969
Meeresbodenvertrag	1971	1971	1976
Bio/Toxin-Waffen-Abkommen	1972	1972	1976
Atomwaffensperrvertrag	1968	1969	1977
ENMOD-Vertrag	1977		1988 (beigetreten)*
Inhumane-Waffen-Konvention	1980	1981	1982
Stockholm Dokument	1986	Am 1.1. 1987 in Kraft getreten**	

* Da Vertrag schon in Kraft war, brauchte es keine Unterschrift

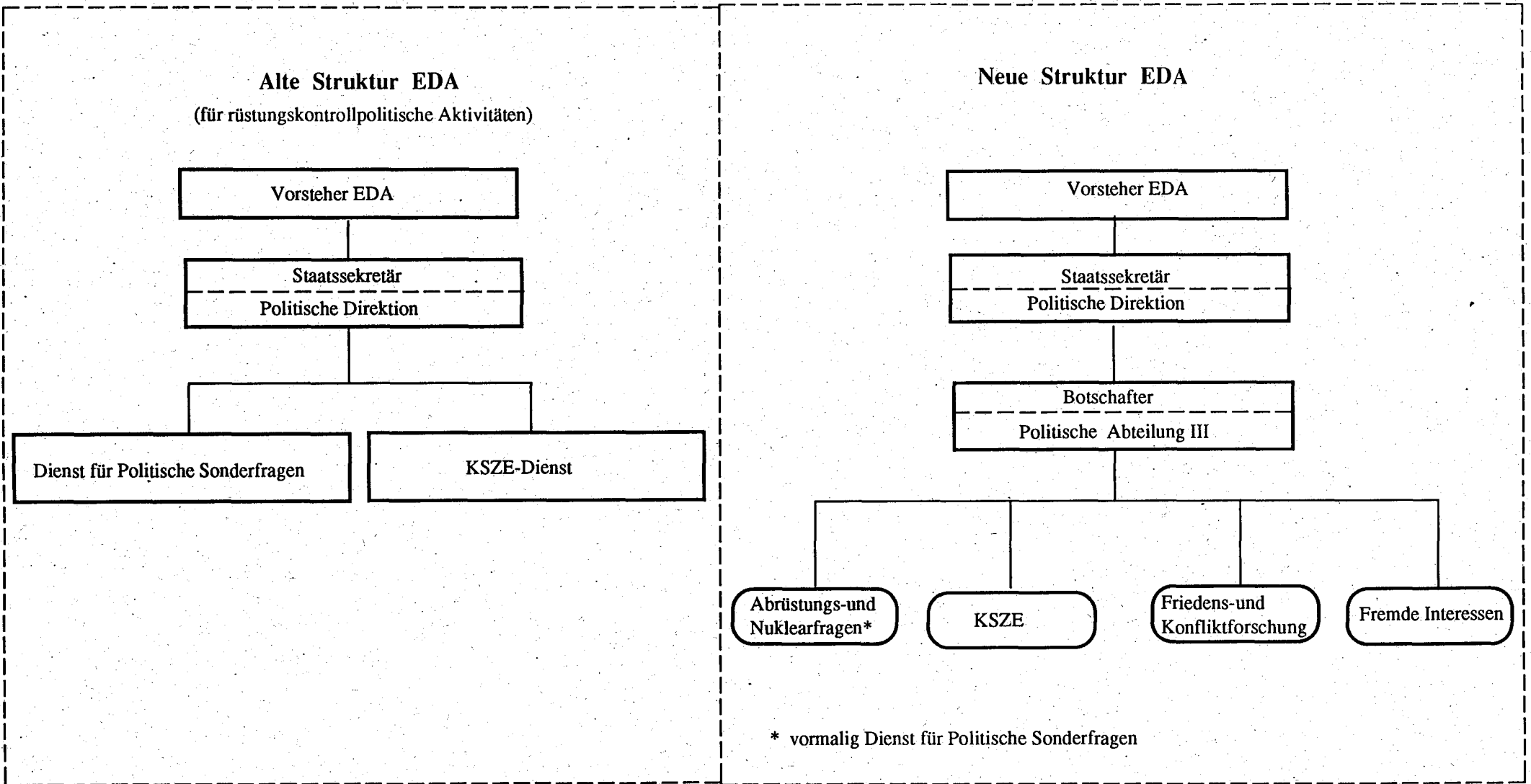
** Das Stockholmer Dokument der KVAE ist nur politisch bindend und wird weder unterschrieben noch ratifiziert

Graphische Darstellung II

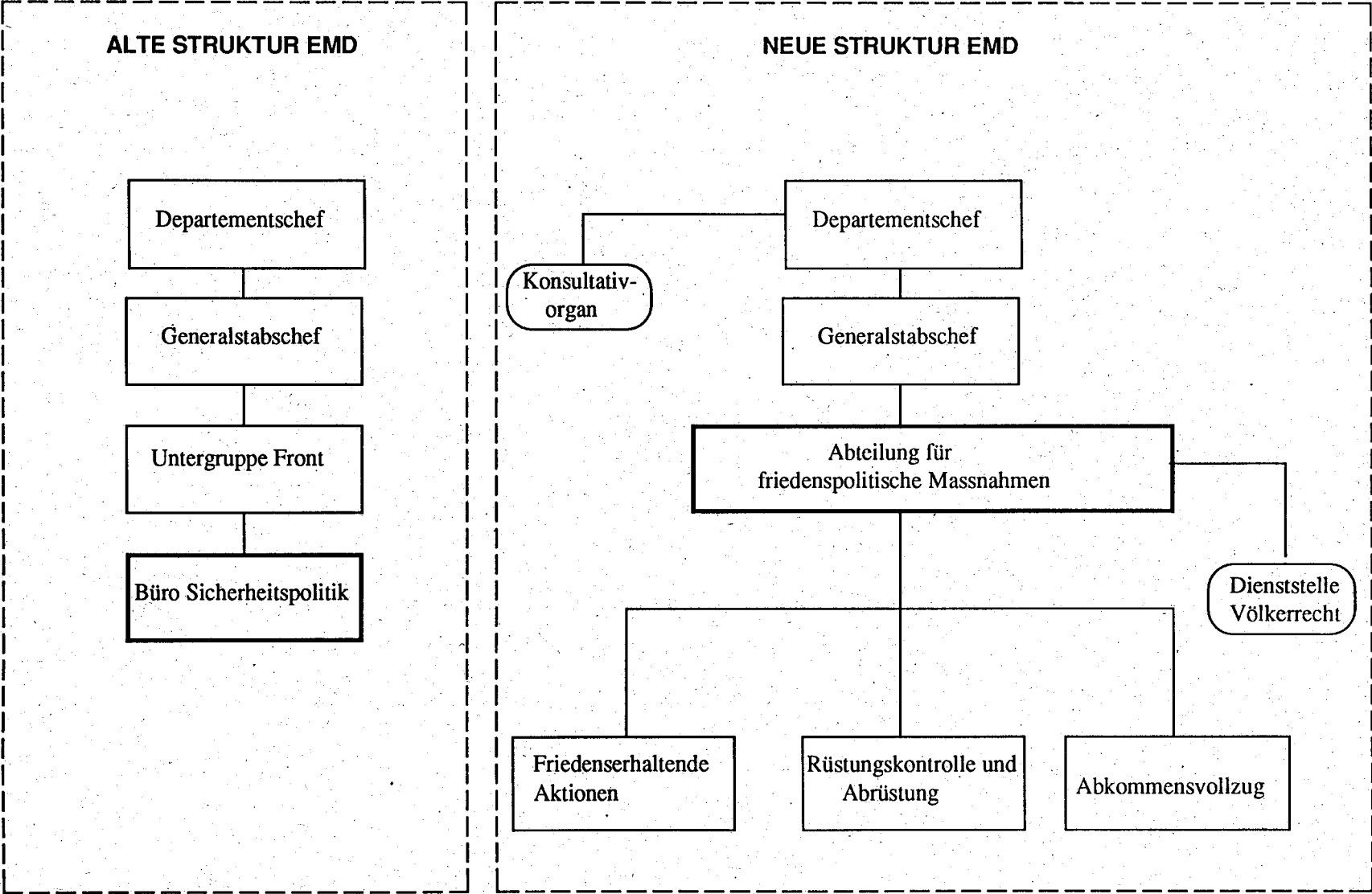
Schweizerische Beteiligung an rüstungskontrollpolitisch relevanten Gremien und Aktivitäten



Graphische Darstellung III

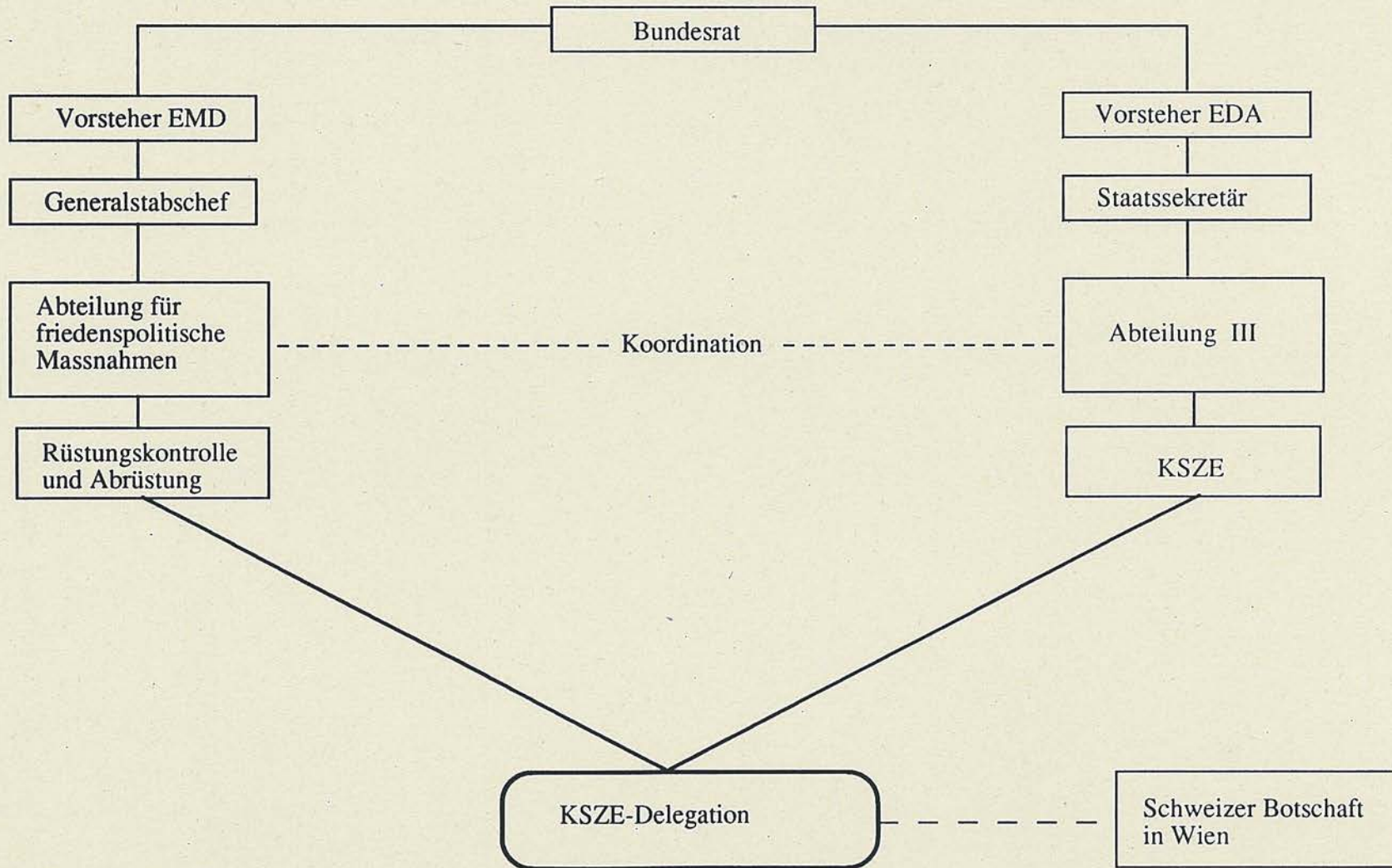


Graphische Darstellung IV



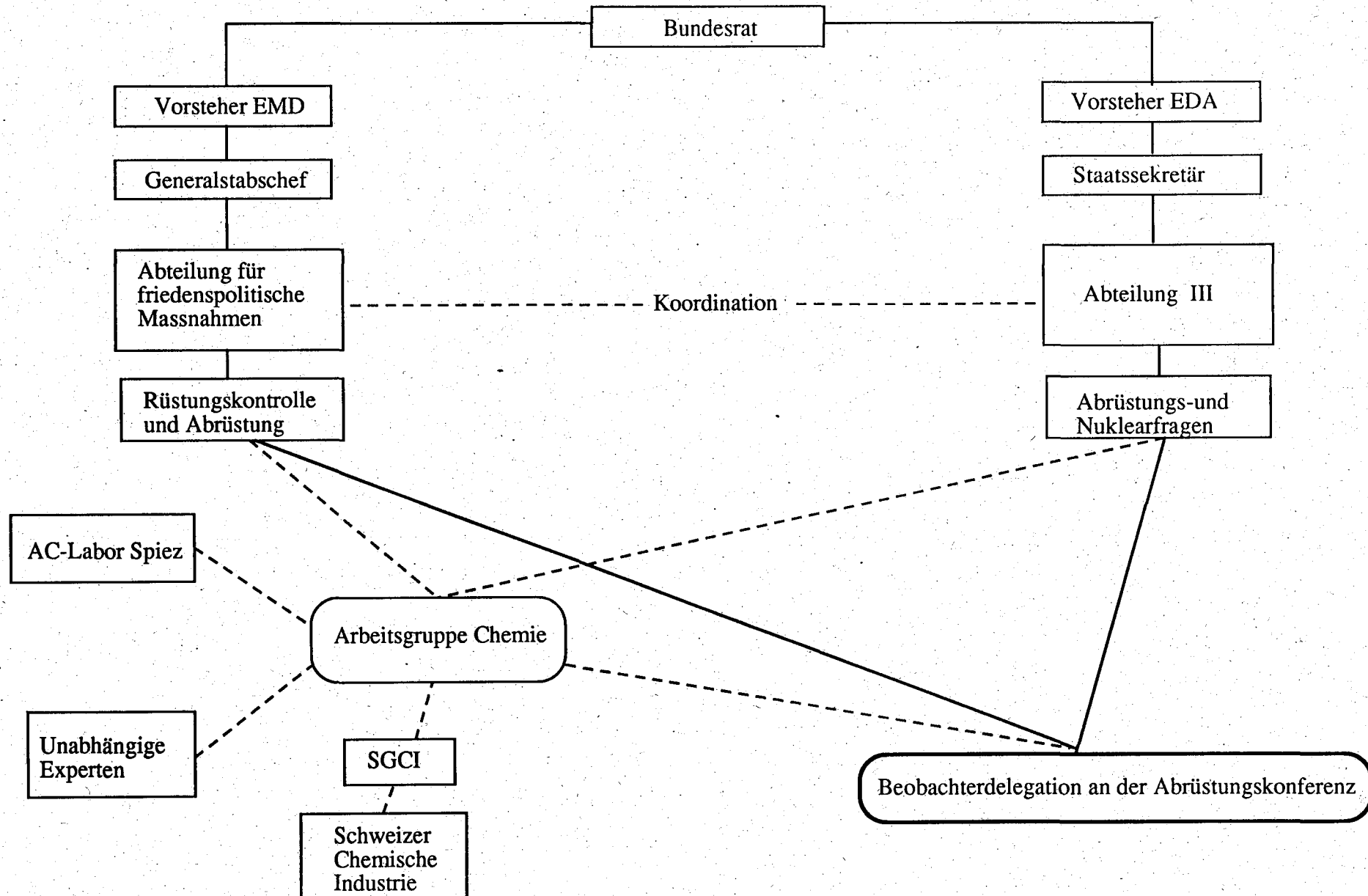
Graphische Darstellung V

Entscheidungsfindung für KSZE



Graphische Darstellung VI

Entscheidungsfindung für Abrüstungskonferenz



VII Anhang B

ANHANG

ANNEXE

2001 (C) 5/100
Mémorandum

*Proposition de la délégation suisse
à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements¹⁴*

RÉGIME SPÉCIAL DES ARMÉES DE MILICE

Genève, 15 juin 1932

Ainsi que le Gouvernement fédéral l'a déjà fait observer dans le document relatif à l'état des armements de la Suisse (document Conf. D. 32)¹⁵, le projet de convention¹⁶ élaboré par la Commission préparatoire ne vise que les armées permanentes. Il ne tient pas compte des caractéristiques propres aux armées de milices. Cela s'explique tout naturellement par le fait que les armées de milices sont une exception et que le projet de convention, en tant que projet initial destiné à servir de base de discussion à la Conférence du désarmement, ne pouvait guère envisager que le type le plus normal d'armées, celui des armées permanentes.

Il importe cependant, lors de la mise au point de ce projet, de ne pas s'en tenir seulement au type le plus courant d'armée nationale, mais de réserver une place particulière au type moins usité, celui de l'armée de milices, d'autant plus que, selon l'opinion quasi unanime, cette formation constitue le type de l'armée défensive par excellence et qu'elle mérite, à ce titre, de retenir l'attention particulière de la Conférence du désarmement.

L'armée milicienne, telle que nous la concevons et telle qu'elle existe en Suisse, est essentiellement différente de l'armée permanente. Elle ne saurait guère être soumise au régime général de la future convention. Elle devrait, en raison de sa nature toute particulière, faire l'objet d'un traitement spécial.

Cette nécessité logique et pratique a déjà été soulignée dans le document Conf. D. 79 (chiffre I, litt. A. 3), soumis à la Conférence le 18 février¹⁷. La délégation allemande a posé, en effet, en principe que «les Etats à système de milices devront, en tout état de cause, bénéficier d'un régime répondant à leur situation spéciale».

Il serait indiqué, dès lors, que la Conférence examinât quels sont les Etats qui sont dotés effectivement d'un système de milices, car l'emploi de ce terme, dans la littérature contemporaine, nous paraît avoir donné lieu à certains abus.

Personne n'a jamais révoqué en doute que l'armée suisse est le type même de l'armée de milices. Aussi ne semble-t-il pas superflu d'en rappeler les principaux caractères distinctifs, ne fût-ce que pour prévenir tout nouveau malentendu.

La caractéristique essentielle d'une armée de milices comme l'armée suisse réside dans le fait qu'elle n'a ni unités (compagnies, batteries, escadrons), ni corps de troupe (bataillons, groupes, régiments), ni commandants, ni états-majors constamment en service. Les unités, les corps de troupe, les états-majors, sont organisés, mais ils ne se trouvent en service que pendant une courte période de l'année. Ils sont appelés annuellement à des «cours de répétition» d'une durée de treize jours pour l'infanterie et de seize jours pour l'artillerie, jours de mobilisation et de démobilisation compris.

Le caractère distinctif de l'armée de milices n'est donc pas, comme on le déclare fréquemment, la brièveté du service, mais le fait qu'unités et corps de troupe, commandants et états-majors ne sont pas permanents.

Les unités et corps de troupe n'étant pas permanents – et voici une seconde particularité qui découle de la première –, l'instruction du soldat ne s'accomplit pas dans l'unité à laquelle l'homme sera attribué, mais dans des cours spéciaux d'instruction (écoles de recrues).

Les cadres de l'école de recrues ne sont pas non plus permanents. Ils se recrutent parmi les sous-officiers et officiers de la milice. Sont appelés comme sous-officiers les soldats qui viennent d'obtenir le grade de caporal dans une école spéciale de sous-officiers, comme chefs de section les lieutenants brevetés l'année précédente et comme commandants de compagnie les premiers-lieutenants qui ont suivi avec succès certains cours préparatoires (écoles centrales).

Dans les écoles de recrues, les cadres doivent à la fois instruire et s'instruire. Ils sont formés aux fonctions qu'ils auront à exercer dans la milice par des officiers d'instruction, qui sont, eux, des officiers de carrière. Ces officiers instructeurs sont peu nombreux: un officier supérieur qui dirige toute l'école et un officier (major ou capitaine) qui pourvoit à l'instruction de chaque compagnie, batterie ou escadron. Ils n'exercent pas de véritable commandement. Ils règlent et surveillent l'instruction. Ils constituent, avant tout, un personnel d'enseignement.

L'école de recrues terminée, les compagnies et les soldats versés dans les unités de l'armée. L'école de recrues est de courte durée (65 à 90 jours suivant l'arme). La brièveté du temps consacré à l'instruction constitue sans doute, elle aussi, une caractéristique de l'armée de milices, mais, comme nous l'avons dit, elle n'est pas la caractéristique essentielle.

Une caractéristique plus importante réside dans le fait que la milice suisse n'est pas une formation *sui generis* appelée à seconder, comme c'est le cas pour d'autres troupes miliciennes, une formation permanente affectée à la défense nationale. Elle est seule à pourvoir à la défense du pays.

Ces quelques indications très sommaires font apparaître qu'une armée de milices comme l'armée suisse n'est aucunement apte à l'offensive stratégique sans préparation et instruction ultérieures; elle est incapable d'une offensive brusquée. Il y aurait donc lieu d'encourager autant que possible la formation d'armées nationales de ce type. Ce serait dans l'intérêt de la paix.

A quel régime devrait être soumise l'armée de milices dans la convention future? La question étant de nature plutôt technique, elle devrait être renvoyée à l'examen des commissions techniques. Aussi la délégation suisse propose-t-elle à la Commission générale d'adopter à cet effet une résolution qui pourrait recevoir la teneur suivante:

«La Commission générale, considérant que les armées de milices doivent être soumises à un régime conventionnel qui tienne compte de leurs caractéristiques propres, charge les commissions techniques d'examiner les modalités de ce régime.»

14. Porte le numéro officiel: Conf. D. 125. Ce mémorandum a été approuvé par le Conseil fédéral dans sa séance du 8 juin 1932 (E 1004 1/334).

15. Non reproduit. Cf. n° 109.

16. JO SDN Suprior 1031 no 347cc

17. Non retrouvé.

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann:
Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987)
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann:
Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann:
Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann:
Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann:
Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond:
La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind:
Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi:
Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann:
Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener:
John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler:
Vers une nouvelle politique de sécurité (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann:
Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann
Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)

Alle diese Ausgaben können zu einem Preis von SFR. 5.-- je Exemplar über nachfolgende Adresse bezogen werden:

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse
ETH-Zentrum
8092 Zürich