

Politische Aspekte zum Armeeschritt 08/11

Martin Lendi¹

1.- Einleitende Übersicht

Es geht aktuell nicht um einen Konzeptionsstreit zwischen Akzentuierern einer tradierten Art der Landesverteidigung und Vertretern einer neuen Form der Armeeformierung. In Frage stehen die angemessene Strukturierung/Organisation der Armee und ihr Einsatz, ausgerichtet auf denkbare Bedrohungen, immer gemäss den rechtlichen Randbedingungen resp. ihrer Fortentwicklung. Dazu liegt für die Jahre 2008-2011 eine bundesrätliche Botschaft betr. Entwicklungsschritte mit Anträgen vor. Der Nationalrat hat diese in der Herbstsession 2006 (in Flims) abgelehnt.

Involviert in das aktuelle Meinungsspektrum ist eine Vielzahl politischer, rechtlicher, finanzieller sowie militärisch-organisatorischer und auch einsatzmässiger Problemdimensionen. Sie reichen vom Planungsprozess bis zum Verständnis des Verfassungsauftrages und schliessen neben Grundsatzfragen der Wehrverfassung – Relativierung der Milizarmee zum Beispiel – auch organisatorische im Hinblick auf die wirksame und effiziente Auftrags Erfüllung ein.

Diese Mehrschichtigkeit kommt in der erwähnten bundesrätlichen Botschaft (leider) nicht deutlich genug zum Ausdruck. Bedauerlich ist vor allem: Das relative Argumentations-Vakuum liess und lässt die aufgebaute Legitimation der Armee XXI in Teilen abbrechen. Sie muss neu aufgegleist resp. gefunden werden, differenziert, gleich auf mehrere Aspekte gerichtet, teils grundlegend bezogen auf die Absteckungen der Sicherheitspolitik, dann rückgekoppelt auf die Armee und deren durch das Umfeld bedingten variierenden Auftragswahrnehmungen.

Nicht behandelt werden in dieser Problemauflistung verfahrensrechtliche Aspekte des weiteren Vorgehens gegenüber dem Parlament. Es wird aber zur Kenntnis genommen, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt ein Ablehnungsbeschluss (nicht ein Nicht-Eintretensbeschluss) des Nationalrates vorliegt und dass der Ständerat voraussichtlich zögern wird, rasch auf die vom Nationalrat abgelehnte Vorlage mit einem Eintretensbeschluss zu reagieren. Es kann aber so oder so nicht um Zeitgewinn gehen, da die Zeit das im Nationalrat angefallene kumulierte Nein von zwei unterschiedlichen Intentionen nicht aus der Welt schafft. Die Ansätze sind zu verschieden. Es bedarf jetzt einer Analyse und der Klärung der materiellen Divergenzen.

Dazu möchten die nachstehenden Überlegungen beitragen. Sie versuchen zu zeigen, welche Aspekte unter allen Umständen zu beachten sind. Die Hinweise sind nicht endbedacht. Dazu müsste eine umfassendere Auslegeordnung mit Differenzierungen gewagt werden. Sie sind aber insofern relevant als sie über längere Zeit vorbedacht worden sind.

¹ Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Rechtsanwalt, em. o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich. Er lehrte u.a. Recht der Sicherheitspolitik sowie Militärrecht.

2.- Legitimationsdimensionen

Die Vorgeschichte, beginnend mit dem Ende des kalten Krieges, verweist auf das MG von 1995, die BV von 1999 und die Volksabstimmung 2003 zur Armee XXI – ein eindrückliches Votum – in Form eine Revision des jungen MG. Die Frage lautet nun: Knüpft die neue Vorlage 08/11 an diese Legitimationskette an oder hat sie den Zusammenhang abreißen lassen? Auf alle Fälle signalisiert die negative Abstimmung im Nationalrat mindestens auf der einen Seite der gegensätzlichen Auffassungen das „Sich frei Fühloen“ von der bis anhin legitimierte Sachargumenten (SP), vorweg der Stufe Verfassung. Auf der gegenüberliegenden macht sich ein Versteifen auf festgeschriebenen Vorgaben breit (SVP). Ohne anhaltende und breite Legitimation ist aber nichts zu machen: Die Armee muss, ungeachtet divergierender Auffassungen, in der Öffentlichkeit verankert sein und bleiben, mindestens was die Grundannahmen angeht. Dabei spielen die verfassungsrechtlichen (diese vor allem) und gesetzlichen Vorgaben eine nicht unwichtige Rolle.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei Strategien der Legitimationsstärkung: Erneuerung oder Neuaufbau. Die auf der Hand liegenden sind also:

- a) Weiterführen der Legitimation 1995/1999/2003
- b) Neu basierte Legitimation, allenfalls mit Rückbezügen zu 1995/1999/2003.

Wenn es wirklich, im Sinne von b), einer neuen Legitimation bedürfte, dann müsste diese sachlich, politisch und allenfalls auch rechtlich hinterfüttert werden, d.h., es müsste klargestellt sein, was durch wen und wann und in welcher Art zu legitimieren ist. Vor allem das „Was“ müsste in einer ersten Phase in den Vordergrund gerückt werden, nicht nur als technisches, organisatorisches, finanzschonendes und ausbildungsreifes Sachproblem, sondern als „politisches Öffentlichkeitsanliegen“. Selbst bei der Variante a) muss die Brücke insbesondere zu 2003 ausdrücklich geschlagen und fundiert werden.

Dabei gilt es zu beachten: Legitimationsbeschaffung ist mehr als Information über Fakten und Absichten. Es geht um Sachlichkeit, Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Langfristigkeit – immer bezogen auf eine anhaltend tragfähige Basis der Armee als Teil der Sicherheitspolitik gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

3.- Unterschiedliche Rhythmen

Die offenen Fragen in der Sache – mit Relevanz auch für die Legitimation – sind vor dem Hintergrund unterschiedlicher Zeitanforderungen zu diskutieren. Die tradierte Problemstellung knüpft bei der Rechtsetzung an. Dabei wird üblicherweise beachtet: Grundsätzliche Fragen an die Verfassung sind geprägt durch langwierige und zeitraubende Anforderungen an die Veränderung, doch schreibt sie Eckwerte von Bedeutung fest. Selbst auf Gesetzesstufe sind Erneuerungen zeitlich anforderungsreich, wenn auch überblickbarer. Novellierungen auf Verordnungsstufe sind auf alle Fälle wesentlich leichter zu ergreifen, wobei jene des Parlamentes – verglichen mit den Regierungsverordnungen – einen Mehraufwand mit sich bringen. Allerdings erregen sie seitens der Öffentlichkeit ein gewisses Misstrauen, weil die zu Parlamentsbeschlüssen in der Regel bestehende Möglichkeit eines Referendums ex constitutione et lege entfällt.

Die rechtliche Problematik mit ihren Anforderungen und Konsequenzen ist wichtig, bildet aber nicht das zentrale Problem. Dieses liegt in den tatsächlichen Veränderungen und in den

Anforderungen an die Planung. Die faktischen Vorgänge sind gekennzeichnet durch Dynamisierung der Bedrohungen resp. deren Variabilität sowie des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeldes. Dies bringen ihrerseits neue Planungszwänge mit sich. Die tradierte Planung sah eine klare Abfolge vor: Sicherheitspolitischer Bericht, Leitbild, Gesetzesrevision, Armeeorganisation, Rüstungsprogramme usw. – und dies immer für längere Zeiten. Neu steht nun – den faktischen Verhältnissen folgend – der Übergang zu einer iterativen Prozessplanung an, laufend nachzuführen, nach allen Seiten und Bereichen sowie Flanken mehr oder weniger gleichzeitig. Das MG hat dazu teilweise bereits Voraussetzungen geschaffen – mit der Parlamentsverordnung für die Nachführung der Armeeorganisation und mit dem Reporting, aber die übrigen Elemente wurden nicht in der gleichen Art dynamisiert.

Für die Öffentlichkeit stellt die Thematik der (rollende) Prozessplanung betreffend Armee und Sicherheitspolitik ein Novum dar, auch wenn sie für die Armeeleitung selbstverständlich sein mag. Sie ist aus den Umständen heraus nicht nur unabdingbar, sie muss breit verstanden und akzeptiert sein. Auch für sie gilt, einmal eingeführt: Es gibt in der Sache a) unterschiedliche Wertigkeiten und unterschiedliche Rhythmen. Beispielsweise: Die Wehrverfassung, so zum Thema Wehrpflicht, kann nicht kurzfristig geändert werden, wohl aber kann die Armeestruktur relativ rasch neu gewählt werden. Parallel: Einsatzdoktrinen lassen sich innert kürzester Frist anpassen, Verfassungsaufträge wesentlich weniger schnell. Es braucht folglich bereits aus der tatsächlichen Wirklichkeit und der zeigemässen Planungsanlage heraus sowohl Sach- als auch Legitimationsrhythmen, vor allem aber bedarf es mit hoher Dringlichkeit des öffentlichen Bewusstseins für ein modernisiertes Planungsverständnis, sodann für möglicherweise sich rasch folgende organisatorische, doktrinbezogene, ausbildungsmässige Veränderungen. Die Organisations und Doktrinfragen haben nicht mehr einen unveränderbaren Eigenwert.

Bei aller Dynamik und Beweglichkeit bleibt eine der schwierigste Frage bestehen: *Welche stabilen Eckwerte* (über sehr lange oder doch längere Zeit) *sind nötig, um Vertrauen tief zu verankern*, so tief, dass grössere, mittlere und kleine Änderungen (gemäss neuen Planungsaufgaben) in deren Rahmen verkraftbar sind und bleiben. Die Verfassung von 1999 hat versucht, in ihrem Abschnitt über Sicherheit, Landesverteidigung und Zivilschutz eine mögliche (m.E. weitgehend vertretbare) Antwort zu geben, die nicht unnötigerweise relativiert werden sollte. Auf alle Fälle ist es politisch nicht falsch, solche Eckwerte verfassungsseitig zu etablieren oder etabliert zu belassen, denn es ist der Verfassung Funktion, Vertrauen zu begünstigen.

4.- Offene materielle Fragen

Es gibt im aktuellen Zeitpunkt einige unterschwellige Fragen zum weiteren Umbau der Armee und zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik, die offen geklärt werden müssen, sogar mit Vordringlichkeit. Thematisiert und bewusst an die politische Oberfläche gebracht werden müssen insbesondere:

- a) Was heisst Verteidigung?
- b) Welches ist der Auftrag der Armee im Rahmen der Verteidigung sowie zugunsten der inneren Sicherheit, primär und subsidiär?
- c) Wie lautet der Auftrag der Polizei?
- d) Wie steht es um die Wehrgerechtigkeit?
- e) Welche weiteren Anforderungen stellt die Verfassung an die Armee?

Ohne die regierungsseitige und parlamentarische Beantwortung dieser Fragen driften die Parteauffassungen zu schnell und zu leichtfüssig auseinander. Folgende Antworten lassen sich in der Form eines Kurztexthes skizzieren:

Ad a) Die Landesverteidigung und auch der Begriff der Verteidigung sind keine durchdefinierten Begriffe. Es geht um den Oberbegriff eine Summe strategischer Fälle, inkl. Raumsicherung, deren Auflistung nicht abschliessend sein kann. Von diesen sind jene des Neutralitätsfalles am Boden (anders ist es bei jenem in der Luft) und des Kampfes ab Landesgrenze gegenwärtig und auf absehbare Zeit mindestens nicht akut und zwar aus Gründen des stabiler strukturierten Umfelds, konkret der etablierten EG/EU.

Ad b) Die Armee erfüllt ihren Auftrag, abgesehen von den gesetzlich definierten Auslandeinsätzen, immer im eigenen Land. Sie berührt notwendigerweise auch die aktuell und absehbar vernetzten Tatbestände von äusserer und innerer Sicherheit. Sie kommt dabei notwendigerweise mit der Polizei in Berührung. Die Armee, dies ist unter allem Umständen klarzustellen, verfügt über Kompetenzen, über welche sich die Polizei – auch nach einer erheblichen Verstärkung, so diese vorgesehen werden sollte – nicht aufweisen kann, beispielsweise Durchhaltefähigkeit, Grossräumigkeit sowie die Stärke, sich anbahnenden und überstürzenden Mehrfach-Belastungen im Luftraum und am Boden entgegenzustellen.. Es geht also um klare, funktionsadäquate Definitionen (Funktionsumschreibungen) von Polizei und Armee.

Ad c) Die Verfassung äussert sich dem Wortlaut nach nicht zur Polizei. Dies ist ein Mangel, weil der Bund letztlich die Verantwortung auch für die innere Sicherheit trägt, rechtlich und vor allem auch politisch, sicherlich medienseitig. Der Auftrag der Polizei (vorweg der kantonalen) sowie die Belastbarkeit müssen also klargestellt werden, primär von Seiten der Kantone, dann aber auch seitens des Bundes, immer klar nach Kompetenzen und Fähigkeiten und unter Berücksichtigung denkbarer Bedrohungen.

Ad d) Die Wehrgerechtigkeitsfrage (bezogen auf Dienstpflichten) ist mehr als ein singuläres Problem. Sie berührt die geltende Verfassung und das Armeeverständnis in einer offenen, demokratischen Gesellschaft. Solche Aspekte können und müssen von Zeit zu Zeit neu diskutiert und auf die Tauglichkeit der Massnahmen hin evaluiert werden, doch braucht es dafür Zeit und nötigenfalls am Scheideweg eine Änderung der Verfassung, was schon vom Rhythmus und den Prioritäten her ab ovo im Auge zu behalten ist.

Ad e) Die Verfassung von 1874 hielt sich mit inhaltlichen Vorgaben zurück. Die neue von 1999 ist aussageintensiver angelegt. Sie muss deshalb neu verstanden werden, anders formuliert, sie muss vor der sich ändernden Wirklichkeit her in Gegenüberstellung zur Ratio constitutionis interpretiert werden. Die Tragweite der Sinnermittlung ist neu in die Öffentlichkeit zu transportieren, gerade auch vor dem Hintergrund der vielfältig gewordenen sicherheitspolitischen Bedingungen. Allenfalls erkannte Verfassungs-Lücken, zum Beispiel die Ansprache der Polizei, sind ihrerseits zu erfassen und abzuhandeln.

An den hier angesprochenen Themata sind neben wegweisenden Grundabsichten ausserdem die unterschiedlichen zeitlichen und sachlichen Anforderungen an die Analysen der Bedrohungslagen, an die Sicherheitspolitik, an die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Armee und auch an deren mögliche Einsätze festzumachen.

In dieser Art klar herausgearbeitete Herausforderungen an die Sicherheitspolitik und an die Armee sollten es möglich machen, eine solide Basis für den Armeeschritt 08/11 zu finden, selbstredend eingerahmt in vorgegebene, gefügte sowie offene und (auf Zeit) verbleibende Problemstellungen. Auch eine Prioritätsordnung könnte keimen, sogar für die sach- und zeitgerechte Abarbeitung durch Regierung und Parlament. Und sie würden sachliche und politische Erwägungen in Richtung der unabdingbaren Verankerung in der Öffentlichkeit mit sich bringen.

5.- Menschen gewinnen

Um der Probleme Herr zu werden, bedarf es nicht nur des Diskutierens mit Parteien und Verbänden sowie der allgemeinen Publizität, es bedarf der Menschen, im allgemeinen und konkret einer „Elite“ im Parlament, in der Wissenschaft, in den Medien, in der allgemeinen Öffentlichkeit, selbstverständlich auch im Rahmen der Armee, die bereit ist, Sicherheitspolitik um der Sache willen sowie mit dem langen Atem – mit Sinn für das Längerfristige – zu betreiben. Die Defizite in dieser Hinsicht sind evident. Die Mobilisierung von Menschen mit erhöhtem Verantwortungsbewusstsein für die Sicherheit ist vordringlich. Art. 2 Abs. 1 BV bezeichnet den Schutz der *Sicherheit des Landes* als einen der grundlegenden Zwecke der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Zürich, 26.10.06

