Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 6

Anhang: Wer wacht über die Wächter : demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 28.11.2025

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

P M 308 Suppl.

Sto.

MFS-Tagung 2002

Wer wacht über die Wächter?

Demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz

ETH-Bibliothek
EM000004658572

General Guisan mit dem Bundesrat nach seiner Vereidigung am 30. August 1939.

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft SOG

Gestaltung und Druck:
Huber & Co. AG, Grafische Unternehmung und Verlag, 8501 Frauenfeld

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift» ASMZ, Nr. 6, Juni 2002

Verantwortlich für diese Beilage:
Karl W. Haltiner, Jonathan Bennett und Tibor Szvircsev

Wer wacht über die Wächter? 4
■ Karl W. Haltiner

Demokratische Kontrolle der Streitkräfte

■ Die Sicht des Bundesrates 9
Samuel Schmid

■ Die Sicht einer Parlamentarierin 13
Barbara Haering

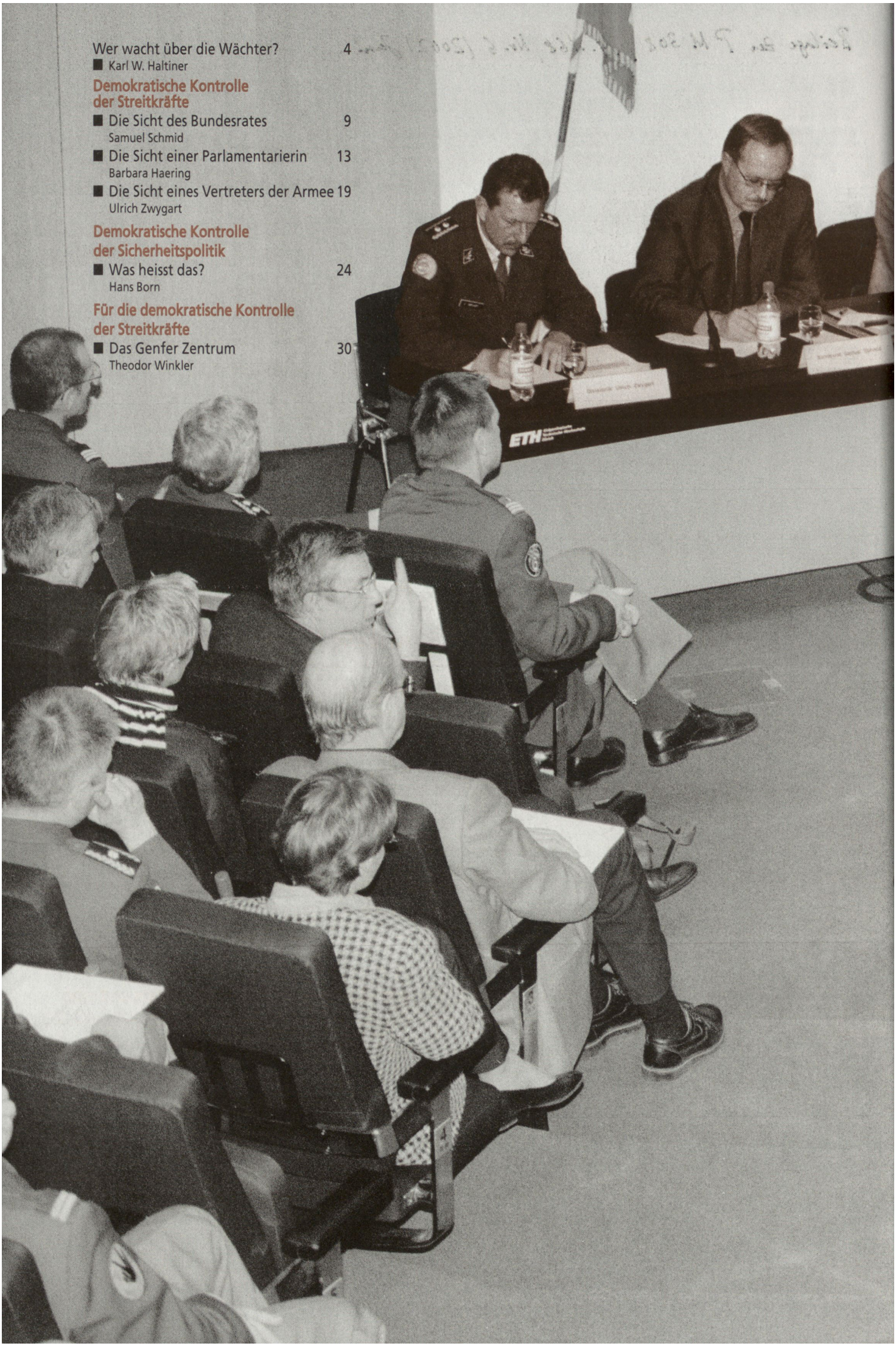
■ Die Sicht eines Vertreters der Armee 19
Ulrich Zwygart

Demokratische Kontrolle der Sicherheitspolitik

■ Was heisst das? 24
Hans Born

Für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte

■ Das Genfer Zentrum 30
Theodor Winkler



«Wer wacht über die Wächter?» Diese Frage ist uralt und ein politisches Dauerthema. Sie beschäftigte den griechischen Denker Platon ebenso wie den politischen Pragmatiker Nicolò Machiavelli, den Staatstheoretiker Thomas Hobbes ebenso wie den Philosophen Immanuel Kant, den politischen Theoretiker Montesquieu ebenso wie den Theologen Karl Barth. Und sie ist heute ungebrochen aktuell und nicht weniger brisant! Die Frage bringt das von den Philosophen und Staatsdenkern aufgegriffene Dilemma der Kontrolle von Streitkräften auf den Punkt. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, dass eine bewaffnete Macht, die so stark sein muss, dass sie einer staatlich organisierten Gesellschaft notfalls wirksamen Schutz nach aussen zu bieten vermag, sich nach innen loyal verhält und der zivilen Autorität unterordnet? Wie steht es um die demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz? Diese Fragen standen im Mittelpunkt der traditionellen Frühjahrstagung der Militärischen Führungsschule (MFS, ab 1. Juni 2002: Militärakademie an der ETH), die am 16. März 2002 an der ETH Zürich unter dem Titel «Wer wacht über die Wächter? – Demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz» veranstaltet worden war. Die grosse Zuhörerschaft – fast 400 Gäste aus Politik, Wirtschaft und Armee fanden sich im Auditorium Maximum ein – zeugt von der Aktualität des diesjährigen MFS-Anlasses. Dieses Heft enthält neben den dort gehaltenen Referaten einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion um die demokratische Kontrolle des Militärs und eine Vorstellung des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte.

Brigadier Rudolf Steiger,
Prof. Dr.,
Direktor der Militärischen Führungsschule an der ETH Zürich

Frühjahrstagung der Militärischen Führungsschule

Wer wacht über die Wächter?

Karl W. Haltiner

Zivile Kontrolle der Miliz – eine nicht zu hinterfragende Selbstverständlichkeit?

Bei einigen Leserinnen und Lesern mag das Thema dieses Heftes, «Demokratische Kontrolle der Armee in der Schweiz», Erstaunen auslösen. Denn wo könnte die Armee besser unter Kontrolle sein, als in einem Land, in dem die Bürgerinnen und Bürger jederzeit über die Abschaffung der Armee an der Urne entscheiden können. Bekanntlich ist das hierzulande erst kürzlich zum zweiten Mal geschehen. Und: Wo könnte die demokratische Kontrolle über das Militär besser gewährleistet sein als dort, wo das Parlament nicht bloss über so grundlegende Dinge wie Budget und Armeeaufträge wacht, sondern sich sorgsam auch um kleinere Dinge wie Diensttage und die regionale Führungsstruktur der Armee kümmert?

Ist also die demokratische Kontrolle der Miliz in der Schweiz eine nicht mehr weiter zu hinterfragende Selbstverständlichkeit? Thematisieren wir hier ein Problem, das gar keines ist?

Tatsächlich deutet vieles darauf hin, dass die schweizerische Form der Miliz in erster Linie als Ausdruck eines tief sitzenden helvetischen Misstrauens gegenüber stehenden Truppen verstanden werden muss. Die Eidgenossenschaft belieferte zwar die europäischen Herrscher jahrhundertelang mit Söldnern, besass aber für ihre Verteidigung selbst nie stehende Truppen. Der Artikel 13 der Bundesverfassung von 1874, der dem Bund ein stehendes Heer verwehrt, ist Ausdruck dieses Misstrauens. Das entscheidende Motiv für das ausdrückliche Verbot in der Verfassung war nach der Deutung verschiedener Verfassungsrechtler[1] die Angst vor einem Missbrauch des Militärs für die Unterdrückung der Volksfreiheit oder der politischen Opposition.

«Nicht so sehr die Wehrform als vielmehr die politische Kultur eines Landes entscheidet über die Qualität der zivil-militärischen Beziehungen.»

Prof. Dr. Karl W. Haltiner anlässlich der MFS-Tagung an der ETH Zürich.

Das würde bedeuten, dass das Milizsystem vor allem als Ausdruck demokratischer Kontrolle des Militärs gedeutet werden muss. Anders lässt sich die in der Schweiz verbreitete Skepsis und Ablehnung dem professionellen Soldatentum gegenüber kaum erklären. Das Leitbild «Miliz» kann hierzulande schon fast als eine Art Staatsideologie bezeichnet werden. So erstaunt es nicht, wenn das Wort «Professionalisierung», das in der Wirtschaft eher positive Konnotationen auslöst, im Zusammenhang mit dem Milizmilitär eigentliche Glaubenskriege auszulösen vermag. Wie tief das Misstrauen noch heute sitzt, zeigen die Abwehrreflexe, die auch kleinste militärische Professionalisierungsschritte zu wecken vermögen. In der ständerätlichen Debatte um die Armee XXI in der Märzsession leuchteten sie gleich mehrmals auf. In der Schweiz haben hohe Militärführer, wie Iwan Rickenbacher – der frühere CVP-Generalsekretär – vor ein paar Jahren an einer MFS-Tagung ironisch meinte, in erster Linie volksnah und nicht etwa intellektuell zu sein.

Das zweifellos hervorstechendste Merkmal der Schweizer Miliz im internationalen Streitkräftevergleich ist der geringe Grad an Verberuflichung der militärischen Kader. Die militä-

[1] Jacob Schollenberger, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Berlin 1905, S. 194, zitiert nach Dietrich Schindler, Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI», Gutachten zuhanden des VBS vom 14. April 1999, S.3.

rische Führung liegt hierzulande überwiegend bei Offizieren im Nebenamt und damit in hohem Masse in den Händen der zivilen Elite. Der dauernde Wechsel von Einberufung und Entlassung einzelner Truppenverbände für Ausbildungszwecke nimmt dem Milizmilitär den Charakter einer stehenden Organisation. Die föderalistische Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen wie auch der Verzicht auf einen militärischen Oberbefehlshaber in Friedenszeiten verstärken den Primat des Zivilen. Während in anderen Staaten zwecks politischer Kontrolle des Militärs auf eine möglichst strikte, an die Gewaltenteilung gemahnende Trennung zwischen zivilem und militärischem Bereich geachtet wird, resultiert die politische Kontrolle der Miliz aus der rollenmässigen und institutionellen Verzahnung von zivilen und militärischen Strukturen.

Darum nochmals: Thematisieren wir hier ein Problem, das keines ist?

Damit würden wir es uns zu einfach machen!

Zwischen allen parlamentarisch gewählten Oberbefehlshabern, die die Schweiz nach 1848 hatte – den Generälen Herzog, Wille und Guisan – und dem Bundesrat ist es zu erheblichen, ja gravierenden Spannungen gekommen.[2] Auch bei uns brauchte es in den Sechzigerjahren einen Mirageskandal, um die parlamentarischen Kontrollinstrumente auf den heutigen Stand zu bringen. Trotz oder vielleicht gerade wegen der grossen Volksverbundenheit der Miliz konnte sich in der Zeit des Kalten Krieges eine Geheimarmee etablieren, die den Widerstand im Notfall womöglich auch gegen zivile Vorbehalte weitergeführt hätte. Dass sich meinungsoffene Demokratien notorisch schwer tun mit den vertraulich arbeitenden Nachrichtendiensten, ist auch uns Schweizern nicht fremd. Und hie und da kann sich ein höherer Stabsoffizier eine medienwirksame persönliche politische Meinungsäusserung nicht verklemmen.

Zudem hat die unter dem Gesichtspunkt ziviler Kontrolle vorteilhafte enge Verzahnung zwischen ziviler und militärischer Elite auch eine Kehrseite. Sie kann einer Machtverfilzung und einer unkontrollierbaren Einflusssteigerung durch die Kumulation von militärischen, wirtschaftlichen und politischen Ämtern innerhalb eines kleinen Elitenzirkels förderlich sein. Darunter leidet das Gebot der Machttransparenz.

Die militärsoziologische Forschung legt überzeugend nahe, dass nicht so sehr die Wehrform als vielmehr die politische Kultur eines Landes, d. h. die Tradition des demokratischen Umgangs miteinander und die Gestaltung der politischen Institutionen, über die Qualität der zivil-militärischen Beziehungen entscheidet.[3] Die angelsächsischen Demokratien halten sich traditionell Berufsarmeen, ohne dass diese je ein Kontrollproblem verursacht hätten. Dies eben gerade wegen der robusten parlamentarischen Demokratietradition in diesen Staaten. Die Milizwehrform mag der Militärkontrolle sehr förderlich sein, garantiert sie aber per se noch nicht.

Was heisst demokratische Kontrolle des Militärs?

Das Wort Kontrolle weckt zunächst negative Assoziationen. Es zielt auf vorgesetzte Macht und ihr Unterworfene. Das französische Wort contre-rôle heisst wörtlich Gegenprüfung des Originals, und im übertragenen Sinn meint es Abweichung des Ist- vom Soll-Zustand.[4]

Falsch wäre es, den Begriff der demokratischen Kontrolle so misszuverstehen, als ginge es darum, das Militär gewissermassen an demokratisch geführte Zügel zu nehmen, weil es dauernd in Versuchung wäre, den Primat der Politik zu unterlaufen. In allen liberal-demokratischen westlichen Demokratien geht es längst nicht mehr darum, die Streitkräfte an die Kandare zu nehmen.[5] Solche Ängste sind typisch für Parteidiktaturen und andere zivile oder militärische Monokratien, wo das Militär dazu dient, legitimitätsschwache Herrschaft notfalls gewaltsam zu stützen und wo es diese zwischendurch auch stürzt. Zivile Kontrolle ist deshalb keineswegs mit demokratischer Kontrolle gleichzusetzen.

Den Verhältnissen in Demokratien wird der englische Begriff «control» gerechter. Er meint neben einseitiger Überwachung auch Regelung durch Rückkoppelung des Kontrollierten, d.h. eine zweiseitige Beziehung. In modernen Demokratien reden die Militärs denn auch als Politikberater mit.

- Sie werden als Fachleute in die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik einbezogen.
- Sie werden angehört bei der Formulierung von möglichen Aufträgen und haben häufig ein Mitspracherecht bei der Mittelzuteilung.

Zur Debatte stehen dabei Fragen wie: In welchem Mass soll das Militär in die Gestaltung der Sicherheitspolitik

[2] Erwin Bucher, Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg, St. Gallen: VSG, 1991.

[3] Eine Übersicht dazu findet sich bei Franz Kernic, Sozialwissenschaften und Militär – Eine kritische Analyse, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden 2001, S. 95 ff.

[4] Andreas Schär, in: Laurent F. Carrel, Otto Pick, Stefan Sarvas, Andreas Schär, Stanislav Stach, Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, Heft Nr. 41, Zürich 1997, S. 51.

[5] Laurent F. Carrel, a.a.O. S.7.

einbezogen werden? Welche Aufträge und welches Gewicht soll es im Rahmen der Sicherheitspolitik erhalten, und wie viel an Autonomie soll ihm bei der Ausführung seiner Aufgaben und seiner inneren Organisation zugestanden werden? Kompetenzabgrenzungen lassen sich indes nicht für jeden möglichen Fall festlegen. Mit zur Steuerung der Streitkräfte gehören ferner demokratische Vorgaben darüber, wie die angestrebten Sicherheitsziele kostenwirksam ohne übermässige Belastung des Staatshaushalts und der Wirtschaft erreicht werden können. Kurzum, es geht darum, dem militärischen Ordnungsinstrument die soziale und politische Position und Funktion im Staat zuzuweisen und es in die Verantwortung einzubinden.

Als besonders sensibel haben sich die folgenden zivil-militärischen Schnittstellen herausgestellt:[6]

- Die fortwährende sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung, dabei insbesondere die Einschätzung der Risiken machtpolitischer Art,
- die Definition sicherheitspolitischer Ziele und Aufträge für die Streitkräfte, wodurch sich indirekt deren politisches Gewicht im Rahmen der Verteidigungspolitik ableitet,
- die Art der Unterstellung unter die politische Autorität und die Besetzung hoher militärischer Kommandostellen,
- das Ausmass direkter Beteiligung der militärischen Führung bei der Beratung und der Entscheidfindung der politischen Behörden, inklusive Einsitznahme in gemischt zivil-militärische Führungsgremien (Führungsstrukturen in den Verteidigungsministerien),
- öffentliche Meinungsäusserungen und Kommentare von ranghohen Offizieren zu sicherheits- und wehrpolitischen Entschlüssen der zivilen Behörden,
- der zivil-militärische Wissensaustausch, insbesondere der Einfluss der militärischen Fachexperten auf Regierungs- und Parlamentsentscheidungen,
- das Rüstungsprogramm sowie die Höhe und die Zusammensetzung der Verteidigungsausgaben,
- der Umfang, die Organisationsstruktur und das Rekrutierungssystem (Wehrpflicht, Freiwilligkeit) von Streitkräften sowie der Einsatzbereitschaftsgrad von Truppenteilen,
- der Grad an Delegation von Handlungsfreiheit und Autonomie für die Streitkräfte bei der Operationsführung,
- das Ansehen und die gesellschaftliche Akzeptanz der Streitkräfte in Gesellschaft und Politik.

Zur demokratischen Kontrolle gehört aber auch, durch möglichst transparente Aufgabenteilung die Streitkräfte vor überrissenen Forderungen und kompetenzwidrigen Einmischungen in den militärisch-operativen Ermessensraum durch die zivile Seite zu schützen.

Das der Kontrolle innewohnende Misstrauensprinzip darf dabei nicht aufgehoben werden. In stabilen Demokratien droht das Militär nicht mit seinem Gewaltpotenzial, es verhält sich hingegen oft so wie jede andere Lobby oder politische Interessengruppe.

Die Kontrolle kann deshalb auch nicht bloss durch das Pochen auf Rechtsregeln gewährleistet werden. Sie ist Teil eines zirkulären Netzes der allgemeinen Machtkontrolle: Das Parlament überwacht die Regierung und die Streitkräfte, die Opposition die Regierungsparteien, die Justiz das Recht, die Medien und das Volk ihrerseits die Machtträger. In Demokratien bedarf die äussere Kontrolle der Streitkräfte zudem einer innermilitärischen Führungs- und Kontrollkultur, die grundlegende Menschen- und Bürgerrechte der Soldaten respektiert.

Das Misstrauensprinzip muss indes durch das Vertrauensprinzip ausbalanciert werden. Es geht darum, das Militär in die gemeinsame Verantwortung einzubeziehen.[7] Dass diese Balance nicht immer einfach ist, zeigt einerseits der Trend zu einer wachsenden Einmischung der zivilen Seite in klassisch militärische Kompetenzfelder und anderseits die Tendenz, dass das Militär die Verantwortungsübernahme im Zusammenhang mit Friedens- und Krisenstabilisierungsoperationen häufig und, wie die Erfahrung zeigt, manchmal nicht völlig zu Unrecht, scheut.

Aktualität des Themas

Die laufende Diskussion darüber, welche Rolle dem VBS und der Armee und ihren Planern bei der Konzeption der Armee XXI zugestanden wird und wie viel das Parlament dazu zu sagen haben soll, zeugt von einer auch bei uns durchaus vorhandenen Labilität der Kompetenzbalance zwischen Exekutive, Legislative und Militär.

Das Thema «Demokratische Kontrolle der Miliz» ist daher auch hierzulande aktuell. Und es dürfte aus den folgenden Gründen künftig weiter an Bedeutung gewinnen:

1. Die Verkleinerung der Armeen erzeugt überall Verteilungs- und Besitzstandswahrungskämpfe. Ansätze dazu lassen sich auch bei uns beobachten.
2. Die Zukunft dürfte einen weiteren Schub an Professionalisierung der Milizarmee bringen. Mit dem Ausbau des Präsenzkerns an durchdienenden Milizsoldaten, an Zeit- und Berufssoldaten dürften die eingangs erwähnten Abwehrreflexe da und dort zunehmen

[6] Vgl. dazu auch Laurent F. Carrel, a.a.O. S.32 ff.

[7] Vgl. den Beitrag von Hans Born in diesem Heft.

Im Unterschied zu den meisten anderen Staaten wird der militärische Oberbefehlshaber in der Schweiz in Krisenzeiten vom Parlament gewählt. Dadurch erhält er dieselbe demokratische Legitimation wie ein Bundesrat. Vereidigung von General Henri Guisan nach seiner Wahl durch die Bundesversammlung am 30. August 1939.

«Das schweizerische Milizsystem muss vor allem als Ausdruck demokratischer Kontrolle des Militärs gedeutet werden.»

Karl W. Haltiner an der MFS-Tagung.

und die Frage nach dem Ausbau der institutionellen Kontrolle des Militärs lauter gestellt werden.

3. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden Streitkräfte vermehrt multinational gemischt und vor allem für die Friedensstabilisierung im Ausland eingesetzt. Wer kontrolliert sie wie vor Ort?

Zielsetzung der MFS-Tagung und dieses Heftes

Es war den Organisatoren der MFS-Tagung ein Anliegen, Vertreter der kontrollierenden Instanzen, Bundesrat und Parlament, sowie der kontrollierten Instanz, der Armee, zu Wort kommen zu lassen. Es schien uns wichtig, die Frage nach der Kontrolle der Armee nicht bloss theoretisch abzuhandeln, sondern durch Persönlichkeiten mit praktischen Erfahrungen beurteilen zu lassen. Wir haben unsere Gastreferentin und Gastreferenten deshalb gebeten, grundsätzliche Überlegungen womöglich am Prozess der Entstehung der Armee XXI zu illustrieren. Insbesondere haben wir sie gebeten, das Zusammenspiel und die relative Einflussposition von militärischen und zivilen Instanzen bei der laufenden Reform auszuleuchten.

«In Demokratien bedarf die äussere Kontrolle einer innermilitärischen Führungs- und Kontrollkultur, die grundlegende Menschen- und Bürgerrechte der Soldaten respektiert.»

Karl W. Haltiner
an der MFS-Tagung.

Demokratisch gewählte zivile Magistraten inspizieren regelmässig die Armee. Bundesrätin Ruth Dreifuss bei einem Truppenbesuch.

Dass dieses Ziel erreicht worden ist, zeigen die folgenden Beiträge.

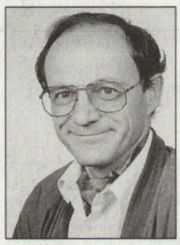
■ Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, zeichnet die Entstehung des Armeemodells XXI über die verschiedenen Instanzenwege nach. Dabei wird sichtbar, in welchem Masse beide Seiten, die militärische und die zivile, den Prozess bestimmt haben und weiter bestimmen und welches Gewicht der beidseitigen Konsensfindung zugemessen wird. Sichtbar wird zugleich, wie weit der Bundesrat selber sich in strittigen Fragen dem Primat des Parlamentes zu fügen hat.

■ Nationalrätin Dr. Barbara Haering analysiert die politische Kontrolle der Schweizer Armee vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung. Von Bedeutung sind ihr dabei insbesondere neue Konflikt- und Bedrohungsformen und der dadurch bewirkte Rollenwandel des Militärs. Dabei scheut sie sich nicht, die zumeist unhinterfragte Angemessenheit demokratischer Politikführung für eine nachhaltige Friedenspolitik zur Diskussion zu stellen. Sie plädiert schliesslich für eine wirkungsvollere parlamentarische Kontrolle des Schweizer Militärs durch Professionalisierung der Armee und des Parlaments.

■ Divisionär Ulrich Zwygart, Inspektor des Bundesamtes für Kampftruppen und einer der geistigen Väter des Konzeptes «Armee XXI», verhehlt sein Erstaunen über die jüngst ausgebrochenen Gegensätze zwischen Parlament und Armeeplanern nicht. Die stete gegenseitige zivil-militärische Konsultation im Verlauf der Entstehung des Modells steht für ihn, auch wenn sich heute im Nachhinein einzelne Schwachstellen im Konzept zeigen, ausser Frage. Für Zwygart besteht kein Bedarf an zusätzlichen Kontrollinstrumenten, wohl aber an einer Intensivierung des Dialogs zwischen Politik und Militär im Zuge der weiteren Reformschritte und angesichts knapper werdender Ressourcen.

■ Wie kann demokratische Kontrolle konzeptualisiert werden? Dieser Frage stellt sich der am Genfer Zentrum für demokratische Kontrolle tätige niederländische Forscher Dr. Hans Born. Er skizziert verschiedene der heute in der Wissenschaft diskutierten Modelle demokratischer Kontrolle von Streitkräften. In eindrücklicher Weise schält er das Modell der geteilten Verantwortung von Politik und Militär heraus.

■ Eine detaillierte Vorstellung des Aufgaben- und Tätigkeitsfeldes des im Oktober 2000 gegründeten Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Kürzel: DCAF) durch dessen Direktor, Botschafter Dr. Theodor Winkler, rundet die Beiträge dieses Heftes ab. ■



Karl W. Haltiner, Prof. Dr., Dozent für Militärsoziologie an der Militärischen Führungsschule und an der ETH Zürich.

Die Sicht des Bundesrates

Samuel Schmid

«Das schweizerische Milizsystem hat neben Vorzügen auch einen gewissen Preis: Diese Armee war wahrscheinlich seit 1848 nie so, wie sie die Militärs gewünscht hätten.»

Bundesrat Samuel Schmid anlässlich der MFS-Tagung an der ETH Zürich.

Der Staat, Macht und Freiheit

Das Thema der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte betrifft Macht und Staat. Dazu möchte ich zunächst feststellen, dass Macht als solche nicht negativ ist; nur unkontrollierte Macht ist negativ. Macht gehört zu jedem sozialen Gefüge und zum Staat, ebenso wie die soziale Verpflichtung.

Ich hatte als Grossrat im Kanton Bern die Chance, während fünf Jahren die Verfassungskommission zu präsidieren, jene Kommission, die sich mit der Revision der Kantonsverfassung befasste. Ich stand dabei vom ersten Entscheid bis zur Volksabstimmung in der Verantwortung. Bevor ich diese Arbeit begann, setzte ich mich mit der Frage auseinander, was eigentlich von Dauer sei. Sehr vieles wird heute durch Tagesaktualitäten überdeckt. Wir leben von der Hand in den Mund und leben vielleicht gut, aber letztlich gibt es für ein Überleben der Gesellschaft, für eine geordnete, friedliche Fortentwicklung und Sicherung der sozialen Verantwortung, längerfristig Gültigeres als die Tagesaktualität. Wenn wir über eine Verfassung sprechen – und das haben wir auch auf Bundesebene diskutiert –, müssen oder dürfen wir uns mit diesem Grundsatz auseinander setzen. In diesem Zusammenhang habe ich verschiedene Bereiche angesprochen und mehrere Tagungen für die Verfassungskommission organisiert. Eine Tagung galt dem Thema «Recht»: Wie weit ist das Instrument des Rechts überhaupt geeignet, solche Fragen zu lösen? Eine andere Tagung galt dem Thema «Wirtschaft»: Wohlstand besteht in der gerechten und liberalen Verteilung eines Ertrages. Soziale Sicherheit basiert auf entsprechenden Regeln, um einen Ertrag zu erwirtschaften, aber auch korrekt zu verteilen. Eine weitere Tagung galt der Philosophie: Was ist von Dauer? Ich begab mich nach Genf und diskutierte mit Professorin Jeanne Hersch. Aus diesem für mich sehr eindrücklichen Gespräch möchte ich eine Sequenz erwähnen: Ich war wahrscheinlich recht offensiv und sagte, dass die Verfassung Freiraum garantieren und Freiheit geben müsse, damit sich der Mensch entfalten könne. Ich führte eine Reihe von Beispielen auf, wo und wodurch wir uns eingeengt fühlen. Jeanne Hersch entgegnete mir, dass Gesetze nicht nur einengen, sondern auch befreien können. Gesetze geben Freiraum; sie engen denjenigen ein, der diese Regeln sprengen will, befreien aber dort, wo aus eigener Kraft kein Durchsetzen möglich wäre. Die Macht gehört deshalb zum Staat wie Verhaltensregeln zu jeder Sozietät gehören. Macht ist nicht a priori schlecht, sie gehört zu unserem Leben, sie muss aber beherrscht und kontrolliert werden.

Ich habe übrigens den Eindruck, dass die Schweizer Durchschnittsbürgerin oder der Schweizer Durchschnittsbürger sich durch die Verwaltung eher belästigt fühlt als durch die Milizarmee. Das spricht nicht gegen die Verwaltung, aber immerhin möchte ich feststellen, dass der Eindruck der Einengung wahrscheinlich nicht primär von der Armee geprägt ist, sondern eher von der Allgegenwart der Verwaltung und vielleicht noch von der Polizei. Wenn ein Auto-

mobilist von einem Polizisten angehalten wird, wird sich der Automobilist wohl häufig darüber aufhalten, dass der Polizist schon wieder da stehe. Wenn an seiner Stelle ein Soldat stünde, würde sich der gleiche Automobilist wohl eher fragen, was der Soldat bei dieser Kälte an diesem Ort wohl zu tun habe.

Demokratische Kontrolle

Wo sind eigentlich die Wächter? Wenn das so einfach wäre! In der Schweiz ist es das Volk, das, gestützt auf die Verfassung, über Initiativen und Referenden permanent eingreifen und den Staat zu einer entsprechenden Massnahme verpflichten kann. Das Parlament übt diese Rechte noch viel intensiver im Rahmen seiner Überwachungs- und Kontrolltätigkeit aus. Der Bundesrat trägt die Hauptverantwortung für die verfassungskonforme Verwaltungstätigkeit. In Bezug auf die Armee stehen hier mein Departement, der Generalstab und die einzelnen Kommandanten in einer speziellen Pflicht. Die Miliz reagiert durch ihre intimen Kenntnisse der militärischen Abläufe sehr schnell, und sie kann mobilisieren. Die Medien stellen eine Macht dar.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der Tradition für die demokratische Kontrolle. Das Fehlen dieser Tradition bereitet vor allem neuen Staaten enorme Schwierigkeiten. Dieser Erfahrungsschatz – das Wissen darum, dass in der Regel die Dinge korrekt laufen – ist nicht ohne Wert. Der Verteidigungsminister eines Landes, dessen Armee neu, unter demokratischer Führung, im Entstehen begriffen ist, wird ganz andere Fragen zu beantworten haben als ich.

Der Wächter sind viele. Wo viele Köche ihren eigenen Brei kochen, gilt es, das Problem der Priorisierung und der entsprechenden Kompetenzaufteilung zu lösen. Hier haben wir gestützt auf die Erfahrungen der letzten Jahre, die Vorgaben des Parlamentes, aber auch die Bereitschaft und Initiative des Bundesrates eine Struktur schaffen können, die in Bezug auf die Armee eine recht enge Kontrolle garantiert. Dies darf allerdings nicht dazu führen, die Eigeninitiative und den Willen, Neues zu schaffen, so zu bremsen, dass das System in sich erstarrt. Letztlich geht es um ein Ausbalancieren in den verschiedenen Verantwortungsbereichen, um in der Schweizer Armee ein demokratisch kontrolliertes Machtinstrument zu haben.

«Macht ist nicht a priori schlecht, sie gehört zu unserem Leben, sie muss aber beherrscht und kontrolliert werden.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Bundesrat Samuel Schmid bei der Truppe.

Die Reform Armee XXI als Anwendungsbeispiel

Damit komme ich zum Schulbeispiel der letzten Monate. Im Grundsatz ist die Notwendigkeit der Armeereform bisher unbestritten. Ich bilde mir dieses Urteil auf Grund der Beratungen im Ständerat, des verantwortlichen Erstrates. Kein Votant hat die Notwendigkeit der Reform bestritten. Das schweizerische politische Umfeld trägt im Übrigen diese Reform seit Jahren mit. Bereits Anfang der Neunzigerjahre, bei der Lancierung der Armee 95, wurde im Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates festgestellt, dass es sich nicht um die letzte Reform handeln würde. Bereits damals war die Reform 95 also erkennbar ein erster Schritt, dem weitere folgen würden. Was in unserem Land, wie bei allen anderen Staaten auch, vorgenommen werden musste, war ein erneuter Vergleich des sicherheitspolitischen Risikoumfeldes mit unseren Ressourcen und den Aufträgen der Verfassung, um über eine Armeereform ein Optimum, ein höchstmögliches Rendement, zu erreichen.

«Die Miliz reagiert durch ihre intimen Kenntnisse der militärischen Abläufe sehr schnell, und sie kann mobilisieren.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Bundesrat Samuel Schmid, hier an einem Podiumsgespräch mit Milizoffizieren.

Die Studienkommission für strategische Fragen

Eingeleitet wurde die Reform durch die Kommission Brunner, eine vom damaligen Chef VBS eingesetzte Studienkommission für strategische Fragen. Die Armee war nur als Beobachterin dabei. Ich hatte die Chance, als Parlamentarier daran teilzunehmen. Von links bis rechts waren Damen und Herren aus verschiedensten Bereichen unseres Landes an diesen Diskussionen beteiligt. Über die Empfehlungen dieser Kommission, den «Bericht Brunner», lässt sich trefflich streiten, aber die Resultate sind im Wesentlichen unbestritten und vom Schweizer Volk in der Zwischenzeit auch akzeptiert. Dieser Bericht sagt, dass wir eine Armee brauchen, und das wurde vom linken bis zum rechten Flügel unterzeichnet. Der Bericht sagt weiter, dass sich die Armee der Zukunft auf neue Risiken auszurichten habe, aber die Kernkompetenz im Verteidigungsbereich nicht verlieren dürfe. Die Armee müsse milizverträglicher werden, das heisst, es müssten Formen gefunden werden, die es mittleren und höheren Kadern erlauben, diese Milizarmee mittragen zu helfen. Der Bericht spricht auch davon, dass der Nachrichtendienst auszubauen sei und es eine schweizerische Rüstungsindustrie brauche. Dieser Punkt gehört nicht zum heutigen Thema, liesse sich aber durchaus auch einmal diskutieren. Über den Aufwuchs sagt der Bericht, dass wir dort, wo wir nur eine «Kompetenz» aufrecht erhalten können, in der Lage sein müssen, durch einen entsprechenden Aufwuchs «nachwachsen» zu können.

Vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 zum Armeeleitbild XXI

Auf dieser Grundlage erarbeitete der Bundesrat den Sicherheitspolitischen Bericht 2000. Das Parlament hat diesen behandelt und von ihm in zustimmender Weise Kenntnis genommen. In diesem Bericht wurde analytisch und exakt auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld, die Armeeaufträge und unsere Möglichkeiten eingegangen.

Schliesslich folgte darauf ein Armeeleitbild, das ebenfalls im Geist des Einbezugs erarbeitet wurde, trotz allen Unkenrufen, man sei nicht zu Wort gekommen und es sei eine Geheimwissenschaft daraus gemacht worden. Es ist durchaus möglich, dass nicht täglich Kontakte stattgefunden haben, aber aus den Unterlagen habe ich gesehen, dass die Eckwerte des Bundesrates – in denen letztlich «die Nägel eingeschlagen wurden» – öffentlich waren und mit den sicherheitspolitischen Kommissionen diskutiert wurden. Dort wurden alle Punkte bereits thematisiert, die derzeit, angeblich wie vom Himmel fallend, diese Gesellschaft treffen. Selbstverständlich lassen sich die Öffentlichkeit und die Politik durch derartige Orientierungen nicht in die Pflicht nehmen; selbstverständlich sagt das Parlament am Schluss, wie es dieses oder jenes geregelt haben will. Aber derart neu ist die Projektion der Armee XXI nicht, wie es in letzter Zeit teilweise dargestellt wurde.

Dieses Armeeleitbild kam, als ich 2001 dazu stiess, vor der Vernehmlassung in eine informelle Konsultation. Ein Vorentwurf wurde allen interessierten Stellen, ausgenommen der Politik (weil sie nicht in die Pflicht zu nehmen war, und ich sie auch nicht direkt in die Pflicht nehmen wollte), zugestellt und überdies auf dem Internet zugänglich gemacht. In informellen Konsultationen sprach ich mit den Kantonen, militärischen Verbänden, Gewerkschaften und mehrfach mit der Wirtschaft über dieses Armeeleitbild, um nach der Vernehmlassung eine möglichst kurze Nachbearbeitung garantieren zu können, weil ich in Bezug auf die Umsetzung der Armeereform Zeit sparen wollte. Im Frühjahr letzten Jahres nahm der Bundesrat zu dieser Konsultation – die in unserem parlamentarischen Verfahren sonst nicht üblich ist – Stellung. Nach der Vorphase kam die Vernehmlassung, mit einer Frist zur Nachbearbeitung und zur Erarbeitung der Botschaft des Bundesrates, damit das Parlament dieses Geschäft in geordneten Verfahrensschritten bearbeiten konnte.

Wer kontrolliert die Wächter? Allein dieses Beispiel zeigt Ihnen, dass dies eine sehr verflochtene und ausgewogene Prozedur ist, dass immer wieder zivile, militärische und politische Instanzen zu Wort kamen, dass immer wieder neu das Ganze aus verschiedenen Blickwinkeln zu beurteilen war und schliesslich daraus ein Konzept

«Die Medien stellen eine Macht dar.»

Bundesrat Samuel Schmid an der MFS-Tagung.

Der Chef Heer, Korpskommandant Jacques Dousse, steht den Medien Red und Antwort.

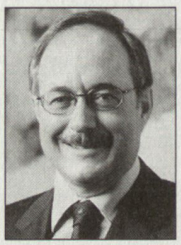
entstand, das wir nun mit dem Parlament beraten, im ordentlichen Verfahren, vorgängig mit der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates und jetzt mit der ersten Kammer. Diese Diskussion hat im Weiteren gezeigt, dass praktisch neunzig Prozent, die sich aber nicht direkt gewichten lassen, dieser Konzeption akzeptiert wurden. Immerhin gibt es einige Punkte, die gegenüber der bisherigen Armee einen wesentlichen Wandel bedeuten, die aber auch vom Parlament als nötig empfunden werden, um die Milizverträglichkeit zu erhöhen und der heutigen Ressourcenlage Rechnung zu tragen. (Die Armee hat von 1990 bis 2001 ein Drittel des Budgets verloren, was an keinem System spurlos vorübergehen kann.) Die Durchdiener wurden akzeptiert, und ebenso das Prinzip der Modularität. Als Antwort auf eine diffusere Bedrohungslage, als sie zu Zeiten des Warschauer Paktes bestand, wurden eine ganze Reihe von Änderungen, Verkürzung der Gesamtdienstzeit, Verkleinerung der Armee usw. akzeptiert.

In einzelnen Punkten bestehen noch Differenzen. Dort müssen wir, zusammen mit dem Nationalrat, definitive Lösungen suchen. Insgesamt ist der Härtetest durchaus positiv verlaufen, auch wenn ich nicht in allen Punkten befriedigt bin. Es gehört zur Beschränkung der Macht, dass nicht meine, sondern die Befriedigung der Mehrheit der beiden Kammern massgebend ist. Hier besteht ein ausgewogenes Geben und Nehmen, eine mehrfache Kontrolle aus verschiedensten Richtungen, mit dem für alle Verantwortungsträger entscheidenden Vorbehalt, dass das Volk ein Referendumsrecht hat und das Ganze durch das Volk beurteilt werden kann.

Das Primat der Politik

Das schweizerische System hat verschiedenste Vorzüge, allerdings auch einen gewissen Preis. Diese Armee war wahrscheinlich seit 1848 nie so, wie sie die Militärs gewünscht hätten. Im Bericht Dufour steht, dass die Offiziere ins Ausland geschickt werden sollten. Diese Aussage müsste heute beinahe zensiert werden. Ich habe den Bericht von General Wille und die Tagebücher von Bundesrat Scheurer gelesen, der nach dem Ersten Weltkrieg eine gewaltige Armeereform durchzusetzen hatte, ich habe den Bericht von General Guisan gelesen, und immer wird anerkannt, dass die Politik das Primat hat und die Armee dazu da ist, die Verfassung zu schützen. Wie sollte die Armee reklamieren, wenn ihr die Verfassung entsprechende Pflichten auferlegt? Das Primat der Politik wurde immer anerkannt, aber es liegt in der Natur der Sache, dass es Spannungsfelder und Auseinandersetzungen gibt. Der Offizier muss seinen Auftrag mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllen. Unmögliches kann nicht möglich gemacht werden, aber in der Regel, das zeigen militärische Erfahrungen, ist viel mehr möglich, als anfänglich angenommen wurde. Das erwarte ich von der Armee: Wenn die Politik den Rahmen abgesteckt und die Möglichkeiten definiert hat, müssen wir in unseren drei Armeeaufträgen ein Optimum erbringen, um die Bevölkerung schützen zu können und den politischen Organen dieses Landes ein glaubwürdiges Sicherheitsinstrument zu geben, auf das unser Land, nebst anderen Sicherheitsmassnahmen, angewiesen ist. Das Instrument muss im Rahmen unserer Verfassungsaufträge wirksam gemacht werden können.

Ich danke Ihnen für Ihr Engagement und Ihre Arbeit im Sinne unseres Verfassungsauftrages. Ich glaube an diese Konzeption der Armee XXI und hoffe, dass wir möglichst viele Reformpunkte durchbringen und weitere kritische Schlüsselpunkte erfolgreich lösen können. Jetzt sprechen wir allerdings nur über das Fundament, wir werden anschliessend eine Reihe wichtiger und heikler Fragen zu lösen haben. Aber täuschen Sie sich nicht: Bei einer Ablehnung des Armeeleitbildes hätten wir noch mehr Fragen zu lösen. Ich hoffe, dass es uns, zusammen mit dem Parlament, gelingt, diese Konzeption noch besser abzustützen und zu verankern, um am Schluss eine Basis zu haben, die es uns erlaubt, das Milizinstrument Armee auch in Zukunft glaubwürdig zu erhalten. ■



Samuel Schmid, Bundesrat, Fürsprecher, Vorsteher des Eidg. Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Die Sicht einer Parlamentarierin

Barbara Haering

© Hans Ulmer, Uitikon

«Für viele gilt es als ausgemacht, dass eine demokratische Einbindung der Streitkräfte nur mit dem Modell der Wehrpflichtarmee sicherzustellen ist. Ich bin da ganz anderer Meinung.»

Nationalrätin Dr. Barbara Haering anlässlich der MFS-Tagung an der ETH Zürich.

Die Armee: Wenn nicht «Staat im Staat» so doch «System im System»

Ich habe mich in den letzten Jahren öfters gefragt, weshalb ich mich in zwei so unterschiedlichen Bereichen engagiere wie der Sicherheitspolitik einerseits und der Wissenschaftspolitik andererseits. Sicherheit, da steht Macht im Zentrum und die Frage nach der Eindämmung von Macht im Interesse politischer Ziele. Und Wissenschaft, da geht es um Erkenntnis und um die Freiheit zur kreativen und zielfreien Erkenntnissuche. Wahrlich, unterschiedliche Temperamente scheinen da gefragt. Doch je länger ich mich damit auseinander setze, um so erkennbarer werden systembedingte Gemeinsamkeiten dieser beiden Themen:

– In beiden Fällen handelt es sich um Systeme mit einem ungebrochenen Hang zur Selbstreferenzialität. Es sind Monopolsysteme, die als solche weder den Regeln des Markts noch der Demokratie unterliegen. Belohnung und Beförderung finden innerhalb der Systeme statt.

– Es braucht in beiden Systemen ein hohes Mass an Fachwissen und Metasprache, um sich erfolgreich durchsetzen zu können – auch wenn bei der Armee viele das Gefühl haben, aufgrund persönlicher Erfahrung mitreden zu können.

– Beide Systeme benötigen viel Geld und erhalten dies ausschliesslich oder zum grössten Teil vom Staat.

Eine wichtige Konsequenz dieser Profile ist die Tatsache, dass beide Systeme von der Politik schwer kontrollierbar sind. Wenn wir uns heute also hier an der ETH Zürich treffen, um uns die Frage zu stellen, wer denn über die Wächter wacht, so haben wir uns in doppeltem Sinne den richtigen Ort ausgesucht. Wer weiss, vielleicht werde ich unsere Erkenntnisse auch in der Wissenschaftspolitik anwenden können.

Die Beantwortung der Frage, wer über die Wächter wacht, muss ausgehen von der Feststellung,

– dass wir als Bürgerinnen und Bürger mit dem Risiko einer Bedrohung unseres Landes rechnen und deshalb dem Staat ein Gewaltinstrument zur Verteidigung nach aussen anvertrauen,

– dass nur die Tatsache, dass der Staat über das Gewaltmonopol verfügt, gewährleistet, dass unterschiedliche Interessen innerhalb dieses Staates demokratisch durchgesetzt werden, aber

– dass die für die Durchsetzung des Gewaltmonopols zuständigen Instrumente, die Armee für aussenpolitische Konflikte und die Polizei für Konflikte im Innern, selber nicht demokratisch, sondern streng hierarchisch organisiert sind.

Die Armee stellt also ein eigenständiges System innerhalb der Gesellschaft dar. Ihre hierarchische Struktur gründet in technokratischen Anforderungen sowie im Gewaltpotenzial und Ge-

waltrisiko, mit denen sie konfrontiert ist. Die Frage der Kontrolle dieses Systems ist somit eine doppelte: Es ist die Frage der Kontrollmechanismen innerhalb der Armee sowie die Frage der Kontrolle der Streitkräfte von aussen, das heisst durch die Politik. Als erster Kernpunkt kann dabei festgehalten werden, dass die hierarchische Struktur im Innern nicht nur die Notwendigkeit für eine demokratische Kontrolle der Streitkräfte von aussen schafft, sondern gleichzeitig ihre Voraussetzung ist.

Die demokratische Kontrolle der Schweizer Armee – vor dem Hintergrund der grösseren Probleme

Die internationale Diskussion zur demokratischen Kontrolle von Streitkräften wirft unvergleichbar grössere Probleme auf, als dies die Frage der Kontrolle der Schweizer Armee tut. Einige wenige Beispiele mögen dies illustrieren:

– Wie anforderungsreich das Entwickeln stabiler Zivilgesellschaften ist, erleben wir in diesen Jahren nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch im Balkan, unmittelbar vor unserer eigenen Haustüre. Die Kontrolle von Machtapparaten wie Armee, Polizei oder paramilitärischen Streitkräften bildet aber die wichtigste Voraussetzung für das Herausbilden ziviler Gesellschaften, denn diese Machtapparate haben meistens Teil an den Gewaltstrukturen. Die Transformation von Gewaltstrukturen insbesondere nach offenen Konflikten ist ein langwieriger und vielschichtiger Prozess. Er gelingt in der Regel nur mit Unterstützung und Druck der internationalen Staatengemeinschaft. Dies galt im Übrigen vor 200 Jahren auch für das Zustandekommen der Schweizer Neutralität.

– Im Ausland stationierte Truppen entwickeln eine Wirkung, welche zwangsläufig weit über ihr eigentliches, militärisch definiertes Mandat hinausgeht. Armeen und Kommandanten vor Ort werden zu einem Machtfaktor der Aussenpolitik ihres Heimatlandes. Sei es, dass sie dafür instrumentalisiert werden – oder weil sie selber eine Eigendynamik entwickeln. Kommt hinzu, dass die Internationalisierung von Streitkräften ganz neue Führungs- und damit auch Kontrollfragen stellt. Auf die wirtschaftliche und soziokulturelle Bedeutung von Truppen im Ausland kann ich in diesem Rahmen lediglich verweisen.

– Streitkräfte im Einsatz werfen für die innere Führung ganz andere Kontrollprobleme auf als Truppen, welche zur Verteidigung im Angriffsfall bereit gehalten werden. Und dies unabhängig davon, ob diese Einsätze im Macht- oder Sicherheitsinteresse des eigenen Landes oder im Rahmen friedensfördernder oder friedensunterstützender Mandate der Staatengemeinschaft stattfinden.

Und ein letztes, aber umso markanteres Beispiel:

– Weniger als 1000 Menschen verfügen mit ihrem Wissen und ihrer militärischen oder politischen Machtposition über das weltweite Atomwaffenpotenzial. Eine Kontrolle dieser Menschen besteht nicht. Nur die gegenseitige Abschreckung hat verhindert, dass es seit Hiroschima zu keinen weiteren Katastrophen gekommen ist.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme erscheint die Frage nach der demokratischen Kontrolle der Schweizer Armee klein. Die Schweiz ist eine stabile Demokratie. Das Primat der Politik gegenüber der Armee ist nicht in Frage gestellt. Dennoch: Was sich im internationalen Rahmen zeigt, spiegelt sich im Kleinen auch in der Schweiz wider. Wir können davon nur lernen.

Eine osmotische Beziehung zwischen militärischer und ziviler Welt

Im letzten Jahrhundert hat der Krieg sein Gesicht grundlegend geändert. Ging es im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts um machtpolitische Auseinandersetzungen zwischen völkerrechtlich definierten Nationen, ihren Armeen und um Territorien, so finden heute Gewaltkonflikte häufig innerhalb völkerrechtlich anerkannter Grenzen oder dann grenzüberschreitend statt. Gekämpft wird um Rechte von Ethnien und Religionen, um Ressourcen sowie zuweilen mit dem Ziel des Genozids. Gekämpft wird unter Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen und paramilitärischer Truppen. Betroffen ist in erster Linie die Zivilbevölkerung. Waren die Opfer des Ersten Weltkriegs zu 90% Soldaten und nur zu 10% Zivilpersonen, so waren die Zahlenverhältnisse im Balkankrieg des letzten Jahrzehnts umgekehrt. Bombardierungen treffen nicht nur militärische Ziele, sondern strategisch wichtige Einrichtungen der zivilen Gesellschaft und der Wirtschaft. Unter den Begriff des Kriegs fallen nicht mehr nur Einsätze von Streitkräften und Waffensystemen; hinzu kommen Wirtschaftskriege, das Beeinflussen von Finanzströmen, internationale Personenüberwachungen sowie Informations- und Desinformationsaktionen. Zu diesen asymmetrischen Gewaltbedrohungen ist auch der Terrorismus zu zählen. Terroranschläge sind in doppeltem Sinn entterritorialisiert: Sie können ihren Ausgangspunkt im Inland oder in irgendeinem – auch befreundeten – Land haben und sie richten sich nicht direkt gegen ein Land als solches, sondern gegen einzelne sensible Einrichtungen und/oder Zivilpersonen. Zusammengefasst: Kriege begrenzen sich nicht mehr auf das Militär, sie treffen und betreffen primär die zivile Welt.

© Keystone

Peacekeeping-Badge auf dem Ärmel eines Schweizer Soldaten.

«Der Wandel von der Ausbildungsarmee, die ausschliesslich im grossen Kriegsfall zum Einsatz käme, hin zu einer Interventionsarmee, die ihre Nützlichkeit auch in Friedenszeiten unter Beweis stellen muss, stellt neue Anforderungen an die Kontrolle der Streitkräfte – auch in der Schweiz.»

Nationalrätin Barbara Haering an der MFS-Tagung.

Auf der anderen Seite nehmen Armeen auch in Friedenszeiten zunehmend Aufgaben wahr, die früher durch zivile Behörden sichergestellt wurden – oder nicht notwendig waren:

– Wir unterstützen die Stabilisierung des Friedens durch Streitkräfte der Staatengemeinschaft nach Waffenstillständen und Friedensabschlüssen.

– Wir sind zum Wiederaufbau ziviler Infrastrukturen nach Gewaltkonflikten auch auf Truppen angewiesen.

– Wir kennen die Sicherheitsaufgaben der Armee in Friedenszeiten – wobei die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee umstritten bleibt.

– Wir wissen, dass militärische und zivile Überwachungssysteme zunehmend miteinander verzahnt sind. Bei der Flugsicherung – aber ebenso bei der Überwachung von Personen.

– Wir anerkennen, dass ohne Einsätze der Armee im Katastrophendienst zur Zeit keine rasche Hilfe vor Ort möglich wäre.

Diese Dienste gehören nicht zu den traditionellen Aufgaben von Streitkräften. Dass sie der Armee übertragen werden, ist als Interesse der Armee an sinnvollen Aufgaben zu werten, in einer Zeit, in der Gewaltkonflikte um unser Land unwahrscheinlich werden. Es ist gleichermassen ein Krisensymptom der zivilen Behörden.

Die Grenze zwischen der militärischen und der zivilen Welt verwischt sich also zunehmend. Wir registrieren eine Zivilisierung des Militärs – und eine Militarisierung des Zivilen. Der Wandel von der Ausbildungsarmee, die ausschliesslich im grossen Kriegsfall zum Einsatz käme, hin zu einer Interventionsarmee, die ihre Nützlichkeit auch in Friedenszeiten unter Beweis stellen muss, verstärkt diesen osmotischen Prozess markant. Dies stellt neue Anforderungen an die demokratische Kontrolle der Streitkräfte – auch in der Schweiz.

Grundsätze einer wirkungsvollen demokratischen Kontrolle von Streitkräften

Wenn wir der Frage nachgehen, was demokratische Kontrolle von Streitkräften bedeutet, so gehen wir von einem Zusammenhang zwischen Demokratie und Frieden aus und von der Prämisse, dass Demokratisierung eine der erfolgversprechendsten Friedensstrategien darstellt. Wir setzen voraus, dass sich Streitkräfte zwingend der Politik unterordnen müssen. Und überdies: Dass diese Kontrolle durch eine demokratisch legitimierte Politik stattfinden muss. Sowohl das Primat der Politik gegenüber der Armee als auch die Anforderungen der Demokratie an die Politik sind in der Schweiz gesichert und unumstritten. Zu diskutieren ist hingegen die Frage, wie dieses Primat wirkungsvoll und friedensfördernd gestaltet werden kann. Dabei

dürfen wir nicht ausser Acht lassen, dass wichtige Friedensforscher sich nicht scheuen, auch von der «Arroganz der Demokratie» (Johann Galtung) oder gar von «demokratischem Imperialismus» (Eric Remacle) zu sprechen. Dies bedeutet:

– Demokratie heisst mehr als Mehrheitsentscheidungen. Demokratie bedeutet auch die Verantwortung für Minderheiten und für die Universalität der Menschenrechte. Der Einsatz der serbischen Armee in Kosovo entsprach zwar einem Mehrheitsentscheid, nicht aber den Anforderungen, die eine Demokratie substanziell auszeichnen.
– Selbst eine demokratische Abstützung durch die Innenpolitik ist keine Legitimation für eine aussenpolitische Einflussnahme.
– Politische Interessen sind nicht immer friedensverträglich, auch wenn sie nach den Prinzipien der Demokratie bestimmt wurden.
– Demokratie ist immer an ein Territorium gebunden und gründet auf interner Legitimation. Systembedingt kann sie deshalb auch in Konflikt geraten mit den Interessen einer staatsübergreifenden Friedenspolitik.

Mit anderen Worten: Die Politik mag Recht haben; sie entscheidet aber nicht immer richtig und im Sinne einer nachhaltigen Friedensentwicklung. Es gibt mehr als vereinzelte Fälle, in denen Streitkräfte besonnener und de-eskalierender reagieren wollten, als ihnen die Politik erlaubte. Ich erinnere an die Zurückhaltung von Generalstabchef Collin Powell im zweiten Golfkrieg oder an den russischen General, der sich 1998 weigerte, die baltischen Städte anzugreifen sowie an die israelischen Offiziere, welche vor einigen Wochen den Dienst verweigerten. Sie alle taten und tun dies aus Erfahrung und im eigenen Interesse. Die Armee fordert, dass ihre Aufträge klar und erfüllbar seien. Beide Voraussetzungen sind in Mandaten, welche die Politik spricht, häufig nicht gegeben. Für die kommenden Monate hoffe ich, dass Aussenminister Powell sich als Politiker noch daran erinnert – und dass Präsident Bush etwas daraus lernt.

Milizarmee oder professionalisierte Armee: In beiden Fällen ist eine demokratische Kontrolle möglich

In den kommenden Jahren wird auch die Schweizer Armee professionalisiert werden. Wer die Entwicklung in unseren Nachbarländern verfolgt, weiss, dass auch die Schweiz kaum darum herum kommen wird, noch in diesem Jahrzehnt die Milizarmee in Frage zu stellen. Die allgemeine Wehrpflicht führt zu Beständen, die ohne Verletzung der Wehrgerechtigkeit nicht auf ein sicherheitspolitisch und ökonomisch sinnvolles Mass zu senken sind.

Für viele gilt es allerdings als ausgemacht, dass eine demokratische Einbindung der Streitkräfte nur mit dem Modell der Wehrpflichtarmee sicherzustellen ist. Ich bin da ganz anderer Meinung. Ich weiss, dass die grossen Diktatoren des 20. Jahrhunderts ihre Kriege ausnahmslos mit Wehrpflichtarmeen durchgeführt haben. Auch der Einsatz der Schweizer Armee im Generalstreik 1918 fand mit gezielt ausgewählten Miliztruppen statt, welche unprofessionell, aber mit umso mehr Aggression auf Andersdenkende einschlugen. Das Milizprinzip ist somit kein Garant für eine demokratische Einbindung der Armee. Und vom gesamtgesellschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, ist darauf hinzuweisen, dass eine Abkehr vom Milizprinzip den Einfluss des Militärischen und die Bedeutung militärischer Beziehungen in die Zivilgesellschaft hinein reduziert. Damit wird die Schweiz insgesamt demokratischer. Stimmbürger und Soldat sind nicht mehr deckungsgleich. Wir sind nicht mehr eine Armee, wir haben eine – und wir kontrollieren sie.

Internationale Studien zeigen, dass vielfältige Aspekte für die zivilgesellschaftliche Einbindung der Armee bedeutsam sind:

– die parlamentarische Kontrolle,
– die politische Bildung der Soldaten im Rahmen ihrer Armeeausbildung,
– die Ausbildung der Miliz- und Berufsoffiziere durch zivile Lehrkräfte und
– die persönliche Einbindung der Soldaten in die Zivilgesellschaft.

Kurz: Die Kenntnisse der Werte und Führungserfahrungen aus anders geregelten Systemen. Für professionelle Armeen sind zusätzlich Ausbildungsangebote innerhalb der Armee im Hinblick auf spätere zivile Karrieren sowie die Möglichkeit, während der Dienstzeit ein Privatleben ausserhalb der Kaserne zu führen und sich dabei politisch engagieren zu können, von Bedeutung.

Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte findet also auf drei miteinander vernetzten Ebenen statt:

1. Politische Führung: Es obliegt der Politik, in demokratischen Entscheidungsprozessen über Auftrag, Doktrin, Strategie, Struktur, Ressourcen und personelle Spitze der Armeen zu befinden.

2. Wissenschaftliche Expertise: Die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Expertinnen und Experten zur Lagebeurteilung, Strategieentwicklung und Armeekonzipierung vernetzt militärisches und ziviles Denken.

3. Öffentlichkeit: Eine informierte Öffentlichkeit stellt eine Kontrollinstanz mit präventiver Wirkung dar. Mit den Instrumenten der direkten Demokratie verfügen wir in der Schweiz zudem über die einzigartige Möglichkeit, als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über Sein oder

«Die grossen Diktaturen des 20. Jahrhunderts haben ihre Kriege ausnahmslos mit Wehrpflichtarmeen durchgeführt.»

Nationalrätin Barbara Haering an der MFS-Tagung.

Vertreter der argentinischen Militärjunta begründen den Angriff auf die Falklandinseln im April 1982 mit Truppen, zu denen auch schlecht ausgebildete Wehrpflichtige gehörten.

Nichtsein der Armee sowie über ihr Wie-Sein in Volksabstimmungen entscheiden zu können.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die demokratische Kontrolle der Streitkräfte mit jedem Armeemodell gewährleistet werden kann – wenn sie politisch gewollt ist.

Für eine wirkungsvollere parlamentarische Kontrolle der Schweizer Armee

Wenn es nun darum geht, die parlamentarische Kontrolle der Armee in der Schweiz optimal zu gestalten und den neuen Anforderungen anzupassen, so möchte ich vom Prinzip des umfassenden Führungskreislaufs sowie von der Forderung nach Professionalisierung ausgehen.

Umfassender Führungskreislauf

Truppenbesuche der Sicherheitspolitischen Kommissionen mit Apéro und Gruppenbild sowie parlamentarische Interpellationen und Anfragen schärfen allenfalls das Bewusstsein der Armee für das Primat der Politik; Kontrollinstrumente sind sie jedoch nicht. Wenn wir davon ausgehen, dass bereits die Wahl des Risikoszenarios Auftrag, Doktrin und Strategie der Armee in ihren Grundzügen bestimmt, so muss eine wirkungsvolle Kontrolle der Streitkräfte pro-aktiv beim Erarbeiten und Beurteilen der Lageanalyse beginnen. Der wichtigste Kontrollentscheid wird gefällt mit dem Auftrag, den die Politik der Armee gibt – mit der Definition und der Eingrenzung der Aufgaben, welche mit militärischen Mitteln erfüllt werden sollen. Da werden die Ansprüche der Armee an Strukturen sowie an personelle und finanzielle Ressourcen vorentschieden. Gefordert ist deshalb ein Controlling im Sinne des umfassenden und geschlossenen Führungskreislaufs. Dies beginnt bei der Beurteilung der Risiken durch die Politik, führt zu einem risikobasierten Auftrag an die Armee mit entsprechenden Randbedingungen und endet mit einem politischen Controlling, dessen Indikatoren ausgerichtet sind auf die ursprüngliche Auftragsumschreibung. Notwendig sind somit auch Entscheidungsprozesse zwischen Regierung und Parlament, welche nach dem

Prinzip der frühzeitigen Rückkopplung iterativ gestaltet werden und verbindliche Zwischenentscheide des Parlaments ermöglichen, noch bevor Grossprojekte definitiv und im Detail ausgearbeitet sind. Zwischeninformationen mit unverbindlichen Diskussionen reichen dazu nicht aus – wie häufig sie auch sein mögen.

Hier stellt sich überdies die Frage der Schnittstelle zwischen Armee und Departement. Es obliegt der Kompetenz und Verantwortung des Gesetzgebers und damit des Parlaments, dafür zu sorgen, dass diese Grenze klar gezogen wird und dass das Departement als Organ der Politik nicht selber Teil militärischer Logik und Selbstreferenzialität wird. Dazu gehört auch die Forderung nach verstärkter politischer Kontrolle der Nachrichtendienste. Leider wird diese Forderung meist nur anlässlich von Skandalen und im Zusammenhang mit Verfehlungen des strategischen Nachrichtendienstes thematisiert. Dabei ginge es auch hier nicht nur um Kontrolle, sondern vielmehr um die politische Führung eines wichtigen Instruments der Sicherheitspolitik – verbunden mit der entsprechenden Verantwortung.

Professionalisierung der parlamentarischen Kontrolle

Wenn die Armee professionalisiert wird, so muss sich auch die Politik professionalisieren. Dies umso mehr, als im System der halbdirekten Demokratie das Parlament schon aus staatspolitischen Gründen schwach ist. Die sicherheitspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte treten jährlich für rund sieben Tage zusammen. Die durchschnittliche Mitgliedsdauer in der Sicherheitspolitischen Kommission beträgt zurzeit im Nationalrat 4,14 Jahre und im Ständerat 4,16 Jahre. Lediglich vier Mitglieder arbeiten seit mehr als zehn Jahren in der SIK Nationalrat und nur eine einzige Nationalrätin war bereits bei der Behandlung des Sicherheitspolitischen Berichts 90 dabei. Unter diesen Umständen kann keine konzise parlamentarische Kontrolle der Armee und des VBS gewährleistet werden. Die parlamentarische Arbeit muss deshalb professionalisiert werden. Dies bedeutet:

– **Konzentration:** Die Konzentration der individuellen parlamentarischen Tätigkeit auf Schwerpunktbereiche, um sich so in die Komplexität der Themen vertiefen zu können. Und innerhalb eines Politikbereichs die Konzentration auf die wesentlichen Eckwerte und Nahtstellen.

– **Multiperspektivität:** Die Bereitschaft, sich in seinen Schwerpunktbereichen auch ausserparlamentarisch zu verankern und zu vernetzen, um damit die Multiperspektivität der eigenen Ansichten und Einschätzungen zu erhöhen.

– **Internationale Vernetzung:** Die internationale Vernetzung der parlamentarischen Arbeit, und dies als einzelne Parlamentarierin, sowie auf der Ebene der Kommission, um aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen.

– **Literaturkenntnisse:** Die Fähigkeit von ParlamentarierInnen, sich mit internationaler – und damit zwangsläufig englischer – Literatur der Friedens-, Sicherheits- und Militärwissenschaften auseinander setzen zu können, um nicht nur von den Informationen der eigenen Verwaltung abhängig zu sein.

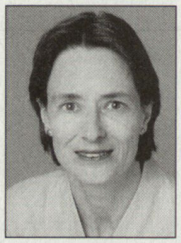
– **Professionelle Unterstützung:** Den Ausbau der fachspezifischen, wissenschaftlichen Unterstützung in den Fraktionen und Kommissionen.

– **Einbezug von NGO:** Den Einbezug von Nichtregierungsorganisationen in Analyse, Strategieentwicklung und Kontrolltätigkeit des Parlaments.

Dies alles scheint nahe liegend. Doch ist es mit einem Milizparlament und seinen Ressourcen, wie wir sie in der Schweiz heute kennen, nicht machbar. Und deshalb komme ich jetzt zum Schluss!

Verbindlich wird Politik erst, wenns ums Geld geht

Die Einladung zu unserer heutigen Tagung zitiert die Frage des Römers Livius «Wer wacht über die Wächter?» Ich möchte deshalb meine Gedanken ebenfalls mit einem Exkurs ins alte Rom enden lassen. Im späten Altertum war der Solidus ein nach seiner Vollwertigkeit benanntes, «solides» Goldstück. Mit dem Solidus wurden die Solidati bezahlt und ihre Treue zum Thron sichergestellt. Es ist somit eine alte Weisheit, dass sich Armeen am ehesten über das Geld aus fester Währung kontrollieren lassen. Die Ressourcen, die wir der Armee zur Verfügung stellen, definieren wirkungsvoll ihren Handlungsspielraum – als Option, aber auch als Begrenzung. Mit anderen Worten: Verbindlich wird Politik erst, wenns ums Geld geht. Und in diesem Sinne ist die Budgethoheit des Parlaments nach wie vor das wirkungsvollste Instrument der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. ■



Barbara Haering, Nationalrätin, Dr. sc. nat., Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, Geschäftsführerin econcept, Zürich.

Die Sicht eines Vertreters der Armee

Ulrich Zwygart

Primat der Politik und verfassungsrechtliche Grundlagen

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

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

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

© Hans Ulmer, Uitikon

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

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

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

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

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

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

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

Bericht Brunner — Ausarbeitung des Berichts; Konsultation Auswertung

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

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

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

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

Divisionär Ulrich Zwygart an der MFS-Tagung.

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

Prozesse und Akteure der Armeereform XXI

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

Die Darstellung erlaubt folgende Feststellungen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ausgewählte Fragen zu Armee/ Verteidigung XXI

Mehr Berufspersonal und Einführung der Durchdiener

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

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

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

Rolle und Bedeutung der militärischen Fachkompetenz

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

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

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

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

Divisionär Ulrich Zwygart an der MFS-Tagung.

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

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

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

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

Die Reform Armee/Verteidigung XXI und der Einfluss der Armee

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

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

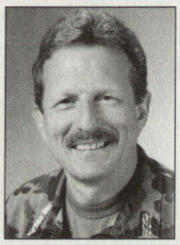
Mit der Reform der VBS-Führungsstruktur wird die Autonomie der Armee nicht zunehmen. Alle externen Kontroll- und Steuerungsmechanismen bleiben erhalten. Es ist eher damit zu rechnen, dass mit einem Chef der Armee die Selbstkontrollen rigoroser durchgeführt werden.

Ausblick und Zusammenfassung

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

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

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



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

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

Was heisst das?[1]

Hans Born

In Demokratien pflegt man implizit von einer uneingeschränkten zivilen Kontrolle über das Kommando der Streitkräfte auszugehen. Wäre sie nicht in dieser absoluten Weise gegeben, so müsste die jeweilige Demokratie als unvollkommen gelten.[2] Doch was genau bedeutet demokratische Kontrolle, und wie können wir sie konzeptualisieren? Im Allgemeinen betrachtet man die Art und Weise der Ausübung demokratischer Kontrolle in einem Staatswesen als Konsequenz der jeweiligen Staatsform eines Landes, seiner Politik, Geschichte und Kultur. Infolge der Vielzahl existierender unterschiedlicher Kulturen und Staatsformen bestehen unterschiedliche Normen und Praktiken der Aufsicht über die Waffenträger in demokratischen Gemeinwesen. Aus diesem Grunde, man mag dies bedauern oder nicht, gibt es kein einziges, allgemein gültiges normatives Modell solcher Kontrolle. Immerhin sind einige Modelle formuliert worden. Mitunter scheinen sich diese gegenseitig sogar zu widersprechen. Unsere Fragestellung für die folgende Studie lautet deshalb: Wie kann die Ausübung demokratischer Kontrolle konzeptualisiert werden? Dabei wollen wir auf folgende Fragen näher eingehen:

1. Warum wird die Frage der demokratischen Kontrolle von Streitkräften gegenwärtig mehr und mehr zu einem wichtigen politischen Thema?
2. Was bedeutet demokratische Kontrolle?
3. Was wird kontrolliert?
4. Wer übt demokratische Kontrolle aus?
5. Wie kann demokratische Kontrolle nach Ansicht von Experten gewährleistet werden?
6. Worauf kommt es bei der demokratischen Kontrolle letztlich an?

Warum die Frage nach demokratischer Kontrolle immer wichtiger wird

Die Frage der demokratischen und parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte erlebt derzeit eine Renaissance in alten und jungen Demokratien. Das Thema steht aus verschiedenen Gründen in einigen europäischen Ländern auf der politischen und wissenschaftlichen Tagesordnung. Erstens entfachte die Aufhebung der Wehrpflicht in mehreren Staaten (Niederlande, Belgien, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal) eine kritische Debatte über das Thema. Viele Beobachter befürchten, eine Berufsarmee sei schwieriger durch demokratische Institutionen zu kontrollieren als eine Wehrpflichtigenarmee. Zweitens waren während der letzten zehn Jahre einerseits alle europäischen Armeen von Reformen, insbesondere Abbauprozessen, betroffen, während andererseits in eben diesen Ländern das Pflichtenheft der Streitkräfte durch weitere Aufgaben, insbesondere Friedenseinsätze im Ausland, ständig anwuchs. Die Restrukturierungsprozesse mit Verschlankung der Militärorganisationen haben zur Folge, dass mehr Aufgaben bei geringeren Verteidigungsetats bewältigt werden müssen. Das bewirkt eine Anspannung des Verhältnisses zwischen Politik und Militär. Da drittens militärische Aktivitäten mehr und mehr auf dem internationalen Parkett stattfinden, gewinnt auch die demokratische Kontrolle multinationaler Militärzusammenarbeit an Bedeutung. Dies gilt besonders für kleinere Mitgliederstaaten etwa in der EU und der NATO. Viertens mussten die ehemaligen Ostblock-Staaten auf Druck der NATO und der OSZE[3] das zivil-militärische Verhältnis nach demokratischen Prinzipien neu gestalten. Ohne demokratische Reformen im Kontrollapparat bliebe diesen Staaten eine Mitgliedschaft in westlich dominierten inter- und supranationalen Organisationen verwehrt. In den sich wandelnden nachkommunistischen Gesellschaften gingen in der Regel politische Reformen denen im Sicherheitsbereich voraus. Vor einer Neugestaltung der Sicherheitspolitik traten zumeist neue Verfassungen in Kraft. Die Parlamente erhielten dadurch weit reichende Befugnisse, und zivile ministeriale Behörden übernahmen die Kontrolle des Militärs. Dies war deshalb wichtig, weil die Sicherheitspolitik nicht nur nach Massgabe funktionaler militärischer Aspekte, sondern auch den Bedürfnissen der Bevölkerung und den wirtschaftlichen Möglichkeiten dieser Staaten entsprechend neu ausgerichtet werden musste. Nur so konnte gewährleistet werden, dass die sicherheitspolitischen Akteure, insbesondere das vormals mächtige Militär, die zukünftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nicht beeinträchtigen würden. Es sind vor allem diese vier Entwicklungen, die zu einer Renaissance des Themas der demokratischen Kontrolle in alten und jungen europäischen Demokratien geführt haben.

---

[1] Die Übersetzung dieses Beitrages aus dem Englischen übernahm verdankenswerterweise Lucas Bennett.

[2] Edward N. Luttwak, «From Vietnam to Desert Fox: Civil-Military Relations in Modern Democracies», in: *Survival* 41, 1 (Spring, 1999), S. 99.

[3] Die OSZE-Mitgliedstaaten anerkennen den Code of Conduct für politisch-militärische Aspekte von Sicherheit, welcher u.a. betont, dass die demokratische Kontrolle der Instanzen des Sicherheitssektors eine unverzichtbare Voraussetzung für Stabilität, Sicherheit und Demokratie darstellt.

Schweizer und deutsche KFOR-Soldaten.

«Da militärische Aktivitäten mehr und mehr auf dem internationalen Parkett stattfinden, gewinnt auch die demokratische Kontrolle multinationaler Militärzusammenarbeit an Bedeutung.»
Hans Born.

Was bedeutet demokratische Kontrolle?

Die Literatur zur demokratischen Kontrolle der Sicherheitspolitik ist vielfältig und zahlreich.[4] Es zeigt sich, dass unter dem Begriff Unterschiedliches verstanden wird. Als erstes gängiges Konzept wäre jenes zu nennen, welches unter dem Begriff der «Aufsicht» (oversight) bekannt geworden ist. In diesem Ansatz wird Kontrolle mit dem Setzen allgemeiner Leitlinien und Prinzipien für die Exekutive und deren Organe, darunter auch die Streitkräfte, gleichgesetzt. Ein zweiter Ansatz lässt sich als «good governance» bezeichnen, ein Modell, welches ein zusammenhängendes System des demokratischen Managements der Sicherheitspolitik vorsieht. Darin spielt die qualitative Funktionsweise von Regierung und Parlament eine zentrale Rolle. Beim dritten Konzept steht der Begriff «control» im Zentrum, der im Englischen verwalten, steuern, befehlen, anweisen bedeutet.[5] In anderen Sprachen bedeutet er hingegen lediglich «kontrollieren» im Sinne des einseitigen Beaufsichtigens. Jedes der Konzepte weist Vorteile auf: «good governance» beruht auf einem systematischen Ansatz; das «Aufsichts»-Konzept impliziert eine mehr grundsätzliche und umfassende Denkweise, und «control» schliesslich bezieht sich auf die vorgesetzte Position von Regierung und Parlament im zivil-militärischen Verhältnis.

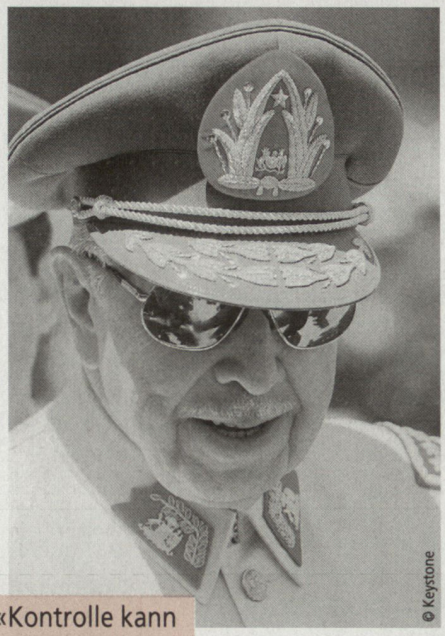
Zivile Kontrolle ist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für demokratische Kontrolle. Dies lehrt uns die tragische Geschichte autoritärer Regime im 20. Jahrhundert. So hatten sowohl Hitler wie Stalin ihre Armeen fest im Griff, ihre Art der Kontrolle kann indessen für eine demokratische Gesellschaft nicht wünschenswert sein. Kontrolle kann in demokratischen Gesellschaften legitimerweise nur von gewählten Mitgliedern politischer Gremien ausgeübt werden.

Demokratische Kontrolle wovon?

Bis vor kurzem galt das Militär als jene Institution, welche neben der Polizei das Monopol der Gewaltanwendung zum Schutze von Staat und Gesellschaft inne hatte. Tatsächlich wurden und werden die Begriffe «Verteidigung» und «Sicherheit» oft synonym verwendet. Die Entwicklungen der jüngeren Zeit machen aber deutlich, dass der Begriff «Sicherheit» weiter gefasst werden muss. Dafür lassen sich mindestens zwei Gründe anführen. Zum Ersten verschwimmen die früher klaren Trennlinien zwischen innerer und äusserer Sicherheit mehr und mehr. Der Terroranschlag vom 11. September letzten Jahres in den USA zeigt, wie sehr eine äussere Bedrohung sich unmittelbar auf die inne-

[4] Einen Literaturüberblick bietet etwa Hans Born, «Democratic Control of Armed Forces: Issues, Problems and Agenda», in: Giuseppe Caforio (2002), *Handbook of the Sociology of the Military.* Kluwer Academic/Plenum Publishers: New York.

[5] Gemäss dem Cambridge Dictionary of English.



«Kontrolle kann in demokratischen Gesellschaften legitimerweise nur von gewählten Mitgliedern politischer Gremien ausgeübt werden.»

Hans Born.

General Pinochet gilt als typischer Repräsentant jener südamerikanischen Militärdiktatoren, die meinen, im Falle von gesellschaftlichen Turbulenzen erfordere es das «höhere» nationale Interesse, dass die Streitkräfte die Rolle der ordnenden Macht im Staate übernähmen.

re Sicherheit eines Staates auswirken kann. Umgekehrt können Probleme der inneren Sicherheit die Stabilität ganzer Regionen beeinträchtigen. So wirkte sich der jugoslawische Bürgerkrieg destabilisierend auf den gesamten Balkan aus. Zweitens kann den neuen Bedrohungen nicht bloss mit militärischen Mitteln begegnet werden. Die meisten der neuen Risiken verlangen ebenso ein Tätigwerden anderer Sicherheitsorganisationen und Massnahmen nichtmilitärischer oder nichtpolizeilicher Art. Deshalb sollte besser von der demokratischen Kontrolle des gesamten Sicherheitsbereiches die Rede sein, statt nur von jener der Streitkräfte. Der Sicherheitsbereich umfasst alle staatlichen Organe, die legaler- und legitimerweise Gewalt anwenden, die Anwendung von Gewalt anordnen oder mit Gewalt drohen dürfen, um den Staat und seine Bürger zu schützen; d.h. also Streitkräfte, Polizeiorgane, Geheimdienste, Grenzwachen, paramilitärische Einheiten und berechtigte private Sicherheitsorganisationen.

Wer übt demokratische Kontrolle aus?

In den meisten Staaten sieht die Verfassung vor, dass Legislative, Exekutive und Judikative sich an der Kontrolle des Sicherheitsbereiches beteiligen, wobei der Legislative und der Exekutive diesbezüglich eindeutig die Hauptaufgabe zukommt. Die Legislative (das Parlament) übt Kontrolle über die Regierung aus und gewährleistet die gesetzlichen Grundlagen, die den Sicherheitsbereich betreffen. Die Exekutive ist dafür verantwortlich, den Sicherheitsbereich effizient und transparent zu verwalten. Die Legislative übt ihre demokratische Kontrolle über den Sicherheitsapparat lediglich indirekt, nämlich über die Minister des Kabinetts, aus. Die Judikative spielt eine andere, nichtsdestotrotz aber wichtige Rolle. In den meisten Ländern überprüft sie, vor allem über die Verfassungsgerichte, die Verfassungsmässigkeit der Aktivitäten und Gesetze, die von Legislative und Exekutive ausgehen. So werden z. B. in vielen Ländern die Verfassungsmässigkeit von Militärgesetzen, die Gesetzmässigkeit der Verteidigungspolitik sowie das Verhalten des Militärpersonals durch die Judikative überprüft. Die drei genannten staatlichen Institutionen bilden einen integrierenden Bestandteil eines jeden demokratischen Rechtsstaates. In den meisten Ländern werden diese Institutionen, insbesondere Legislative und Exekutive, durch unabhängige Institutionen, wie etwa die Finanzkontrollinstanzen oder einen Ombudsmann, unterstützt und ihrerseits überwacht. Darüber hinaus spielen auch nichtstaatliche Organisationen eine gewichtige Rolle, wie z. B. Medien, sicherheitspolitisch orientierte Vereinigungen, Forschungsinstitute und Universitäten. In einigen Ländern üben gar Kirchen und militärische Gewerkschaften einen erheblichen Einfluss aus.

Zu guter Letzt ist die professionelle Selbstkontrolle ein wesentliches Instrument der demokratischen Aufsicht des Sicherheitsbereiches. Berufsmilitärs praktizieren, wie alle korporatistischen Berufsgattungen (Ärzte, Juristen, Lehrer), auch Eigenkontrolle. Gehorsam und Loyalität gegenüber den politischen Institutionen, der Verfassung und den Gesetzen sollte die ethische Grundhaltung eines jeden Berufssoldaten sein. Die Berufsarmeen demokratischer Nationen verwenden bei der Ausbildung ihrer Offiziere grosse Sorgfalt auf die Vermittlung demokratischer Grundwerte und das Wissen um persönliche Rechte und Pflichten sowie das humanitäre Völkerrecht. Ausserdem ist die Selbstkontrolle nicht bloss unter dem Aspekt des Gehorsams bedeutsam, sondern auch unter jenem der politischen Neutralität des Offizierskorps. Mittels eines hohen professionellen Selbstverständnisses seitens der Offiziere kann verhindert werden, dass das Militär in politischen Auseinandersetzungen Partei ergreift.

Wie ist die demokratische Kontrolle zu gewährleisten?

Die Antwort auf die vorstehende Frage ist zugleich auch eine Antwort auf das Problem des so genannten zivilmilitärischen Paradoxons.[6] Es konkretisiert sich in der Frage «Wie kann eine Demokratie durch eine undemo-

[6] Hans Born and Max Metselaar, «Politiek-militaire betrekkingen (Political-Military Relations)», in: Hans Born, René Moelker and Joseph Soeters (eds.) (1999), *Krijgsmacht en samenleving: klassieke en eigentijds inzichten (Military and Society: Classical and Contemporary Viewpoints)*. Tilburg: University Press, S. 87. Vgl. auch: Peter D. Feaver (1996), *Delegation, Monitoring and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations.* Cambridge (MA): John M. Olin Institute for Strategic Studies at Harvard University, S. 3–8.

Junge Männer beim Einrücken in die Rekrutenschule.

«Es gibt kein allgemein ‹bestes› Modell der demokratischen Aufsicht über die Sicherheitspolitik und das Militär: Vielmehr bestimmen politische und kulturelle Traditionen die Wahl eines Modells.»

Hans Born.

kratische Organisation verteidigt werden?». Auf der Suche nach Antworten sind bislang verschiedene theoretische Modelle entwickelt worden. Ich skizziere die Ansätze dreier «klassischer» Autoren auf diesem Gebiet: Samuel Huntingtons Modell der «objektiven» anstelle einer «subjektiven» zivilen Kontrolle, Morris Janowitz' Ansatz der sozio-politischen Integration des Militärs in die Gesellschaft, und drittens Jacques van Doorns Thesen zur Gewinnung demokratischer Kontrolle in Ländern, die mit einem gesellschaftlichen und politischen Umbruch konfrontiert sind.

Huntington: Trennung der politischen und militärischen Entscheidungsebenen

In seinem 1957 veröffentlichten Buch *The Soldier and the State,* mittlerweile ein Klassiker, begreift der amerikanische Politologe Samuel Huntington die «objektive» zivile Kontrolle, wie er sie nennt, als einzig praktikable Form demokratischer Kontrolle.[7] Diese Kontrollmethode strebt eine klare Trennung der militärischen und politischen Entscheidungsebenen durch Maximierung des Professionalisierungsgrades innerhalb der Streitkräfte an. Die politische Führung definiert die Ziele und die Rahmenbedingungen für militärische Aktionen, die militärischen Befehlshaber führen diese aus. Die politische Führung greift nicht in militärische Operationen ein, während die Militärs ihrerseits keinen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen. Unter solchen Bedingungen erscheint der Offizier als neutraler und anonymer Profi, der die Ziele der Politik *sine ira et studio* umzusetzen sucht. Bei «subjektiver» Kontrolle besteht hingegen nach Huntington keine klare Trennung der Einflusssphären. Dabei unterstellt er, dass Regierungsparteien danach streben, ihren politischen Einfluss auf alle Staatsbereiche, d. h. auch auf die Streitkräfte, auszudehnen. Die gewählte politische Führung wird dabei versuchen, die Kontrolle über das Militär zu stärken, indem sie ihr politisch nahe stehende Generäle ernennt. Die Wahlkriterien für hohe Offiziere sind daher weniger solche der professionellen Qualifikation als vielmehr solche der politischen Loyalität. Huntington lehnt diese «subjektive» Kontrolle des Militärs entschieden ab.

Huntington beeinflusste die US-amerikanische Auffassung der zivil-militärischen Beziehungen massgeblich. Über Jahrzehnte hinweg mussten US-amerikanische Offiziere seine Thesen praktisch auswendig lernen. Angesichts der Stellung der USA als Supermacht wurden Huntingtons Thesen auch in vielen anderen, vor allem westlichen Ländern adaptiert. Es scheint, dass das Modell der «objektiven» Kontrolle als *das* eine und einzige Theorem vermittelt wird. Der Soziologe Karl W. Haltiner zeigte dagegen, dass die zivil-militärischen Beziehungen der Schweiz überwiegend subjektiver Kontrolle unterliegen. Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat mit einer der ältesten demokratischen und zivilen Gesellschaften Europas. Ihre Einwohner hegen traditioneller-

[7] Samuel Huntington (1964, 1. Aufl. 1957), *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations.* New York: Vintage Books.

Vereidigung von Angehörigen des Schweizerischen OSZE-Kontingentes in Sarajewo.

Nach dem amerikanischen Politologen Samuel Huntington wird die beste zivile Kontrolle durch eine klare Trennung der militärischen und politischen Entscheidungsebenen mittels Maximierung der Professionalität des Offizierskorps erreicht. Die politische Führung greift nicht in militärische Operationen ein, während die Militärs ihrerseits keinen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen.

Hans Born.

weise eine Abneigung gegen zentralisierte staatliche Macht und ein «tief verwurzeltes Misstrauen gegenüber der Professionalisierung des Militärs».[8] In Friedenszeiten kennt die schweizerische Milizarmee bis heute keinen militärischen Oberbefehlshaber. In Krisenzeiten wählt das Parlament einen «General», und es «ist nachgerade offensichtlich, dass nicht nur militärische, sondern auch politische und sprachkulturelle Aspekte bei der Wahl des Oberbefehlshabers durch das Parlament eine Rolle spielen».[9] Zudem beruht das helvetische Milizsystem wesentlich darauf, dass Bürgeroffiziere und nicht Berufsoffiziere die Truppen führen, die zivile Elite somit auch im Militär das Sagen hat. Der Fall der zivil-militärischen Beziehungen in der Schweiz zeigt somit, dass «subjektive» Kontrolle durchaus eine effiziente Weise des Umgangs mit dem Militär sein kann. Somit gibt es kein allgemein «bestes» Modell der demokratischen Aufsicht über die Sicherheitspolitik; vielmehr bestimmen politische und kulturelle Traditionen die Wahl eines Modells.

Janowitz: Integration von politischer und militärischer Entscheidungsfindung

Ein anderer, letztlich gegensätzlicher Ansatz stammt von dem amerikanischen Soziologen Morris Janowitz.[10] Er konzentriert sich auf Einstellungen und Werte innerhalb des Militärs. Nach Janowitz ist die zivile Kontrolle über die Ordnungskräfte (die Streitkräfte als ein internationales Polizeikorps und ein Instrument der Aussenpolitik) am besten zu gewährleisten, wenn der Soldat so umfassend wie möglich in die Gesellschaft integriert bleibt. Janowitz schreibt, dass der Offizier innerhalb der Ordnungskräfte «sich [dabei] bewusst ist über den politischen und gesellschaftlichen Einfluss des militärischen Establishments auf die internationale Sicherheitspolitik. Er unterwirft sich der zivilen Kontrolle, nicht nur wegen ihrer Gesetzmässigkeit und Tradition, sondern auch deshalb, weil er professionelle Eigenkontrolle übt und weil eine bedeutungsstiftende Integration ziviler Grundwerte stattgefunden hat».[11] Dieser Auffassung nach wird demokratische Kontrolle dadurch gewährleistet, dass die militärischen Führer den politischen Zielen ihrer Gesellschaften verpflichtet bleiben, weil sie in eben diesen sozialisiert worden sind. Es ist nach Janowitz ausserdem unrealistisch, zwischen politischen Zielsetzungen und deren Implementierung bzw. zwischen Regierung und ausführenden Organen zu unterscheiden. Denn während militärischen Operationen, insbesondere Friedenseinsätzen, müssen die militärischen Befehlshaber viele Entscheidungen treffen, die politische Implikationen in sich tragen. So beeinflusst z. B. in Bosnien die Art und Weise, wie die Militärs vor Ort die Friedensabkommen umsetzen, unmittelbar die lokale Politik und ihre Beziehung zu den dortigen Behörden. Anders als das Separationsmodell von Huntington versucht das Konvergenzmodell von Janowitz nicht, Politik und Militär zu trennen. Vielmehr wird versucht, die wechselseitige gesellschaftliche Bedingtheit der Rollen von Politikern und Militärs aufzuzeigen.

---

[8] Karl W. Haltiner, «Civil-Military Relations: Separation or Concordance? The Case of Switzerland», in: Gerhard Kümmel & Wilfried von Bredow (2000), *Civil-Military Relations in an Age of Turbulance: Armed Forces and the Problem of Democratic Control*. Strausberg: Forum International, hrsg. vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, S. 41.

[9] Karl W. Haltiner a.a.O., S. 41, vgl. auch seine Einleitung in diesem Heft.

[10] Morris Janowitz (1960), *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*. New York: Free Press of Glencoe.

[11] Morris Janowitz a.a.O., S. 420.

Van Doorn: Kontrolle der Streitkräfte in Gesellschaften im Umbruch

Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Prozess demokratischer Kontrolle in Ländern zuteil werden, die radikale gesellschaftliche Veränderungen durchmachen, also etwa postkoloniale oder postkommunistische Staaten. Der niederländische Soziologe Jacques van Doorn[12] untersuchte die Verhältnisse in einigen kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas nach dem Zweiten Weltkrieg sowie in einigen afrikanischen Staaten in der Phase der Dekolonialisierung. Dabei machte er drei Arten der Kontrolle über die Streitkräfte aus. Die Erste lässt sich in die Begriffe «Rekrutierung und Selektion» fassen. Dabei versuchen die politischen Machthaber sicherzustellen, dass nur Soldaten mit dem gewünschten sozialen und politischen Profil selektiert werden. So wurden z.B. in den ehemaligen Kolonien weisse Offiziere durch in Afrika oder Indien geborene ersetzt. Der zweite Mechanismus lässt sich als «Kontrolle durch Indoktrinierung» bezeichnen. Die politische Loyalität des Offiziers wird durch dessen Zugehörigkeit zur herrschenden politischen Partei gewährleistet. Ausserdem wird an den Militärakademien viel Zeit auf politischen Unterricht im Sinne des Regimes verwendet. Den dritten Mechanismus nennt van Doorn «Kontrolle durch Organisation». Diese wird erreicht durch die gegenseitige organisatorische Integration von Armee und politischer Partei. Im Ein-Parteien-Staat hat somit die Parteielite gleichzeitig die militärische Elite fest im Griff. Alle Mechanismen van Doorns fallen unter Huntingtons Kategorie der subjektiven Kontrolle.

[12]Jacques van Doorn (ed.) (1969), *Military Profession and Military Regimes.* The Hague: Mouton, S. 12.

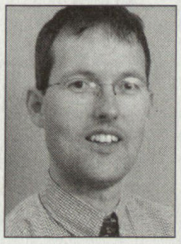
Hitler mit Gefolgschaft aus verschiedenen Waffengattungen und Parteiarmeen.

«Zum traurigen Erbe von Diktatur und Totalitarismus gehören aufgeblähte Machtapparate, die für noch ungefestigte Demokratien zu einer tödlichen Gefahr werden können. Hier setzt das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte an.»

Theodor Winkler, Institutsdirektor.

Schluss: Demokratische Kontrolle als gemeinsame Verantwortung

Für das Konzept der demokratischen Kontrolle ist es unabdingbar, eine «Trennlinie» zwischen politischer und militärischer Macht zu ziehen. Sie erst ermöglicht die Frage: In welchem Umfang sollte die politische Führung an innermilitärischen und anderen organisatorischen Entscheidungsprozessen beteiligt sein, und in welchem Umfang sollten Militärs am politischen Entscheidungsprozess teilhaben? Es versteht sich natürlich von selbst, dass Parlamentarier und der Verteidigungsminister die Truppen auf dem Schlachtfeld *nicht* selbst anführen. Aber man muss sich ebenso klar machen, dass politische und militärische Führer in Demokratien aus ihrer komplementären politischen Funktion heraus eine gemeinsame Verantwortung zu tragen haben. Die politischen Führer sind auf die militärischen Befehlshaber für eine effektive und effiziente Umsetzung der Sicherheitspolitik angewiesen. Die militärischen Führer ihrerseits (und die Befehlshaber anderer sicherheitspolitischer Organisationen) sind von der politischen Führung abhängig für die Sicherung ihrer Ressourcen und ihre politische Legitimation. Demokratische und militärische Führer sollten deshalb nicht als Antagonisten mit gegensätzlichen Zielen betrachtet werden. Für die Verwirklichung einer effektiven und demokratisch abgestützten Sicherheitspolitik, welche sowohl den funktionalen Notwendigkeiten als auch den gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht wird, sind sie aufeinander angewiesen. Demokratische Kontrolle beinhaltet deshalb mehr als das Erteilen von Befehlen und Anweisungen. Sie verlangt einen steten Dialog und eine enge Kommunikation zwischen den demokratisch gewählten und den militärisch ernannten Instanzen. ■



Hans Born, Sozialwissenschafter, Mitglied des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle von Streitkräften (DCAF).

Für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte

Das Genfer Zentrum

Theodor Winkler

Die Schweiz hat, als sie sich 1996 zugunsten der Partnerschaft für den Frieden (PfP) entschied, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte zu einem Schwerpunkt ihrer Beteiligung bestimmt. Nachdem mit verschiedenen kleineren Projekten in diesem Bereich erste positive internationale Erfahrungen gesammelt werden konnten, folgte am 27. Oktober 2000 mit der Gründung des «Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte» (DCAF) ein Schritt, der international starke Beachtung fand. Heute gehören 34 Regierungen dem Stiftungsrat des Zentrums an. Experten aus 20 Ländern arbeiten am Genfer Zentrum, dessen Dienste in den jungen Demokratien Südost- und Osteuropas stark gefragt sind. Das Zentrum leistet mit seiner Arbeit einen konkreten Beitrag vor Ort zur Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa.

Zum traurigen Erbe von Konflikten gehören Personenminen, Sprengfallen und Blindgänger, die auf Jahrzehnte hinaus die Sicherheit der Zivilbevölkerung bedrohen. Mit dieser Problemstellung beschäftigt sich das Genfer Internationale Zentrum für die humanitäre Minenräumung. Zum traurigen Erbe von Diktatur und Totalitarismus gehören aufgeblähte Machtapparate (Streitkräfte, Polizei, Geheim- und Staatssicherheitsdienste, paramilitärische Verbände, Grenzschutz- und Spezialtruppen), die sich der demokratischen Kontrolle entziehen und allzu oft zu einem «Staat im Staat» zu werden drohen, der für noch ungefestigte Demokratien zu einer tödlichen Gefahr werden kann. Hier setzt das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte an.

Diktaturen neigen dazu, bewusst eine Vielfalt von Machtapparaten mit schlecht definierten und sich überschneidenden Aufträgen zu schaffen, die gegeneinander ausgespielt werden können. Man denke nur an das Dritte Reich – mit seinem gezielten Nebeneinander von Wehrmacht, SS, SA, Organisation Todt, Gestapo und zahlreichen weiteren Machtapparaten – oder an die UdSSR unter Stalin. Aber auch die jungen Demokratien in Südost- und Osteuropa finden sich mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Wo es noch darum geht, eine Zivilgesellschaft aufzubauen, tragfähige politische Parteien zu formen und eine effiziente parlamentarische Arbeit überhaupt erst zu ermöglichen, sind die von den aus Zeiten der Diktatur ererbten Machtapparaten ausgehenden Herausforderungen besonders bedrohlich. Stichworte sind dabei wirtschaftliche Ressourcenverschleuderung, latente Putschgefahr, erhöhtes Risiko innerer und äusserer Konflikte, aber auch schlichte Ineffizienz. In der Tat sind totalitäre Machtapparate besonders anfällig für Korruption, haben allzu oft mit dem organisierten internationalen Verbrechen zusammengearbeitet und sind daher oft nicht fähig, ihren Auftrag in einer veränderten Welt effizient auszuführen.

Das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte hat einen doppelten Auftrag: Es will einerseits durch die Schaffung eines internationalen Expertennetzwerkes das weltweit vorhandene Wissen und die von den jungen Demokratien im ehemaligen Osten gemachten Erfahrungen in seinem Arbeitsbereich systematisch erfassen, dokumentieren, analysieren und aufarbeiten. Andererseits will das Zentrum die so erarbeiteten Erkenntnisse und «Lessons Learned» allen interessierten Kreisen – Regierungen, Ministerien, Parlamenten, zivilen Akteuren und internationalen Organisationen – zur Verfügung stellen und diese durch massgeschneiderte Projekte unterstützen. Im Vordergrund steht der Gedanke der Hilfe zur Selbsthilfe.

Rechtlich ist das Zentrum eine Stiftung nach Schweizer Recht. Ihr gehören als Mitglieder aber nicht Privatpersonen, sondern Regierungen an – bisher deren 34, von den USA bis Russland (darunter alle Nachbarstaaten der Schweiz, die Mehrheit der Mitgliedstaaten von OSZE, Europarat, EU und NATO sowie alle Mitgliedstaaten des Stabilitätspaktes). Das Zentrum verfügt, da seine Problemstellung globaler Natur ist, mit den Mitgliedstaaten Südafrika, Nigeria und Elfenbeinküste auch über eine «afrikanische Antenne». Die Schweiz ist im Stiftungsrat mit Vertretern des VBS, des EDA sowie des Sitz-Kantons Genf vertreten. Die finanziellen Mittel (2001 rund 7,1 Mio. Franken) werden primär vom VBS sowie zum Teil auch dem EDA zur Verfügung gestellt. Sie werden durch die Leistungen der anderen Mitgliedstaaten wesentlich ergänzt.

Der aus Ländervertretern zusammengesetzte Stiftungsrat wird ergänzt durch ein zweites Stiftungsorgan, den aus ausgewiesenen Fachexperten zusammengesetzten «International Advisory Board». Zu dessen ad personam gewählten Mitgliedern gehören hohe Beamte der OSZE, des Europarates, der EU und der NATO, Parlamentarier aus Ost und West, Direktoren führender Forschungsinstitute (vom schwedischen Friedensforschungsinstitut SIPRI über das Londoner Internationale Institut für strategische Studien bis hin zur RAND Corporation) sowie Praktiker der internationalen Sicherheitspolitik und Friedensförderung.

Der Mitarbeiterstab des Zentrums, das seinen Sitz im Herzen Genfs hat (11, rue de Chantepoulet, 1211 Genf 1, Tel. 022 741 77 00, Fax 022 741 77 05; website: *www.dcaf.ch)*, setzt sich aus rund 40 Mitarbeitern aus 20 Staaten zusammen. Zum Stab gehören ebenso Sekretäre, Botschafter, Offiziere, Parlamentarier und hohe Beamte, wie Soziologen, Politologen, Juristen und

Historiker. Das Zentrum gliedert sich in vier Abteilungen: (1) «Think Tank», (2) Projekte, (3) Information und Dokumentation, (4) Administration und Logistik.

Aufgabe des «Think Tank», der mit rund 20 Mitarbeitern die grösste Abteilung des Zentrums darstellt, ist die systematische Erfassung des vorhandenen Wissens in allen DCAF interessierenden Bereichen. Ein Teil dieses Wissens wird von den Experten des «Think Tank» selbst eingebracht. Viele von ihnen waren in ihren Heimatländern in leitender Stellung in der Schaffung und Konsolidierung der Demokratie und der anschliessenden Reform des Sicherheitssektors involviert. Ein weiterer wichtiger Teil des notwendigen Wissens kann über die Mitglieder des Stiftungsrates sowie des «International Advisory Board» mobilisiert werden. Ein drittes Instrument stellen schliesslich zwölf internationale Arbeitsgruppen dar, die sich im Durchschnitt zwei Mal jährlich treffen und sich aus den führenden Fachexperten auf diesem Gebiet zusammensetzen. Die von den Arbeitsgruppen abgedeckten Themenbereiche reichen von der parlamentarischen Kontrolle und dem Rechtsbereich über die Rolle von zivilen Experten in der Definition nationaler Sicherheitspolitik, die Konversion von Rüstungsindustrien und die Reduktion der Streitkräfte sowie der mit Polizei und Grenzschutzorganen zusammenhängenden Fragestellungen bis hin zur Frage von zivil-militärischen Beziehungen in post-konfliktuellen Situationen und der systematischen Erfassung der Kriterien für Erfolg oder Misserfolg im Bereich der Reform von Sicherheitsapparaten. Mehrere Hundert führende Experten aus aller Welt wirken in diesen Arbeitsgruppen mit.

Das so zusammengetragene Wissen wird anschliessend all jenen zur Verfügung gestellt, die auf dieses angewiesen sind. Im Vordergrund steht dabei in der vom Bundesrat bis 2004 festgelegten Aufbauphase Südost- und Osteuropa.

Wichtigster «Kunde» wurde, unmittelbar nach Gründung des Zentrums, die neue Demokratie in Belgrad, die Milosevics schweres Erbe antrat. Der jugoslawische Präsident Kostunica und der serbische Premier Djinjic übertrugen DCAF kurz nach seiner Gründung das Mandat einer umfassenden entsprechenden Bestandesaufnahme. Schwerpunkte waren dabei: Elemente für eine neue, auf Frieden und Stabilität ausgerichtete nationale Sicherheitspolitik für Jugoslawien; Erfahrung anderer Transitionsstaaten im Bereich der Reform der Sicherheitsstrukturen; Vorschläge für eine umfassende Reform der Gesetzgebung; Erfahrungen anderer Staaten im Bereich der Streitkräftereform; Reorganisation der Polizei- und Grenzschutzorgane, Sicherstellung der parlamentarischen und demokratischen Kontrolle der Geheimdienste und Staatsschutzorgane. DCAF lieferte, in enger Zusammenarbeit mit dem New Yorker East West Institute, im Dezember vergangenen Jahres einen umfassenden Bericht von über 1000 Seiten Umfang ab, an dem rund 130 Experten aus über 30 Ländern gearbeitet hatten. Diese Arbeit wurde von der neuen Führung in Belgrad nicht nur als profesionell und wesentlich beurteilt, sondern führte zu einer ganzen Reihe von Folgeaufträgen, in denen DCAF gebeten wird, bei der konkreten Umsetzung zahlreicher der von ihm gemachten Empfehlungen mitzuwirken.

Wichtige Partner wurden aber auch die Ukraine (Reform der Polizei und der Grenzschutzorgane; Gesetzgebung; parlamentarische Kontrolle; Stärkung des zivilen Elementes im Verteidigungsministerium), Russland (Gesetzgebung, Reform der Sicherheitsstrukturen), Bosnien und Herzegowina (Reduktion der Streitkräfte und des Verteidigungsbudgets; parlamentarische Kontrolle) sowie Bulgarien (Transparenz in Budgetplanung und Rüstungsbeschaffung). Im laufenden Jahr dürfte zudem Mazedonien zu einem Schwerpunktland werden, wobei die Bewältigung der Folgen eines internen Konfliktes im Vordergrund steht.

Heute weist DCAF – gegenüber der ursprünglich vom Bundesrat vorgegebenen Aufbauplanung – einen Vorsprung von rund einem Jahr auf. Das internationale Echo war mehr als positiv. DCAF stellt – wie seine beiden Partnerinstitute, das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) und das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GZS) – einen konkreten und international anerkannten Beitrag der Schweiz zur Friedens- und Stabilitätspolitik dar. Die Zusammenarbeit zwischen den drei Genfer Zentren ist eng. DCAF und GZS sind bewusst komplementär angelegt: Ist das GZS eine der führenden Adressen für die sicherheitspolitische Ausbildung, so ist DCAF auf gutem Wege, sich einen Namen als solide Adresse für Projekte vor Ort zu schaffen. Mit den drei Genfer Zentren ist es der Schweiz gelungen, einen eigenständigen, kostenwirksamen und international beachteten Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in Europa und in der Welt zu leisten. ■

Theodor Winkler, Dr., Botschafter, Direktor des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle von Streitkräften (DCAF).