

Für eine grundlegende Modernisierung der Armee: Effizienz und Effektivität statt Nostalgie

Konzeptpapier der SP-Fraktion vom 23. September 2008

Inhaltsverzeichnis

ZUR EINLEITUNG: DIE SP ORTET DRINGENDEN HANDLUNGSBEDARF – EINE GRUNDLEGENDE ARMEEREFORM IST ÜBERFÄLLIG	2
1. DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN	4
a) <i>Die zentralen Risiken sind nicht militärischer Art</i>	4
b) <i>Ohne Sicherheit keine nachhaltige Entwicklung</i>	5
c) <i>Die militärischen Herausforderungen heute und morgen</i>	6
2. AUFGABEN UND AUFTRAG EINER MODERNEN ARMEE.....	8
a) <i>Auftrag an die Schweizer Armee</i>	8
b) <i>Die internationale Friedensförderung als Priorität</i>	9
c) <i>Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen</i>	12
d) <i>Stopp dem Einsatz der Armee im Innern – kein Ordnungsdienst</i>	12
e) <i>Ein wirksamer, aber bedrohungsgerechter Schutzschirm in der Luft</i>	14
3. VON DER WEHRPFLICHT- ZUR FREIWILLIGEN-ARMEE.....	15
a) <i>Die Wehrpflichtdiskussion ist überfällig</i>	15
b) <i>Für eine Freiwilligen-Armee</i>	17
4. FOLGERUNGEN FÜR STRUKTUR UND INNERE FÜHRUNG	19
a) <i>Hoher Umstrukturierungsbedarf</i>	19
b) <i>Mehr internationale Zusammenarbeit</i>	20
c) <i>Die innere Führung stärken</i>	21
d) <i>Zielgerichtete Beförderungsstrategie</i>	22
e) <i>Frauen und Männer – Chancengleichheit und Vielfalt</i>	22
5. FOLGERUNGEN FÜR DEN RESSOURCENBEDARF	23
a) <i>Verminderter Finanzierungsbedarf – Wegfall der volkswirtschaftlichen Kosten</i>	23
b) <i>Gestärkte Modernisierungsfähigkeit</i>	25
c) <i>Verbesserte Markteffizienz</i>	26
d) <i>Mehr Umweltverträglichkeit</i>	26
e) <i>Sozial- und regionalverträglicher Personalabbau in VBS und Armee</i>	27
6. SCHLUSS.....	28
ANHANG	29
a) <i>SP-Positionspapiere zur Armee</i>	29
b) <i>Parlamentarische Vorstösse der SP, 2005–2008</i>	29

Zur Einleitung: Die SP ertet dringenden Handlungsbedarf – eine grundlegende Armeereform ist überfällig

Für die Armee haben sich die politischen Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Der im Kalten Krieg unverrückbar scheinende Grundkonsens ist ob der Umsetzung der Armee XXI zerbrochen. In der Frühlingssession 2005 lehnten die Eidgenössischen Räte zum ersten Mal in der Geschichte ein Rüstungsprogramm ab. In der Herbstsession 2006 fiel im ersten Anlauf der Entwicklungsschritt 08/11 durch. Und in der Sommersession 2008 fand der Bundesrat auch bei der Revision des Militärgesetzes in wesentlichen Fragen zunächst keine Mehrheit. Was vordergründig als unheilige Allianz von Armeekritikerinnen einerseits und Heimatkämpfern andererseits abgetan werden könnte, hat freilich tiefere Gründe: Es fehlt die Strategie, die der Schweizer Armee gestützt auf tatsächliche Risiken neue Perspektiven aufweist in einer Zeit, in welcher der klassische Landesverteidigungsfall kein realistisches Szenario mehr darstellt. Der vermeintliche Aufbruch zur Armee XXI erweist sich deshalb immer mehr als Weg in die Sackgasse.

Die Sicherheitspolitik steht heute vor einer grundlegenden Weichenstellung: Zurück zur Armee des kalten Krieges oder vorwärts zu einer Neuausrichtung und Modernisierung? Unsere Armee ist zu gross, zu teuer und ohne ersichtliche Strategie. Gefordert sind Modernität und Effizienz statt Folklore und Leerlauf. Namentlich die Mitteparteien müssen sich heute entscheiden, ob sie mit der SVP zurück in die Vergangenheit oder mit der SP vorwärts in die Zukunft schreiten wollen.

In den letzten Jahren hat die SP bei allen entscheidenden Weichenstellungen den Mitteparteien eine Brücke gebaut, um mit ihnen und gegen die SVP zukunftsgerichtete Mehrheiten zu bilden und die Modernisierung der Armee endlich voranzubringen. Stets stimmten die FDP und die CVP aber lieber mit der SVP für eine Retroarmee, statt dass sie auf die Kompromissangebote der SP eingingen. Auch das VBS knickte stets in Richtung SVP ein. So schmetterte 2004 der Nationalrat den SP-Vorschlag ab, die schlecht vorbereitete und finanziell so nicht tragbare Vorlage zur Beschaffung eines Transportflugzeuges optimiert nochmals vor die Räte zu bringen. 2006 richteten sich die FDP und CVP erneut lieber an der SVP aus, statt auf den SP-Vorschlag einzutreten, die wesentlichen Elemente des Entwicklungsschritts 08/11 damit zu retten, indem die Bestände reduziert und der dauerhafte Einsatz der Armee im Innern beschränkt wird. Und im Sommer 2008 klagten die FDP und CVP lieber erneut über die Blockade der Militärpolitik und ein drohendes Scheitern der Militärgesetzrevision, statt mit der SP die Armee für Ausbildungseinsätze im Ausland zu öffnen, indem diese auf sinnvolle Aufgaben wie Luftpolizei und Friedensförderung beschränkt werden.

Zwar gelang es der SP wiederholt, die von rechts aussen geschürte Opposition gegen die Armee XXI abzuwehren. Angesichts des heutigen Zustandes der Armee XXI weiss sich die SP aber in ihrer Kritik bestärkt. Die Armee XXI ist kaum auf gegenwärtige und absehbare sicherheitspolitische Herausforderungen ausgerichtet: Sie beruht auf einem Sicherheitskonzept, das nicht von den tatsächlichen Risiken ausgeht. Vielmehr kombiniert sie zögerliche Anpassungen mit der Aufrechterhaltung rückwärtsgewandter Elemente. Symptom für die tiefe Krise der Armee sind ein akuter Personal- und Finanzmangel. Die viel zu gross modellierte und mit zu vielen Aufträgen überladene Armee würde weit mehr finanzielle und personelle Mittel erfordern, als ihr zur Verfügung stehen. Deshalb verschlechtert sich auch das Verhältnis zwischen steigenden Betriebsausgaben und sinkendem Anteil für Modernisierungsinvestitionen.

An Stelle von strategischer Führung und politischer Gestaltung entscheidet so immer häufiger die Finanzpolitik über die Militärpolitik. Die verheerenden Folgen sind inzwischen offensichtlich: Auftrag und Ziel der Armee XXI sind kaum nachvollziehbar. Die Arbeit der Berufsmilitärs leidet unter der Orientierungslosigkeit und unter akutem Personalmangel. Auch im Milizbereich verschärft sich der Kadermangel weiter: Wer will schon in einer desorientierten Armee eine militärische Karriere machen, wenn sich diese ohnehin kaum mehr mit der zivilen Karriere in Einklang bringen lässt? Wie der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates «Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung» und die ernüchternden Ergebnisse der Armeestabsrahmenübung STABILO aufzeigen, sind gravierende Führungs- und Ausbildungsmängel die Folge. Dies bestätigt auch der erste Bericht des Bundesrates zum «politischen Controlling» über die «Überprüfung der Zielsetzungen der Armee» vom Februar 2008 sowie der «Masterplan 2008» des Planungsstabes der Armee.

Der von Anfang an zu zögerlich konzipierte und dann erst noch teilweise rückgängig gemachte Entwicklungsschritt 08/11 hat die Probleme nicht gelöst. Die vom Bundesrat 2005 gewünschte Verdoppelung der Anzahl Truppen für die Friedensförderung bis 2010 und die 2006 geforderte Halbierung der Anzahl Panzertruppen kam nicht zustande, weil der VBS-Vorsteher und die Mitteparteien vor der rechtsbürgerlichen Opposition einknickten. Heute will der Bundesrat nicht einmal mehr umsetzen, was das Parlament 2007 bekräftigte: die Verdoppelung der Anzahl Truppen für die Friedensförderung bis 2010. Im Sommer 2008 wehrte sich der Ständerat noch einmal mit knapper Mehrheit gegen diesen Kniefall vor den Rechtsbürgerlichen. Im Nationalrat scheinen die Mitteparteien aber keine Probleme mehr damit zu haben, auch in diesem Punkt – wie zuvor schon der Bundesrat – der SVP blind zu folgen.

Im Ergebnis wird die unwahrscheinlich gewordene Landesverteidigung kaum reduziert oder in wesentlichen Aspekten – etwa mit der geplanten Beschaffung neuer Kampfflugzeuge – gar wieder ausgebaut. Das Engagement für friedensunterstützende Einsätze von UNO und OSZE wird trotz parlamentarischem Auftrag nicht ausgebaut. Dafür übernimmt die Armee immer häufiger Einsätze im Innern (Botschaftsbewachung, WEF, Euro08 etc.), wozu sie ungenügend ausgebildet und was nicht ihr Auftrag ist. Diese Politik stösst bei der SP auf unterschiedenen Widerstand.

Die Krise der Armee hat mittlerweile die höchste Führungsstufe erreicht. Innert kürzester Zeit mussten drei Korpskommandanten und ein Divisionär abtreten: Der Armeechef und der Luftwaffenchef im Sommer 2008, kurz zuvor der Chef des Heeres und der Chef der Logistikbasis, der eine, weil er organisatorische Forderungen nicht erfüllte, und der andere, weil er der Aufgabe nicht gewachsen war, die Mängel im logistischen Bereich zu beheben. Eine ganze Reihe höchster Armeeposten sind mittlerweile entweder vakant oder bloss ad interim besetzt.

Diese dramatischen Personalprobleme an der Spitze der Armee sind beispielhaft für die aktuelle sicherheitspolitische Konzeptlosigkeit: Ein Programm ohne Prioritäten entlang der tatsächlichen Risiken. Für die SP ist klar: Die Weiterentwicklung der Armee darf nicht allein von finanzpolitischen Vorgaben und von Zwängen einer gescheiterten Politik der inneren Sicherheit bestimmt werden. Eine politische Debatte zur Zukunft der Schweizer Armee ist deshalb dringend.

1. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen

a) Die zentralen Risiken sind nicht militärischer Art

Die gängige sicherheitspolitische Diskussion greift in doppelter Hinsicht zu kurz: Die Bedrohungsanalysen sind unvollständig und die gewählten Mittel nicht adäquat. Drei Bedrohungsbilder stehen meist im Vordergrund: Transnationaler Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie der Zerfall von Staaten. Gleichzeitig wird unterstellt, diesen Bedrohungen könne militärisch wirksam begegnet werden. Beides greift zu kurz. Eine wirkungsvolle Friedensstrategie muss den Blick für alle Gefährdungen öffnen, die Leben und Wohlergehen der Menschen bedrohen: Hunger und Armut, wirtschaftliche Ungleichheit und politische Ungerechtigkeit, Konflikt verschärfende Gewaltökonomien, Vertreibung und Migration, Epidemien, Ressourcenknappheit sowie ökologische Gefährdungen. Diese Probleme können weder mit Krieg noch mit Aufrüstung gelöst werden. Nötig sind vielmehr Anstrengungen der Staatengemeinschaft für eine gerechtere und spannungsfreiere Welt. Dies beinhaltet insbesondere die Zurückweisung von Gewalt als Mittel der Politik, die Stärkung der UNO und des Völkerrechts und die nachhaltige Förderung von Friedensprozessen.

Der Staat muss seine Mittel vorrangig dort investieren, wo die Risiken am grössten sind. Dies ist im zivilen Bereich. Die hauptsächlichen Sicherheitsrisiken für die Schweiz sind nicht militärischen Ursprungs. Die grösste Bedrohung für unser Land stellt die weltweite Klimakatastrophe dar. Daneben gehen die wichtigsten sicherheitsrelevanten Risiken von den Atomkraftwerken in und um unser Land aus. Die Schweiz ist primär verwundbar aufgrund ihrer Abhängigkeit von hoch verletzlichen technisch-industriellen Systemen wie der Informationsinfrastruktur sowie infolge organisierter Kriminalität, die unsere Rechtsordnung gefährden können. Unmittelbar sicherheitsrelevant ist auch die Qualität der sozialen Kohäsion, die ihrerseits immer mehr von Rückwirkungen globaler Prozesse abhängt. Die sicherheitspolitische Analyse darf deshalb nicht zu kurz greifen und muss stets die grossen globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Armutsbekämpfung und Migration mit einbeziehen.

Für die SP steht fest: Eine umfassende Sicherheitsanalyse rechtfertigt in keinem Fall die Aufrechterhaltung grosser Streitkräfte. Im Gegenteil bietet national organisierte militärische Gewalt gegen all die erwähnten Sicherheitsrisiken keinen Schutz. Gefordert sind vielmehr Strategien, die überwiegend im zivilen Bereich angesiedelt sind. Wer aber eine wirksame Sicherheitspolitik betreiben will, kann vor den grossen globalen Herausforderungen nicht die Augen verschliessen. Die Schweiz setzt sich aussenwirtschaftspolitisch für ein arbeitsteiliges multilaterales System ein. Sie rangiert in der globalisierten Weltwirtschaft weit vorne. Will die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen wirksam wahrnehmen, so muss sie weiter blicken als bloss bis zur Landesgrenze:

- **Die Globalisierung sozial und ökologisch gestalten:** Zu einer umfassenden Sicherheitspolitik gehören menschenwürdige Arbeitsbedingungen für alle, die Bekämpfung des schädlichen internationalen Steuerwettbewerbs, eine verminderte Erdöl- und Uranabhängigkeit durch die Förderung erneuerbarer Energien sowie eine gestärkte globale Umweltpolitik .
- **Kohärenz von Wirtschafts- und Aussenpolitik:** Auch die Handels- und Migrationspolitik der Schweiz müssen mit den Zielen der Schweizer Aussenpolitik übereinstimmen, wenn sie Sicherheit vermehren statt Unsicherheit stiften sollen – namentlich mit den Zielen

der Friedensförderung, der Stärkung der Menschenrechte, der Armutsbekämpfung und der globalen Klimapolitik.

- **Internationale Verpflichtungen:** Die Schweiz muss ihre Beiträge an die internationale Solidarität und zur Erreichung der Millennium Entwicklungsziele der UNO markant erhöhen und mindestens 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Entwicklungszusammenarbeit aufwenden. Deren Wirksamkeit muss gerade auch mit Blick auf sicherheitspolitische Zielsetzungen erhalten und gestärkt werden.
- **Die Wirksamkeit der Interessenvertretung durch internationale Mitwirkung und Mitsprache verstärken:** Allein oder bilateral kann die Schweiz nur wenig erreichen. Interessenwahrung ist nur gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten wirksam. Dies schliesst das Ziel mit ein, im UNO-Sicherheitsrat Einsitz zu nehmen und der EU beizutreten.
- **Weltweite Ab- und Umrüstung.** Über 80% der weltweiten Waffenproduktion entfallen auf die fünf permanenten Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, zwei Fünftel der weltweiten Militärausgaben werden durch die USA getätigt, ein weiteres Viertel durch die EU-Mitgliedstaaten. Dies führt weltweit und damit auch in Entwicklungsländern zu steigenden Militärausgaben. Angesichts dieser offensichtlichen sicherheitspolitischen Paradoxien muss sich die Schweiz im Rahmen der UNO für eine Reduktion der Militärausgaben einsetzen, um Mittel für langfristig orientierte Krisenprävention und Konfliktnachsorge verfügbar zu machen. Gleichzeitig muss sie sich deutlich dagegen aussprechen, dass Streitkräfte, die bisher der Verteidigung dienten, offensiv zu weltweit einsatzfähigen Interventionsarmeen umgebaut werden. Die Reform der Streitkräfte soll sich vielmehr an den Anforderungen orientieren, die die UNO an den Aufbau mobiler, rasch einsetzbarer Friedenstruppen im Kontext eines modernisierten Konzepts des *Peacekeeping* stellt.

b) Ohne Sicherheit keine nachhaltige Entwicklung

Ohne Entwicklung gibt es – auf lange Sicht – keine Sicherheit. Es gilt aber auch das Umgekehrte: Ohne Sicherheit gibt es – auch kurzfristig – keine Entwicklung. Ebenso eng und vielschichtig ist der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Umwelt. Einerseits ist klar: Fehlende Entwicklung und drohende Umweltrisiken rechtfertigen nie ein militärisches Eingreifen. Andererseits muss bedacht werden: Fehlen Sicherheit, Stabilität und Schutz der Menschen, so gibt es auch keine nachhaltige Entwicklung. Und zwar nicht nur für unmittelbar betroffene Regionen, sondern aufgrund der Globalisierung auch für uns. Unter bestimmten Voraussetzungen sind deshalb militärische Beiträge unverzichtbar, damit eine nachhaltige Entwicklung wieder in Gang kommen und eine auch für die Schweiz sicherheitsrelevante Verschärfung krisenhafter Situationen verhindert werden kann.

Der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung sowie zwischen Sicherheit und Umwelt wird im Zuge der Globalisierung immer enger. Nationalisten auf der einen und Fundamentalpazifisten auf der anderen Seite behaupten, jenseits der Landesgrenzen lasse sich Frieden ausschliesslich mit zivilen Mitteln fördern. Auch für die SP ist das Primat ziviler Mittel der Friedensförderung zentral und unverrückbar. Für die SP ist aber gleichzeitig klar, dass eine prinzipielle Verweigerung jeglichen militärischen Engagements der Schweiz zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegsgebieten gegenüber den von diesen Krisen betroffenen Menschen ebenfalls schwierige moralische Fragen aufwerfen würde und zudem den ureigensten Sicherheitsinteressen der Schweiz zuwiderlaufen kann.

Die Schweiz ist aufgrund des sich verdichtenden Beziehungsnetzes abhängiger und verletzlicher gegenüber Ereignissen geworden, die sich an praktisch beliebigen Orten auf dem Erdball abspielen. Auch die Schweiz ist betroffen, wenn Millionen von Menschen unter Hunger, Umweltzerstörung, Aids, Gewalt und der Verletzung der Menschenrechte leiden. Sie haben Anrecht auf unsere Solidarität. Ihre Lage gefährdet aber auch unsere Sicherheit. «Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit», ist in einem Bericht an den UNO-Generalsekretär nachzulesen. Gefahren, die noch weit entfernt sind, dürfen zu allererst nicht unmittelbar werden; und jene, die bereits unmittelbar drohen, nicht tatsächlich zerstörerisch.

Dazu bedarf es eines globalen Rahmens für präventives Handeln und entsprechende Führungskraft auf innerstaatlicher und internationaler Ebene. Kein Staat, wie mächtig er auch sein mag, ist allein im Stande, sich gegenüber den Bedrohungen der heutigen Zeit unverwundbar zu machen. Jeder Staat braucht die Kooperation anderer Staaten, um Sicherheit zu erlangen. Wer mitwirkt, die dringendsten Bedrohungen der anderen anzugehen, kann am ehesten darauf zählen, dass die anderen mit ihm zusammenarbeiten, um die für ihn vorrangigen Bedrohungen auszuräumen.

c) Die militärischen Herausforderungen heute und morgen

Es besteht heute und in absehbarer Zeit keine plausible Bedrohung der Schweiz durch einen konventionellen, militärisch organisierten Gegner. Nach dem Beitritt zahlreicher Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie aus dem Mittelmeerraum zur EU und zur NATO ist der Gürtel stabiler Demokratien rund um die Schweiz herum breit geworden. Der klassische Landesverteidigungsfall, in dem sich die Schweiz allein gegen einen oder mehrere technologisch hochgerüstete militärische Angreifer schützen müsste, ist auf Jahrzehnte hinaus unwahrscheinlich geworden. Die Vorwarnzeiten symmetrischer Gewaltkonflikte haben sich mit der NATO- und EU-Erweiterung bedeutend vergrössert.

Naturkatastrophen können – auch wegen dem Klimawandel – heute Dimensionen annehmen, die in einer ersten Phase den Einsatz der Armee erfordern. Für die SP ist klar: die Armee ist nicht dazu da, Skipisten zu stampfen oder noch Monate nach einer Katastrophe Aufräumarbeiten durchzuführen. Die Armee darf nicht in unlautere Konkurrenz zum lokalen Gewerbe treten. Vielmehr sollen dafür benötigte Hilfskräfte über den zivilen Arbeitsmarkt rekrutiert werden. In der ersten Stunde nach Grossereignissen wie Überschwemmungen, mächtigen Lawinen und rutschenden Berghängen oder – auch das ist nicht auszuschliessen – einem Erdbeben sind die zivilen Wehr- und Gesundheitsdienste aber rasch überfordert. In solchen ausserordentlichen Lagen hat die Armee, die auch über das benötigte schwere Gerät verfügt, in einer ersten, akuten Phase eine wichtige Funktion zu erfüllen.

Die Sicherheitsrisiko instabiler, auseinanderfallender Staaten für das hoch interdependent gewordene internationale System darf nicht unterschätzt werden. Der Zerfall von Staaten gehört weltweit zu den wichtigsten gegenwärtigen Sicherheitsrisiken. *Failed states* zeichnen sich dadurch aus, dass die Gesellschaft entlang vielfältiger Trennlinien fragmentiert ist und das staatliche Gewaltmonopol untergraben oder ausser Kraft ist. Private bewaffnete Selbsthilfe, unkontrollierte Bandenbildung oder eigentliche Söldnerarmeen schaffen in solchen Staaten die Grundlage verheerender Kriegsökonomien. Die Folge sind meist exzessive Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung, humanitäre Katastrophen und schwerwie-

gende Erschütterungen der internationalen Ordnung. Bricht in einer Region das staatliche Gewaltmonopol zusammen, so terrorisieren um Ressourcen kämpfende, untereinander rivalisierende Warlords nicht «nur» die lokale Zivilbevölkerung, sondern destabilisieren aufgrund ihrer Nähe zum organisierten Verbrechen auch das weltweite Rechts- und Wirtschaftssystem. Die Sorge um den Schutz der Zivilbevölkerung und um die regionale oder globale Stabilität müssen die Völkergemeinschaft in solchen Fällen dazu veranlassen, auf den Aufbau oder die Rekonstruktion einer staatlichen Ordnung einzuwirken, die sich konstruktiv in die internationalen Governance-Strukturen einbinden lässt. Auf nachhaltige Art und Weise lässt sich dies einzig mit gewaltfreien, zivilen Mitteln erreichen. Voraussetzung ist aber, dass die Völkergemeinschaft in einer Übergangsphase in die Lücke tritt, welche der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols hinterlassen hat.

Gegenwärtige Gewaltrisiken sind asymmetrisch und territorial wenig bis gar nicht gebunden. Terroristische Kriminalität führt zu Gewaltrisiken, die praktisch ohne Vorwarnzeiten virulent werden können. Terroranschläge können ihren Ausgangspunkt im Inland oder in irgendeinem anderen – auch befreundeten – Land haben. Sie würden sich nicht gegen das schweizerische Territorium oder unseren Staat richten, sondern gegen einzelne sensible Einrichtungen oder gegen unsere Zivilbevölkerung. Sicherheitspolitisch relevant ist, dass solche Anschläge ausserhalb der herkömmlichen militärischen Logik stehen und keine kriegsvölkerrechtlichen Normen respektieren. Gegen diese Bedrohung muss und kann auch die Schweiz wirksame Vorkehrungen zum Schutz der Bevölkerung und der Infrastruktur treffen. Dies setzt die Definition neuer Schnittstellen zwischen innerer und äusserer Sicherheit voraus.

Auf den Luxus, eine hohe Durchhaltefähigkeit für einen extrem unwahrscheinlichen Fall aufrechtzuerhalten, muss zugunsten verstärkter Massnahmen viel wahrscheinlicherer Gefahren verzichtet werden. Mit der Armee XXI verfügt der Bundesrat über ein Instrument, mit dem er innert Tagen 120'000 voll ausgerüstete und ausgebildete Soldaten mobilisieren kann. Hinzu kommt ein Rekrutenjahrgang von rund 20'000 Angehörigen und eine ausgebildete und ausgerüstete Reserve von 80'000 Angehörigen. Eine derart hohe Bereitschaft ist aufgrund der aktuellen Konstellation sicherheitspolitisch nicht zu begründen, verursacht aber den grössten Teil der hohen Kosten der Armee.

Auch die dichte Besiedelung und die hoch verletzlichen technisch-industriellen Systeme moderner Gesellschaften setzen militärischen Strategien enge Grenzen. Die hauptsächliche Ausrichtung der Armee XXI auf den grossen nationalen Landesverteidigungsfall ist unsinnig geworden, weil dafür ein plausibles Bedrohungsszenario fehlt, und auch, weil es im modernen Krieg einen Punkt gibt, an dem Verteidigung zur Selbstvernichtung wird. Die SP lehnt deshalb die Verteidigungsdoktrin der Armee XXI ab.¹

1 Operative Führung OF XXI und Taktische Führung TF XXI legen nach wie vor ein viel zu grosses Gewicht auf grossräumige Offensivaktionen mechanisierter Truppen, die durch Verdichtung und Feuerkonzentration die Vernichtung eines Gegners erzielen sollen. Wer auf schweizerischem Territorium einen solchen Verteidigungskrieg führt, hinterlässt unter der Zivilbevölkerung und Infrastruktur fürchterliche Verheerungen. Es würde zerstört, was angeblich verteidigt werden soll. Die einzig realistische Alternative besteht darin, den Verteidigungskrieg ins «operative Vorfeld», d. h. ins Ausland zu verlegen. Dies ist allen Insidern klar, wird aber nicht offen ausgesprochen. Unausgesprochen bleibt deshalb auch, dass im «operativen Vorfeld» Menschen befreundeter Nachbarstaaten leben, die nicht auf Vernichtungsaktionen der Schweizer Armee gewartet haben.

Gegen bestimmte Gewaltrisiken gibt es keinen militärisch-technischen Schutz. Die Schweiz ist verwundbar. Gegen einen Atomkrieg gibt es keinen Schutz. Auch Unfälle mit Atomwaffen, die nach wie vor in grosser Zahl in Europa stationiert sind, können nicht absolut ausgeschlossen werden. Eines Tages könnten sich auch terroristische Kriminelle Atomwaffen bemächtigen und diese ohne Vorwarnung einsetzen. Gegen diese Art von Bedrohungen gibt es keinen militärisch-technischen Schutz. Auch gegen Kurz- und Mittelstrecken-Raketen ist keine Erfolg versprechende technische Abwehr absehbar.² Daher verlangt die SP vom Bundesrat aussenpolitische Initiativen, um Europa zu einer atomwaffenfreien Zone zu erklären und langfristige Generalprävention und proaktive Zusammenarbeit mit potenziellen Auslöser-Staaten oder -Gruppen zu betreiben. Dies sind die zentralen Instrumente, um die Wahrscheinlichkeit von Raketenangriffen oder anderen terroristischen Bedrohungen mit Massenvernichtungswaffen zu senken. Über die internationalen Organisationen muss die Schweiz zudem ihren Druck auf die grossen Atommächte verstärken, in naher Zukunft alle Atomwaffen abzurüsten und den Nichtatomwaffenstaaten verbindlich zu erklären, sie nicht mit solchen Waffen zu bedrohen. Auch müssen sie auf die Entwicklung neuartiger Atomwaffen (z.B. Mini-Nukes) verzichten und in ihrer Militärdoktrin den nuklearen Erstschlag ausschliessen. Nur so kann der Atomwaffensperrvertrag gestärkt und das Risiko der Proliferation dieser Massenvernichtungswaffen vermindert werden.

In Anbetracht entterritorialisierter Gewaltrisiken lässt sich die Verteidigung immer weniger an territoriale Grenzen binden. Die Glaubwürdigkeit und die Legitimation von Streitkräften richten sich letztlich danach, ob sie einen aktiven Beitrag zur Sicherheit und zum Schutz der Bevölkerung, der Infrastruktur und der demokratischen Institutionen leisten. Wenn aber viele Bedrohungen keine Grenzen kennen, dann muss sich auch die Schweiz als solidarisches Mitglied der Staatengemeinschaft, als Mitglied der Vereinten Nationen und als dem Schutz seiner eigenen Bevölkerung verpflichteter Staat verstärkt an internationalen Operationen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung beteiligen, um Bedrohungen und Krisen durch gemeinsames Handeln zu entschärfen.

Kurz: Armeepolitik kann heute nur als Bestandteil einer umfassenden Friedens- und Sicherheitspolitik zielführend sein. Die SP fordert deshalb neue Prioritäten des Armeeauftrags – mit den entsprechenden Konsequenzen für Doktrin, Struktur, Bestände, Ausbildung und Ausrüstung.

2. Aufgaben und Auftrag einer modernen Armee

a) Auftrag an die Schweizer Armee

Die Armee soll die Sicherheit der Schweiz und den Schutz der Bevölkerung in einer global vernetzten Welt fördern. Dieses Ziel erreicht sie nicht, wenn sie sich an längst vergangenen

² Was Abwehrsysteme gegen Langstreckenraketen anbelangt, so unterstützt die SP die Position des Bundesrates, darauf zu verzichten. Die Kosten würden in keinem Verhältnis zum Sicherheitsgewinn stehen, denn es ist falsch, die knappen Mittel zur Begegnung eines derart schmalen Bedrohungsfensters einzusetzen: Die Anzahl Staaten, die die Schweiz konkret mit solchen Raketen bedrohen könnten, ist verschwindend klein. Für diese – oder für Terroristen – gibt es zudem viel einfachere und kostengünstigere Wege, Massenvernichtungswaffen in die Schweiz zu verbringen als mit Raketen. Ein Raketenabwehrsystem setzt damit am falschen Punkt an.

Szenarien orientiert und die Augen vor den weltweiten Entwicklungen und Herausforderungen verschliesst.

Ein Blick auf realistische Bedrohungsszenarien zeigt, dass der aktuelle Hauptauftrag der Schweizer Armee, die autonome Landesverteidigung, von einem vernachlässigbar kleinen Restrisiko eines traditionellen Kriegs ausgeht. Selbst wenn dieser eintreten würde, wäre der im Alleingang zu realisierende Schutz der Schweiz technisch nicht umsetzbar. Die SP fordert deshalb für die Schweizer Armee einen neuen, risikogerechten und realistischen Auftrag.

Gleichzeitig muss angesichts der fließend gewordenen Grenzen zwischen äusserer und innerer Sicherheit die Schnittstelle zwischen Militär und Polizei neu definiert werden. Die Militarisierung der inneren Sicherheit muss gestoppt und der dauerhafte Einsatz der Armee im Innern und jeder Ordnungsdienst ausgeschlossen werden. Bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen (z.B. Naturkatastrophen) oder im Falle plötzlich auftretender, schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (z.B. Terrorismus) muss auch die Armee zum Schutz der Bevölkerung, der Infrastrukturen und der demokratischen Institutionen beitragen.

Die SP fordert deshalb

- einen deutlichen Ausbau der Einsätze der Schweizer Armee zur Friedensförderung
- eine sehr viel klarere Definition dessen, wie die Schweiz unter den heutigen Rahmenbedingungen zur Erhaltung der demokratischen Handlungsfähigkeit und der staatlichen Souveränität am Boden und in der Luft beitragen kann
- im Innern namentlich auf dauerhafte Einsätze der Armee zu verzichten und jede Form von Ordnungsdienst auszuschliessen.

Ein von den tatsächlichen aktuellen und künftigen Risiken ausgehender Auftrag lautet:

Die Schweizer Armee

- trägt zu friedensunterstützenden Aufgaben der Staatengemeinschaft bei, soweit ein UNO-Mandat vorliegt und Aktionen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen bleiben;
- leistet im Rahmen der Friedens- und Sicherheitspolitik einen Beitrag zur Erhaltung der demokratischen Handlungsfähigkeit und der staatlichen Souveränität der Schweiz am Boden und in der Luft;
- schützt subsidiär die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen im Falle terroristischer oder anderer schwerwiegender Bedrohungen;
- leistet subsidiär humanitäre Nothilfe und Katastropheneinsätze.

Zu diesen Teilaufträgen ist im Einzelnen zu bemerken:

b) Die internationale Friedensförderung als Priorität

Es kann nicht genügend betont werden: Die SP ist der festen Überzeugung, dass Frieden in erster Linie Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung benötigt. Die letzten 15 Jahre machten aber nur allzu deutlich, dass es Situationen geben kann, in denen zivile Mittel der Konfliktlösung zu spät oder nicht konsequent genug angewandt werden und in denen einer Gewalteskalation nur noch mit friedensunterstützenden militärischen Massnahmen der Völkergemeinschaft Einhalt geboten werden kann.

Eine Beteiligung an bewaffneten Kämpfen zur Friedenserzwingung oder gar zur Rohstoffsicherung lehnt die SP weiterhin entschieden ab. Machtpolitische Auseinandersetzungen zwischen Nationalstaaten, ihren Armeen und um Territorien sind dank dem wirksamer gewordenen kollektiven Sicherheitssystem der UNO sehr viel seltener geworden. Nach wie vor versuchen die USA und andere Grossmächte aber, ihren Hunger nach Rohstoffen und machtpolitischem Einfluss auch mit kriegerischen Mitteln durchzusetzen. Dabei gelang es ihnen namentlich im zweiten Irak-Krieg, unter Missachtung grundlegender Prinzipien der UNO-Charta ein Mandat des UNO-Sicherheitsrates zu erhalten. Die SP fordert den Bundesrat auf, sich in der UNO gegen jede Aufweichung des in der Charta verankerten Gewaltverbots einzusetzen und die Ideologie des Präventivkrieges aussenpolitisch vehement zu bekämpfen. Gleichzeitig muss weiterhin ausgeschlossen bleiben, dass sich die Schweizer Armee jemals an bewaffneten Kämpfen zur Friedenserzwingung oder gar zur Rohstoffsicherung beteiligen könnte.

Das Engagement der Schweiz für den Frieden und für den Schutz der unter Gewaltkonflikten leidenden Zivilbevölkerung darf nicht an unseren Landesgrenzen Halt machen, dies aus Solidarität mit der Not leidenden Zivilbevölkerung in Krisengebieten und im eigenen Interesse; denn die Sicherheit der Schweiz ist untrennbar mit der europäischen und globalen Sicherheit verbunden. Der Krieg hat heute vielerorts das Gesicht des Völkermords, der gewaltsamen Vertreibung sowie der Missachtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Entsprechende Gewaltkonflikte finden meist innerhalb völkerrechtlich anerkannter Grenzen statt. Betroffen ist in erster Linie die Zivilbevölkerung. Die SP unterstützt die Beteiligung bewaffneter Schweizer Truppen an friedensunterstützenden Missionen der Staatengemeinschaft, soweit diese durch Mandate der UNO und der OSZE eine klare völkerrechtliche Grundlage besitzen und die wichtigsten Konfliktparteien den Einsatz unterstützen – dies sowohl aus friedens- und sicherheitspolitischen, als auch aus aussenpolitischen Gründen. Dabei ist klar: Friedensunterstützende Einsätze der Armee können stets nur ein Instrument der ultima ratio im Rahmen einer umfassenden Politik darstellen.

Ein Engagement der internationalen Gemeinschaft gegen den Zerfall von Staaten und für gute Regierungsführung ist angesichts der Globalisierung und der zunehmenden Interdependenz unverzichtbar. Die Erfahrungen der neunziger Jahre zeigen, dass der Zerfall von Staaten und gewaltsame Konflikte regionale und internationale Ordnungen destabilisieren können. Diese gilt es aber zu stärken, um den weltweiten Herausforderungen wie Armut, ökologischen Bedrohungen und Menschenrechtsverletzungen wirksam begegnen zu können. Ausreichend starke staatliche Strukturen bilden die notwendige Grundlage für Sicherheit, Frieden und nachhaltige Entwicklung. Der Zerfall von Staaten untergräbt die weltweiten Anstrengungen für die Sicherheit der Menschen und die Durchsetzung der Menschenrechte. Dies hat für die Zivilbevölkerung verheerende Folgen. Zudem können in letzter Konsequenz zerfallene Staaten eine langfristige Gefährdung auch unserer eigenen Sicherheit bedeuten. Zu denken ist etwa an gesellschaftliche Radikalisierungen, an die Schwächung des Ansehens und des Schutzes internationaler (humanitärer) Organisationen in Kontexten durchgängig entstaatlichter Gewalt oder an Rückzugsräume, die sich internationalen Terrornetzwerken in schwachen Staaten bieten.

Peace- und Nation-Building sind eine höchst komplexe Aufgabe. Ein nachhaltiges Eingreifen in zerfallenen oder zerfallenden Staaten setzt grösste Anstrengungen auf der Ebene des *Peace- und Nation-Building* voraus. Dabei ist jedoch zu anerkennen, dass die eigentliche Aufbauleistung allein von den Betroffenen geleistet werden kann. Als positives Beispiel

kann – trotz aller noch vorhandener Probleme – Mazedonien angeführt werden. Aber auch in Haiti konnte die UNO schlimmste Gewaltexzesse stoppen, obschon dort die staatlichen Strukturen bereits weitgehend zerfallen waren. Staatliche Strukturen sind auf Legitimität und Akzeptanz in der betroffenen Gesellschaft angewiesen. Die Rolle, die externe Akteure dabei spielen können, darf nicht überschätzt werden. Einfache und schnelle Lösungen gibt es ebenso wenig wie ein *Nation-Building* mit minimalem Aufwand. Es sind Prozesse von langer Dauer, die mehrere Generationen involvieren können. Autoritäre Führungen versprechen ebenso wenig Erfolg wie die Schaffung einer «geordneten Anarchie», bei der *warlords* zwar politisch eingebunden, nicht aber zur Rechenschaft gezogen werden. Trotz bislang nur bedingter Erfolge scheint der komplexe und Demokratie-orientierte Mix von rechtsstaatlicher Verfassung, Wahlen, Finanzhilfen, wirtschaftlichem Wiederaufbau und militärischer Absicherung durch internationale Präsenz aussichtsreicher. Er ermöglicht zudem Gewaltakteure völkerrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, was dem notwendigen Prozess der Versöhnung förderlich sein kann.

Die Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Instrumenten der Friedensförderung müssen geklärt werden. Grösstmögliche Kohärenz aller eingesetzten Verfahren und Mittel sind unabdingbare Voraussetzung von Friedensmissionen. Die Erfahrung zeigt, dass die Erfolgchance mit integriert zivil-militärischen Missionen steigt, wie dies inzwischen bei der EU üblich ist. In jedem Fall ist es unverzichtbar, die Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Instrumenten unter unmissverständlichem zivil-politischem Primat zu klären und Schutzaufgaben eng mit den zivilen Bemühungen für *Early-Warning*, langfristige Planung, eine umfassende entwicklungspolitische Logik, eine völkerrechtliche Grundlage und Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren und Friedenskräften des betroffenen Landes zu koordinieren. Dabei ist der Rolle und dem Potenzial der Frauen in allen Phasen der Friedensprozesse besondere Bedeutung beizumessen.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen kann dem Militäreinsatz externer Akteure höchstens eine subsidiäre Rolle zukommen. Grundlage aller Anstrengungen muss der zivile Wiederaufbau darstellen. Im Zentrum des Problems steht die Unfähigkeit der zerfallenden Staaten, ihren Bürgerinnen und Bürgern ein Minimum an sozialer Sicherheit und politischer Freiheit zu garantieren. Daraus ergibt sich, dass die Aufgabe militärischer Akteure allein darin bestehen kann, ein sicheres Umfeld für zivile und zivilgesellschaftliche Prozesse zu schaffen. Je stärker die staatlichen Strukturen und das Gewaltmonopol zerfallen sind, desto grösser ist in der Regel die Notwendigkeit eines Einsatzes polizeilicher und militärischer Mittel der Völkergemeinschaft.

Die SP fordert, dass die Schweizer Armee bis 2010 die Anzahl Friedenssoldaten im Ausland verdoppelt und langfristig in der Lage ist, mit bis zu 1'500 Soldatinnen mit UNO-Mandat permanent schützend und stabilisierend im Ausland im Einsatz zu sein. Heute stellt die Schweiz rund 250 Soldaten für internationale Friedensmissionen zur Verfügung. Mit Blick auf die wachsenden Bedürfnisse der UNO und im Vergleich mit dem Engagement anderer Länder ist dies zu wenig.³ Die SP fordert, dass die militärische Friedensförderung ausssenpo-

3 Zum Vergleich: Irland hat ständig rund 1'000 Soldaten im Ausland präsent, ebenso Dänemark und Schweden. Dänemark plant, diese Zahl bis 2009 auf 2'000 Soldaten zu erhöhen, Schweden plant, für Peace Support Operations 3 Swedint-Bataillone zu 750–1000 Soldaten stellen zu können. Die österreichische Regierung setzt sich zum Ziel, mit bis zu 1'500 Soldaten permanent im Ausland zu sein und mittelfristig eine Rahmenbrigade mit bis zu 3'500 Soldaten für ein Jahr zu stellen.

litisch vermehrt kontrolliert und bis 2010 so ausgebaut wird, dass im Kosovo ein Kontingent der Schweizer Armee mit 270 Soldaten und in Afrika, wo der Bedarf am Grössten ist, ein weiteres Kontingent mit rund 250 Soldaten zu Sicherheit und Stabilität beiträgt.

Dieses Engagement der Schweiz setzt voraus, dass unser Land auch in den entsprechenden multilateralen Foren aktiv mitwirkt, die Armeestrukturen auf diesen Friedensförderungsauftrag ausrichtet und die personellen und materiellen Ressourcen entsprechend umverteilt.

c) Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen

Neben der Friedensförderung besteht der Hauptauftrag der Armee im Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Da die Gewaltrisiken bzgl. Ausgangs- und Zielgebiet territorial immer weniger gebunden sind und insbesondere Anschläge terroristischer Kriminalität nicht an Landesgrenzen halt machen, verwischt sich die Grenze zwischen äusserer und innerer Sicherheit. Es ist Aufgabe des Staates, die Sicherheit der Bevölkerung auch vor diesen Gewaltrisiken so weit wie möglich sicherzustellen.

Dazu braucht es in erster Linie wirkungsvolle und effiziente Nachrichtendienste sowie eine intelligente Organisation polizeilicher Kräfte. Die SP ist überzeugt, dass die vorhandenen polizeilichen Mittel bisher zu wenig zielgerichtet auf die Bekämpfung dieser Bedrohung vorbereitet und ausgerichtet worden sind. Eine Neuorganisation der inneren Sicherheit ist deshalb vordringlich und dies auf der Basis einer Kooperation kantonaler und städtischer Polizeikorps – verbunden mit einem Leistungsauftrag des Bundes und den entsprechenden Bundesmitteln, denn es handelt sich hierbei um nationale Aufgaben. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass der Grundrechtsschutz gewahrt bleibt, namentlich durch die Schaffung einer unabhängigen und wirksamen politischen Kontrolle über die Nachrichtendienste und die Errichtung unabhängiger Beschwerdeinstanzen für die Polizei.

d) Stopp dem Einsatz der Armee im Innern – kein Ordnungsdienst

Der dauerhafte Einsatz der Armee im Innern und der Ordnungsdienst durch die Armee muss gesetzlich ausgeschlossen werden. Liegt keine schwere Bedrohung der inneren Sicherheit vor und sind Schutz- und Bewachungsaufgaben auf lange Frist planbar, so ist es keine Aufgabe der Armee, die Folgen falscher finanzieller Anreize sowie einer verfehlten Personalpolitik der Kantone auszumerzen. Auch jede Form von Ordnungsdienst der Armee gegen die eigene Bevölkerung im Innern muss gesetzlich ausgeschlossen sein.

Heute nimmt eine überdimensionierte und um ihre Rechtfertigung ringende Armee immer mehr Aufgaben der inneren Sicherheit an. Falsche finanzielle Anreize sorgen dafür, dass die Auftrag gebenden zivilen Behörden in den Kantonen sich trotz staatspolitischen Bedenken, fehlender Verfassungsgrundlage und ungenügender rechtlicher Regelung diesbezüglich mit dem VBS arrangieren. Für die SP ist klar: Dem Verfassungsgrundsatz, wonach die Armee im Innern nur «zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen» zum Einsatz gelangen darf, muss strikte nachgelebt werden. Die SP lehnt den Ordnungsdienst und, was den Objektschutz anbelangt, den vorhersehbaren und den dauerhaften Einsatz der Armee im Innern strikte ab. Heute stellen wir fest, dass diese Form von Einsätzen der Armee zwar immer wieder für die politische Rechtfertigung der Armee herangezogen wird, die entscheidenden Voraussetzungen dafür aber nie geschaffen worden sind: Es fehlen die klaren rechtlichen Grundla-

gen.⁴ Die Schnittstellen zu den Polizeikörpern der Kantone sind unklar. Die operativen und taktischen Vorgaben sowie die Ausbildung wurden nur ungenügend an neuartige Fragen betreffend Verhältnismässigkeit, Strategien zur Deeskalation und Vermeidung von Kollateralschäden angepasst.

Das Standard-Argument, das die Delegation von immer mehr Aufgaben der inneren Sicherheit an die Armee (und an private Sicherheitsdienste) rechtfertigen soll, lautete während Jahren: Es steht zu wenig Polizei zur Verfügung, es bestehe eine «Lücke». Heute haben sich die Kantone bereits derart an den ständigen Einsatz der Armee und privater Sicherheitsdienste im Innern gewöhnt, dass sie in diesem Zusammenhang von einer «Lücke» nichts mehr wissen wollen.

Für die SP ist klar: Die kantonalen Polizeikörper müssen gegenüber privaten Sicherheitsdiensten und gegenüber der Armee wieder deutlich an Terrain zurückgewinnen. Starren, an den Grundsätzen der Demokratie orientierten Polizeikörper kommt in der Wahrung der inneren Sicherheit eine Schlüsselrolle zu. Dies setzt voraus,

- dass die Polizeikörper über ausreichend Personal und finanzielle Mittel verfügen. Soweit es der Bund ist, der die Dienste der kantonalen und städtischen Polizeikörper beansprucht, so soll er diese in Form eines Leistungsauftrages finanziell abgelden.
- dass es – namentlich für Zeiten erhöhter Sicherheitsbedürfnisse – weitere Instrumente gibt, um die innere Sicherheit ohne den Beizug der Armee und privater Sicherheitsdienste gewährleisten zu können. Die SP schlägt hier in erster Linie eine verbesserte interkantonale Koordination und eine verstärkte internationale Polizei-Zusammenarbeit vor.

Diese Modelle stehen und fallen damit, dass die Polizei das hohe Vertrauen, das sie heute in der Bevölkerung genießt, weiterhin wahren kann. Es braucht wirksame institutionelle und verfahrensmässige Vorkehrungen, damit der Grundrechtsschutz und die politische Kontrolle über die Polizei gewährleistet sind, einschliesslich unabhängiger Beschwerdestellen zur Ahndung allfälliger Übergriffe der Polizei.

Neben staatspolitischen sprechen auch volkswirtschaftliche Argumente gegen den dauerhaften Einsatz der Armee im Innern. Budgetär mag der Einsatz der Armee in der inneren Sicherheit kostengünstig scheinen. In volkswirtschaftlicher Hinsicht ist es absurd, hoch produktive Menschen aus ihrem Arbeitsprozess zu reißen und über Tage hinweg zur Erledigung logistischer Aufgaben und polizeiliche Hilfsdienste einzusetzen, wo sie weit unter ihrem potenziellen Produktivitätsniveau tätig sind.

Überdies widersprechen solche Einsätze den spezifischen Kompetenzen der Armee. Demonstrationen und Bewachungsaufgaben sind keine Aufgaben für die Armee. In den letzten Jahren wurden aber von der Armee durchschnittlich jeweils mehr als 300'000 Dienstage für die innere Sicherheit geleistet. Zeitweise standen 40% der WK-Formationen, das heisst bis zu 26 Bataillone, regelmässig in Assistenzdiensteinsätzen. Und mit seinen Beschlüssen vom 11. Mai 2005 und dem Entwicklungsschritt 08/11 hat der Bundesrat die Armee zusätz-

4 Namentlich der militärisch zentrale Begriff der «Raumverteidigung» hat keine gesetzliche Grundlage. Dies ist umso bedenklicher, als er sowohl für den nationalen Verteidigungsfall gegen einen organisierten Gegner von aussen als auch für Sicherungsaufgaben gegen asymmetrische Bedrohungen im Innern verwendet wird. Die spezifischen Vorkehrungen, die bei einem Schutzauftrag im Innern zu ergreifen sind, bleiben bei einem solchen Vorgehen auf der Strecke. Nur mit einer klaren Unterscheidung des Verteidigungs- vom Schutzauftrages kann auch der übergeordnete Armeeauftrag, die Erhaltung der demokratischen Handlungsfähigkeit und der staatlichen Souveränität der Schweiz, tatsächlich umgesetzt werden.

lich für Einsätze im Inland umgebaut. Die Strategie des Bundesrats, den unwahrscheinlich gewordenen Verteidigungsfall mit Einsätzen der Armee im Innern zu ersetzen, lehnt die SP grundsätzlich ab. Selbst die Offiziersgesellschaft warnt heute davor, knappe militärische Ausbildungszeit für überbordende Einsätze im Innern zu verschwenden.

Humanitäre Nothilfe und Katastropheneinsätze. Humanitäre Hilfe und Katastropheneinsätze sind grundsätzlich Aufgabe der zivilen Behörden. Der schnelle Einsatz, der Schutz und die Sicherung der Rettungskräfte, das Verteilen von Hilfsgütern und der sofortige Aufbau von lebensnotwendigen Infrastrukturen können aber unter Umständen den subsidiären Einsatz von Soldaten erfordern. Auch hier ist die zivile Oberverantwortung in jedem Fall zu wahren.

Im akuten Krisenfall mit einer schwerwiegenden Bedrohung, das heisst bei einem terroristischen Angriff auf grössere Teile der Schweizer Bevölkerung oder zentrale Infrastrukturen unseres Landes, akzeptiert die SP den Einsatz der Armee zum Schutz von Menschen und ihren Lebensgrundlagen auch im Inland. Der Einsatzbereich der Armee muss in diesem Fall aber auf die grossräumige Sicherung und den fallweisen Objektschutz beschränkt bleiben. Zudem ist die zivile Führung und Oberverantwortung zu gewährleisten.

e) Ein wirksamer, aber bedrohungsgerechter Schutzschirm in der Luft

Die Schweiz muss in der normalen Lage und auch im Falle einer terroristischen Bedrohung jederzeit fähig sein, die Lufthoheit zu wahren. Ohne wirksame Verkehrspolizei herrscht im stark genutzten Luftraum über der Schweiz rasch ein gefährliches Chaos. Flugzeuge, mit denen der Radarkontakt abgebrochen ist oder die von der richtigen Flugroute abgekommen sind, müssen rasch und auch aus der Luft zurechtgewiesen werden können. Auch das Eindringen einzelner Flugzeuge mit terroristischer Absicht in den Schweizer Luftraum kann nicht ausgeschlossen werden und muss wirksam bekämpft werden können. Die militärischen Anforderungen an ein solches System lauten:

- Es braucht einen wirksamen Luftpolizeidienst, der in der Lage ist, die Lufthoheit zu wahren und die Luft-Luft-Kompetenzen zu erhalten.
- Ein wirksames Aufklärungssystem setzt den Verbund mit den Nachbarstaaten voraus. Die vorhandenen FA-18 genügen längst, um im Falle einer terroristischen Bedrohung einen wirksamen Schutzschirm über der Schweiz zu gewährleisten. Sehr viel fraglicher ist, ob die Schweiz auch über ausreichend Mittel zur Aufklärung verfügt, da diese nur in enger internationaler Zusammenarbeit jene Leistung erbringen kann, die für eine wirksame Terrorabwehr notwendig wäre. Namentlich im Bereich der Aufklärung ist die Kooperation mit den Nachbarstaaten deshalb deutlich auszubauen.
- Möglichst weit gehende Nutzung der vorhandenen Ressourcen. Die Schweizer Luftwaffe muss auch in Zukunft möglichst weitgehend ab der vorhandenen Infrastruktur betrieben werden können. Ausbildung, Instandhaltung, -setzung, Infrastruktur, Betrieb, Einsatz usw. sollen so weitgehend wie möglich an Bestehendes anknüpfen.

Die SP lehnt folgende Systemziele ab:

- Luft-Boden-Kampf-Fähigkeit: Der Luft-Boden-Kampf ist keine sinnvolle Aufgabe der Schweizer Luftwaffe. Für Bombardierungen aus der Luft fehlen plausible Bedrohungsszenarien. Zudem wäre mit nicht tragbaren Schäden zu rechnen.
- Luxus-Durchhaltefähigkeit: Die Durchhaltefähigkeit muss mit einer realistischen Bedrohungsanalyse korrespondieren, d.h. den Luftpolizeidienst in der normalen Lage sowie im

Fälle terroristischer Bedrohungen ermöglichen. Die vorhandenen FA-18 gewährleisten eine Durchhaltefähigkeit von einem Monat Dauerüberwachung. Das ist genug.

- Luxus-Aufwuchsfähigkeit: Die Schaffung von Voraussetzungen zum Wiederaufbau der Kompetenzen Luftkriegführung ist angesichts der absehbaren Bedrohungslage nicht notwendig.
- Luxus-Gegenmassnahmen: Gegenmassnahmen zur Verhinderung der Auffindung, Erfassung, Verfolgung und Bekämpfung durch gegnerische Systeme sind in der normalen Lage und im Falle terroristischer Bedrohungen nur sehr beschränkt notwendig. Auf Gegenmassnahmen, die symmetrische Bedrohungen voraussetzen, kann verzichtet werden, da sie auf lange Frist extrem unwahrscheinlich sind.
- Luxus-Rollenwechsel-Fähigkeiten: Für den von den Generälen geforderte Rollenwechsel innerhalb kürzester Zeit von Luft-Luft- zu Luft-Boden-Kampffähigkeit und vom Luftpolizeidienst zur Luftverteidigung fehlt jedes plausible Bedrohungsszenario.

Die SP lehnt deshalb die milliardenteure Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zum Ersatz der F5-Tiger ab. Die Luftüberwachung in der Schweiz ist gesichert. Sie verfügt längst über einen wirksamen Schirm. Die Anforderungen einer auch in Zukunft funktionstauglichen Luftpolizei lassen sich ohne Aufrüstung, zu reduzierten Betriebskosten und weniger Lärm realisieren. Die Ausstattung der Schweizer Luftüberwachung mit modernen Flugzeugen ist gut und im internationalen Vergleich auch nach Ausmusterung der F5-Tiger überdurchschnittlich. Die SP steht hinter dem Auftrag an die Armee, die Lufthoheit zu wahren – dafür braucht es aber keine neuen Kampfflugzeuge.

3. Von der Wehrpflicht- zur Freiwilligen-Armee

a) Die Wehrpflichtdiskussion ist überfällig

Die SP geht davon aus, dass rund 50'000 Armeeangehörige in der Lage sind, die oben skizzierten Aufträge zu erfüllen. Rund ein Viertel davon sollte in erhöhter Bereitschaft zur Verfügung stehen. Diese Bereitschaft entspricht den Beständen vergleichbarer Länder:

- Dänemark verfügt (ohne Flotte) über 11'500 Berufs- und Zeitsoldaten⁵ und 5'250 freiwillige «Wehrpflichtige» und Rekruten, d.h. einen Gesamtbestand von 16'750. Hinzu kommt für das Heer und die Luftwaffe eine Reserve von rund 40'000 Soldaten.
- Laut der vom Sozialdemokraten Helmut Zilk geleitete österreichische Bundesheerreformkommission «Bundesheer 2010» ist zur Erbringung der aus der Aufgabenstruktur abgeleiteten operationellen Leistungen, die den hier dargelegten vergleichbar sind, ein Streitkräfteumfang von rund 50'000 Personen erforderlich. Die österreichische Regierung beschloss 2005, die Gesamtstärke des Bundesheers bis 2010 von 110'000 auf 55'000 Soldaten zu halbieren, wovon knapp 40'000 ständig präsent wären.⁶
- Irland hat (ohne Flotte) 9'400 Berufsmilitärs und eine freiwillige aktive Reserve von 11'900 Dienstleistenden.

5 2'800 Offiziere, 3'600 Unteroffiziere, 5'100 Mannschaftsgrade.

6 Ministerrat, Entscheide vom 24.5.+ 7.6.2005, http://www.bmlv.gv.at/facts/management_2010/index.shtml

Die allgemeine Wehrpflicht lässt sich heute in der Schweiz sachlich und moralisch nicht mehr rechtfertigen. Die Rekrutierung eines Massenheeres – die «levée en masse» – ist allein im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung von Staat und Bevölkerung begründbar. Heute und in absehbarer Zukunft ist die Wahrscheinlichkeit eines Landesverteidigungsfalls jedoch zu klein, als dass der Staat darauf basierend Menschen zwingend verpflichten kann, ihm für eine erhebliche Zeit persönliche Freiheiten, Rechte sowie – im Extremfall – das Leben zur Verfügung zu stellen und das Töten anderer Menschen einzuüben.

Für die SP steht fest, dass die Diskussion über Wehrpflicht und alternative Rekrutierungsmodelle dringend nötig ist. Die Gründe dazu können wie folgt umschrieben werden:

- **Die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht verletzt zunehmend das Prinzip der Wehrgerechtigkeit ist demographisch überholt:** Jedes Jahr werden über 32'000 Schweizer Bürger neu stellungspflichtig. Bei gegenwärtig zehn Jahrgängen, die der Armee angehören, ergibt dies einen Bestand von über 300'000 Soldaten. Dies ist viel zu viel. Deshalb werden bereits heute rund 40% der Stellungspflichtigen – in einzelnen Kantonen über 50% – anlässlich der Rekrutierung oder kurz danach für militärdienstuntauglich befunden. Auch so werden aber weit mehr ausgehoben als sicherheitspolitisch nötig ist. Sinken aber die Bestände auf 50'000 SoldatInnen oder weniger, so ist es nicht mehr zielgerecht, diese über die Wehrpflicht zu rekrutieren. Blieben die Armeeangehörigen – wie es sich im System der Wiederholungskurse bewährt hat – während zehn Jahren integriert, dürften pro Jahrgang also nur 5'000 Männer ausgehoben werden. Die übrigen 27'000 jungen Schweizer Bürger wären «überzählig». Davon kann mit glaubwürdigen Kriterien nur eine beschränkte Anzahl untauglich erklärt werden. Somit blieben über 20'000 taugliche Dienstpflichtige, für die ausserhalb der Armee Aufgaben gefunden werden müssten. Der Bevölkerungsschutz kann diese mangels Bedarf nicht aufnehmen und auch im Zivildienst werden nicht jährlich über 20'000 junge Männer gebraucht.
- **Folglich bliebe bloss die Möglichkeit, ein Auswahlverfahren beizubehalten, das das Prinzip der Wehrgerechtigkeit massiv verletzt.** Wehrgerechtigkeit – das Streben nach einem möglichst gerechten Vollzug der Wehrpflicht – setzt voraus, dass alle Wehrpflichtigen ihren Dienst oder eine angemessene Ersatzleistung zu erbringen haben. Wehrgerechtigkeit bedeutet überdies auch, dass kein diensttauglicher Wehrpflichtiger an der Dienstleistung gehindert werden darf: Es würde dem Gedanken der Pflicht gerade widersprechen, sollte man sie nicht erbringen dürfen, obwohl man dazu gewillt ist. Solange die Wehrpflicht besteht, wird also entweder die Wehrgerechtigkeit verletzt, oder es werden stark überhöhte Bestände in Kauf genommen. Etwas Drittes gibt es nicht – auch Ersatzabgaben können die Verletzung der Wehrgerechtigkeit nicht verhindern.

Ein obligatorischer Gemeinschaftsdienst bietet keine Alternative. Eingehende Debatten und Abklärungen führen zur Erkenntnis, dass die Idee eines von allen Mitgliedern der Gesellschaft geleisteten, obligatorischen Gemeinschaftsdienstes zwar wünschenswerte Elemente einer solidarischen Gesellschaft in sich trägt, dass sie aber nicht umsetzbar ist. Zum einen würde dieses Obligatorium das völkerrechtliche Zwangsarbeitsverbot verletzen. Mit Ausnahme der Wehrpflicht kommen staatliche Dienstverpflichtungen in rechtlicher Hinsicht nur für ausserordentliche, Existenz bedrohende Notlagen in Frage, zu deren Bewältigung ordentliche Mittel und der Markt nicht ausreichen. Davon ist die Schweiz weit entfernt. Zu diesem Befund gelangte im Jahr 2004 auch eine Abklärung der Direktion für Völkerrecht: Unter den aktuellen Umständen ist eine allgemeine Dienstpflicht völkerrechtswidrig und verstösst gegen die Grund- und Menschenrechte im Allgemeinen und die Praxis der Strass-

burger Organe gemäss Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK im Besonderen (Verbot der Zwangsarbeit). Zum andern würde ein solches Obligatorium dem Arbeitsmarkt Zehntausende von Zwangsverpflichteten zuführen und damit zu einem unerwünschten Lohndumping führen.

Die angeblich bessere demokratische Kontrolle von Wehrpflichtarmeen ist ein Mythos. Den angeführten Gründen zum Trotz liesse sich zugunsten der Wehrpflicht ins Feld führen, dass solchermassen rekrutierte Armeen demokratisch besser kontrolliert seien als Freiwilligenarmeen. Dies ist jedoch ein Mythos. Die angelsächsischen Staaten bevorzugten seit jeher Freiwilligenarmeen und führten nur in Notlagen Mischformen von Freiwilligen- und Wehrpflichtarmeen ein. Die Geschichte zeigt, dass in Grossbritannien, Kanada, Australien, Neuseeland oder den USA nie die Gefahr einer demokratiefeindlichen Militärkaste bestand, die eine Machtübernahme im Staat anstrebte. In Chile (1973), Argentinien (1976), Brasilien (60er und 70er Jahre), Uruguay (1974), sowie andern lateinamerikanischen Staaten und Griechenland (1967–74) waren es stets Wehrpflichtarmeen, die sich an die Macht putschten und über Jahre hinweg die eigene Bevölkerung unterdrückten. Auch in der Schweiz war es eine Wehrpflichtarmee, die während des Generalstreiks 1918/19 und in Genf 1932 auf die eigene Bevölkerung schoss. Richtig ist vielmehr, dass es unabhängig vom Armeemodell zentral ist, wirksame Instrumente der demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte zu erarbeiten und durchzusetzen.

Die Wehrpflicht ist volkswirtschaftlich ineffizient. Auf der pragmatischen Ebene spricht ein weiteres Argument gegen die allgemeine Wehrpflicht: Vollkostenrechnungen zeigen, dass sie zwar aus dem Blickwinkel des Staatsbudgets kostengünstig erscheint, in volkswirtschaftlicher Hinsicht aber weit höhere Kosten verursacht als Freiwilligenarmeen. Im globalisierten Wettbewerb stellt sie überdies einen nicht zu unterschätzenden Standortnachteil dar. So ist es denn auch kein Zufall, dass in der Schweiz seit Anfang der 1990er Jahre führende Wirtschaftsverbände die Wehrpflicht in Frage stellten. Wirtschaftsunternehmen sehen heute eine Militärkarriere nicht mehr als Gewinn, sondern als einen möglichst zu vermeidenden Kostenfaktor.

Für die SP ist klar: Die Wehrpflicht kann heute nicht aufrechterhalten werden. Sowohl diejenigen, die sie aus moralischen Gründen ablehnen, als auch diejenigen, die in ihr vor allem ein ungeeignetes und ungerechtes Rekrutierungsmodell für eine auftragsgerecht verkleinerte Armee sehen, halten daher die Aussetzung der Wehrpflicht für dringlich.

b) Für eine Freiwilligen-Armee

Die SP spricht sich für eine Armee aus, die sich aus einem Kern professioneller Berufs- und Zeitsoldatinnen sowie einer freiwilligen Miliz zusammensetzt. Unter einer Freiwilligenmiliz werden Angehörige der Armee verstanden, die in ihrem Hauptberuf einer zivilen Tätigkeit nachgehen. Sie verpflichten sich aber freiwillig, d.h. arbeitsvertraglich, zu einer militärischen Grundausbildung und anschliessend zu kurzen militärischen Weiterbildungskursen sowie militärischen Einsätzen.

Die Vorteile der Freiwilligenmiliz lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Sie führt zu einer sozioökonomisch breiten Abstützung der Armee: hochwertiges ziviles Know-how wird zu geringen Kosten in die Armee integriert.
- Die Armee verfügt über motivierte, leistungsfähige, freiwillige Dienstleistende mit guter Altersdurchmischung.

- Sie schafft eine stärkere Verwurzelung in der Gesellschaft als Berufs- und Zeitsoldaten-Armeen.
- Sie ermöglicht einen flexiblen Ab- und Aufbau.
- Sie ist volkswirtschaftlich günstiger als Wehrpflicht-Armeen.
- Sie garantiert eine hohe Lernkurve und einen hohen Ausbildungsstand.
- Der finanzielle Aufwand ist tragbar.
- Sie ermöglicht die Rekrutierung von Freiwilligen für die klassischen Aufgaben des Bevölkerungsschutzes.

Zur Rekrutierung einer Freiwilligenmiliz müssen gezielte Anreize bereitgestellt werden:

- Sinnvolle und politisch hoch akzeptierte Einsätze.
- Qualitativ hochwertige Ausbildung.
- Angemessene finanzielle Entschädigung.

Für die SP ist entscheidend, dass eine negative Selektion hin zu einer Rambo-Armee vermieden wird. Bei der Rekrutierung der Freiwilligenmiliz sind deshalb Personen, die zuvor durch hohe Gewaltbereitschaft aufgefallen sind, zurückzuweisen. Zentral sind zudem eine intensive politische Kontrolle der Streitkräfte, eine markante Stärkung der inneren Führung und gezielte Beförderungsstrategien. Die militärische Ausbildung ist so auszugestalten, dass sie nicht im Widerspruch zu den zivilen Kompetenzen der Freiwilligen und den von der Privatwirtschaft positiv bewerteten Fähigkeiten steht, sondern diese sinnvoll ergänzt oder deren Erwerb garantiert. Nur so wird die Schweizer Armee erstklassige Reputation erhalten und nur so ist es verantwortbar, Freiwillige für die Dienstleistung anzuwerben. Die Armee würde sich in diesem Fall wie folgt zusammensetzen:

10'000	Berufs- und ZeitsoldatInnen als professioneller Kern der Armee
40'000	Freiwillige Miliz (teilweise in Reserve)
4'000	Zivilangestellte: Verwaltung, Logistik, Flug- und Waffenplätze
500	Lehrlinge

Als Zwischenschritt ist eine stark verkürzte Wehrpflicht denkbar, um so die erfolgreiche Transformation der Schweizer Armee zu ermöglichen. Die Armee würde sich in diesem Übergangsmodell wie folgt zusammensetzen:

7'500	Berufs- und ZeitsoldatInnen als professioneller Kern der Armee
15'000	Durchdiener (Wehrpflichtige) ⁷
30'000	Reservisten (entlassene Durchdiener, 2 Jahrgänge, voll ausgerüstet)
5'000	Freiwillige Miliz (falls kein Einsatz: alle 2 Jahre Wiederholungskurs)
4'000	Zivilangestellte: Verwaltung, Logistik, Flug- und Waffenplätze
500	Lehrlinge

⁷ 6 Monate am Stück (davon 4 Monate Grundausbildung), anschliessend Entlassung. 3 Einberufungen pro Jahr: ca. 3 x 5'000 Rekruten. Die 15'000 nicht berücksichtigten Wehrpflichtigen leisten Zivildienst oder bezahlen eine Ersatzabgabe; diese ist im Unterschied zu heute einmalig.

In diesem Übergangsmodell würde die Wehrpflicht nicht aufgehoben, sondern abnehmend vollzogen. Dies entspricht dem Vorgehen der meisten europäischen Staaten. Sie haben die Wehrpflicht verfassungsrechtlich nicht abgeschafft, sondern – teilweise durch blossen Regierungsbeschluss, andere durch Gesetzesänderungen – bloss ihren Vollzug ausgesetzt. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Wehrpflicht in einer Notlage wieder durch einfachen Regierungs- oder Parlamentsbeschluss implementiert werden kann.⁸

4. Folgerungen für Struktur und innere Führung

a) Hoher Umstrukturierungsbedarf

Die Organisation der Streitkräfte und die operationellen Fähigkeiten müssen so gestaltet sein, dass die erwähnten Aufträge optimal erfüllt werden können. Dies erfordert eine tiefgreifende Umstrukturierung und Modernisierung der Armee. Nur so kann sie die Leistung erbringen, die zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nötig ist.

Es sind moderne Strukturen mit hoher Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung und Flexibilität zu schaffen. Es empfiehlt sich eine Gliederung in Brigaden als zentrale Aufgabenträger. Diese sollen über eine moderne Ausrüstung im Bereich der Führung und Führungsunterstützung, der Aufklärung, der Logistik, der Beweglichkeit und des Schutzes verfügen. Diese Strukturen sollen auch zur multinationalen Zusammenarbeit befähigt sein und auf die Vorgaben der EU⁹ und die Qualitätskriterien der Partnerschaft für den Frieden mit kurzfristiger Verlegungs- und Einsatzfähigkeit sowie ausreichender Professionalisierung abgestimmt werden.

Internationale Stabilisierungseinsätze müssen zur strukturbestimmenden Aufgabe kleinerer, leichterer und mobilerer Streitkräfte werden. Dies ist mit der Armee XXI nicht der Fall. Für friedensunterstützende Missionen stehen keine permanenten Strukturen zur Verfügung. Der Bundesratsentscheid vom 11. Mai 2005, für friedensunterstützende Operationen bis 2008 ein Bataillon mit zwei Kompanien von zusammen 500 Angehörigen der Armee aufzustellen, ist nie umgesetzt worden. Nach wie vor steht dafür nur die Hälfte zur Verfügung. Internationale Friedensmissionen beanspruchen nach wie vor bloss ein bis zwei Prozent der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen der Armee. Dies ist ungenügend.

Die Strukturen sind so auf die Erfüllung der In- und Auslandsaufgaben auszurichten, dass eine **weitgehend einheitliche Einsatzordnung/Truppe**, deren Leistungsparameter sich an den Auslandseinsätzen orientieren, die Sicherstellung dieser Aufgaben gewährleistet.

8 Zu prüfen wäre, ob das Übergangsmodell noch stärker am dänischen Modell ausgerichtet und der Wehrpflichtanteil weiter gesenkt wird: Dort leisteten von rund 25'000 Stellungspflichtigen im Jahre 2004 nur knapp 6'000 eine Grundausbildung von 4 Monaten (bis anhin: 9 Monate). In der langen Debatte um die Wehrpflicht wurde immer wieder die Befürchtung geäussert, dass es zu Engpässen in der Rekrutierung kommen könnte. Es wurde deshalb die Möglichkeit offen gelassen, das Los darüber entscheiden zu lassen, wer zur Aushebung aufgeboten wird. Tatsächlich gibt es mittlerweile mehr freiwillige InteressentInnen als Ausbildungsplätze, was u.a. auf die Ausrichtung auf internationale Militäreinsätze, die qualitativ hoch stehende Ausbildung und finanzielle Anreize zurückgeführt wird: Ein Rekrut kann bis Fr. 3'500 pro Monat verdienen, was für viele junge Menschen, die direkt von der Schule kommen, ein attraktives Salär bedeutet. Dänemark entschied sich deshalb 2005 für die definitive Sistierung der Wehrpflicht.

9 Framework Nation Concept vom 24. Juli 2002 und Europäische Sicherheitsstrategie vom 12. Dezember 2003.

Die Aufgabe der permanenten Luftraumüberwachung in ausserordentlichen Lagen ist in Kooperation mit den Nachbarstaaten wahrzunehmen.

Strukturen und Bestände, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der prioritären Aufgaben beitragen, sind aufzugeben, namentlich im Bereich der mechanisierten Truppen. Zu überprüfen und teilweise aufzulösen sind auch die nach wie vor zahlreich vorhandenen Führungsstäbe.

Die vier Territorialorganisationen sind durch eine zentrale Struktur zu ersetzen. Die Führung und Koordination der Zusammenarbeit zwischen der Armee und den zivilen Behörden und Organisationen wird in Armee XXI durch den Territorialdienst sichergestellt. Für die Aufteilung der Zuständigkeit bestehen vier territoriale Einsatzräume. Jede Territorialregion verfügt über einen Stab; darin ist zusätzlich jeder Kanton mit einem Kantonalen Territorialen Verbindungsstab vertreten. Die Kommandanten der Territorialregionen führen subsidiäre Einsätze und koordinieren die zivil-militärische Zusammenarbeit. Deren Stäbe bilden militärische Verbindungsorgane zu den zivilen Führungsorganen der Kantone und anderen Stellen und Organisationen in ihren Zuständigkeitsräumen. Diese Struktur ist ineffizient, da zu viele Stäbe mit ähnlichen Aufgaben betreut sind. Gleichzeitig bietet sie föderalistischen Partikularinteressen ein Einfallstor. Die SP fordert, die Führung und Koordination der Zusammenarbeit zwischen der Armee und den zivilen Behörden und Organisationen über eine zentrale Struktur sicherzustellen, wie dies in den meisten Armeen Europas längst verwirklicht ist.

b) Mehr internationale Zusammenarbeit

Sicherheit kann nicht im Alleingang, sondern nur in Kooperation mit gleichgesinnten Partnern geschaffen werden. Die Armee kann namentlich internationale Friedensmissionen und die luftpolizeiliche Gewährleistung eines Schutzschirms über der Schweiz nur in enger internationaler Zusammenarbeit erfüllen. Der Bundesrat hat jedoch seine Doktrin "Sicherheit durch Kooperation" bis heute nur ungenügend umgesetzt. Namentlich im Bereich Ausbildung und operative Durchführung entsprechender Einsätze muss die internationale Zusammenarbeit auf diesen beiden Gebieten gegenüber heute deutlich ausgebaut werden.

Für die SP ist klar: Ein NATO-Beitritt der Schweiz kommt nicht in Frage. Die NATO wirkt als exklusives Bündnis ausschliessend; Frieden und Sicherheit erfordern aber integrative Prozesse. Wichtigste Partner zur Schaffung von Frieden und Sicherheit und zur Durchführung internationaler Friedensmissionen müssen für die Schweiz deshalb die UNO und die Europäische Union sein. Namentlich die EU betont in ihren konzeptionellen Grundlagen das Primat der Aussenpolitik und das Primat der zivilen Beiträge im Rahmen möglichst integrierter zivil-militärischer Friedensmissionen. Dieses Konzept ist weit erfolversprechender als jenes der NATO oder der USA, die vorab auf militärische Härte setzen und "weiche" Faktoren wie politische Partizipation, Menschenrechte und soziale Entwicklung gering schätzen.

Der von der SP-Fraktion in der Motion 06.3290 angeregte und vom Bundesrat begrüßte Abschluss eines Rahmenabkommens der Schweiz mit der EU zur Durchführung gemeinsamer Friedensoperationen muss rasch umgesetzt werden. Die EU bildet mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine zunehmend wichtige Akteurin im Bereich der internationalen Friedensförderung. Die UNO beauftragt immer häufiger Regionalorganisationen mit der Durchführung von Friedensoperationen. Damit steigt auch für die Schweiz die Bedeutung der EU als sicherheitspolitische Partnerin.

Die Schweiz soll generell die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Staaten verstärken, die eine vergleichbare Aussenpolitik wie sie verfolgen. Im Vordergrund steht der Beitritt der

Schweiz zu SHIRBRIG.¹⁰ Diese multinationale Brigade stellt der UNO kurzfristig Blauhelmtrouppen für Friedensförderungseinsätze zur Verfügung. SHIRBRIG gehören 16 Staaten an.¹¹ Für Ausbildungszwecke und zur Führung des sicherheitspolitischen Dialogs kann auch die projektbezogene Mitwirkung in der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) sinnvoll sein.

Was die Gewährleistung der Sicherheit im schweizerischen Luftraum anbelangt, so fordert die SP, die von der Schweiz in den letzten Jahren mit den vier Nachbarstaaten abgeschlossenen bilateralen Staatsverträge zur Sicherung Luftraum gegen nichtmilitärische Bedrohungen zu erweitern und in umfassende Verträge zur kooperativen Gewährleistung der Sicherheit im Luftraum gegen alle Arten von Bedrohungen auszubauen.

c) Die innere Führung stärken

Die Schweizer Armee ist eine der letzten Armeen der westlichen Staatengemeinschaft, die kein ausgearbeitetes und von einer unabhängigen Stelle überwachtes Konzept der inneren Führung kennt.¹² Die SP fordert seit langem ein solches Konzept, biss damit aber beim Bundesrat bisher auf Granit.¹³ Selbst die NZZ hielt im Sommer 2008 fest: «Nach dem schweren Bootsunfall auf der Kander stellen sich Fragen zur militärischen Führungskultur. Es scheint, dass im Vergleich mit der technisch-taktischen Ausbildung den Grundwerten, wie sie im Dienstreglement festgehalten sind, zu wenig Beachtung geschenkt wird.»¹⁴

Eine Stärkung der inneren Führung ist für die demokratische und rechtsstaatliche Qualität der Armee entscheidend. Diskriminierungen aufgrund sexueller Präferenzen, Hautfarbe, Religion, Herkunft oder irgendwelcher anderer individueller Merkmale sind verfassungsmässig verboten. Deshalb sollen entsprechende Leitlinien (Diversity-Guidelines) auf allen Stufen durchgesetzt werden.¹⁵

Zudem muss die Verpflichtung der Soldaten auf die Menschenrechte und Grundrechtsordnung der Bundesverfassung so ausgestaltet werden, dass für extremistische Haltungen aller Art und Hasspropaganda in der Armee kein Platz besteht. Der blosser Hinweis auf das Dienstreglement genügt nicht. Es braucht auf allen Stufen der Armee Sensibilisierungskampagnen. Auch das Disziplinarwesen der Armee muss entsprechend angepasst und gestärkt werden. Gleichzeitig soll die Militärjustiz abgeschafft und durch die Möglichkeit ersetzt werden, zivile Gerichte mit sachverständigen Beisitzern und Beisitzerinnen aus der Armee zu unterstützen. Zur Überprüfung der inneren Führung soll zudem eine unabhängige Ombudsstelle eingerichtet werden.

10 Multi-national Standby Force High Readiness Brigade For UN Operations. Vgl die Anfrage 05.1001.

11 Argentinien, Dänemark, Finnland, Italien, Irland, Kanada, Litauen, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien und Schweden; 7 weitere Staaten wirken als Beobachter mit: Ägypten, Chile, Jordanien, Kroatien, Lettland, Senegal, Tschechische Republik (Stand November 2007).

12 Zum Konzept der inneren Führung in Deutschland vergleiche URL www.zentruminnerefuhrung.de. Die USA haben dazu mit dem Field Manual 6-22 «Leadership» im Oktober 2006 ein über 200 Seiten starkes Dokument herausgegeben, siehe www.us.army.mil und <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm6-22.pdf>

13 Vgl. das Postulat 05.3060 von SP-Nationalrat Hans Widmer, in dem er am 10.03.2005 den Bundesrat aufforderte, zur Inneren Führung der Armee einen Bericht zu erstellen.

14 Bruno Lezzi, «Basis der militärischen Führungskultur», in: NZZ, 19. Juni 2008.

15 Armeechef Christophe Keckeis leitete 2006/2007 erste Schritte für ein Diversity Management und mehr Chancengleichheit in der Armee ein. Sein Nachfolger, Roland Nef, stoppte all diese Bemühungen wieder.

d) Zielgerichtete Beförderungsstrategie

Jede Verkleinerung einer Armee führt zu einem Überbestand an dienstälteren Offizieren, die das Nachrücken innovationsorientierter junger Kader erschweren. Das VBS reagierte auf diese Problematik u.a. damit, dass die Bindung von Lohn und Grad getrennt wurde, was zu begrüssen ist. Es fehlt jedoch nach wie vor eine angemessene Beförderungsstrategie. Die SP fordert deshalb ein umfassendes Konzept zur Reform des Beförderungswesens, ausgerichtet auf internationale Standards. Dabei ist besonderes Gewicht auf die Entpolitisierung zu legen: Politische Gesinnung, geografische Herkunft, ethnische oder sexuelle Merkmale und Ähnliches dürfen militärische Beförderungen nicht beeinflussen. Ausschlaggebend darf einzig die Befähigung zur vorgesehenen militärischen Aufgabe sein. Zudem müssen Kaderlaufbahnen modulartig aufgebaut werden, um die Durchlässigkeit auch für Nicht-AkademikerInnen zu gewährleisten. Dies ist Voraussetzung für eine zweckmässige Karriereplanung. Das Konzept muss überdies einen Plan vorlegen, wie über 50-jährige Offiziere vorzeitig aus dem Dienst entlassen und neue, innovationsorientierte junge Kader in die Armee integriert werden können. Gleichzeitig ist darzulegen, wie überflüssig gewordene Planungsstäbe beschleunigt abgebaut werden können. Und abschliessend: Das Recht, Soldaten zum «Weitermachen» zu zwingen, muss abgeschafft werden.

e) Frauen und Männer – Chancengleichheit und Vielfalt

Das in der Verfassung verankerte Gleichstellungsgebot gilt auch für die Armee. Verschiedene Affären rund um die Armee machten deutlich: die Schweizer Armee hat den gesellschaftlichen Wandel hin zur Gleichstellung der Geschlechter bis heute weder erkannt noch umgesetzt. Dies obwohl dienstleistende Frauen seit 2005 vollständig in die Armee integriert sind, die gleich Ausbildung durchlaufen und gleich langen Dienst leisten.

Die Untervertretung der Frauen in den militärischen Entscheidungsgremien kann nur nachhaltig behoben werden, wenn der Militärdienst für Frauen und Männer gleichermaßen zugänglich ist. Die in der Verfassung verankerte allgemeine Wehrpflicht für Männer steht zum Gleichstellungsartikel im Widerspruch. Dieser Widerspruch muss aufgehoben und auch aus diesem Grund die allgemeine Wehrpflicht für Männer sistiert werden. Die einzige Möglichkeit, die Gleichstellung der Geschlechter auch in der Armee umzusetzen, ist daher eine Freiwilligenarmee, die für Frauen und Männer offen ist.

Viele Frauen und Männer möchten zwar einen Dienst an der Gemeinschaft leisten, wollen aber keine Waffen tragen. Sie wollen vielmehr zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen und Friedensarbeit leisten. Darum soll neben dem freiwilligen Militärdienst auch die Möglichkeit geschaffen werden, **einen freiwilligen Zivildienst** zu absolvieren.

5. Folgerungen für den Ressourcenbedarf

a) Verminderter Finanzierungsbedarf – Wegfall der volkswirtschaftlichen Kosten

Für die von der SP vorgeschlagene Freiwilligen-Armee ist mit Kosten von rund 3 Milliarden Franken zu rechnen. Davon für Löhne 1,67 Milliarden Franken, 450 Millionen für den Betrieb und 880 Millionen für Investitionen.

Die Kosten der Freiwilligen-Armee im Überblick

	in Mio Fr.
Personalkosten	1 670
Betriebskosten	450
Investitionen	880
Total	3 000

Der grösste Teil, nämlich 1 670 Mio. Franken, fällt bei einer Freiwilligen-Armee für das Personal an. Für die Berufs- und Zeitsoldaten wird hier ein Monatslohn von durchschnittlich Fr. 8000 voranschlagt. Bei der Freiwilligen-Miliz lautet die Annahme, dass diese im ersten Jahr mit einem Monatslohn von Fr. 4000 eine Grundausbildung von 4 Monaten Dauer absolviert und danach alle zwei Jahre einen Wiederholungskurs von einem Monat Dauer bei einem Monatslohn von Fr. 5000 (plus kostenfreie Unterkunft und Verpflegung). Zudem wird davon ausgegangen, dass von dieser Freiwilligen-Miliz ständig 1200 Soldaten irgendwo im Einsatz stehen bei einem durchschnittlichen Monatslohn von Fr. 8000. Für das Zivilpersonal wird von durchschnittlichen Lohnkosten von Fr. 10 000 ausgegangen:

Die Personalkosten der Freiwilligen-Armee

	Anzahl	Lohn/Mt	Mio. Fr
Berufs- und Zeitsoldaten	10 000	8 000	960
Freiwillige Miliz	40 000		230
Zivilangestellte	4 000	10 000	480
Total			1 670

Davon die Kosten für die Freiwilligen-Miliz (Details)

	Anzahl	Lohn/Mt	Mio. Fr
Erstes Jahr, Grundausbildung 4 Mt	2500	4000	40
alle 2 Jahre einen WK von 1 Mt (6x)	2500	5000	75
zwei Einsätze von sechs Mt	1200	8000	115
Total			230

Die übrigen Betriebsmittel werden aufgrund stark kostenmindernder Effekte wie der stark verminderte Bedarf an Liegenschaften, den höheren Zentralisierungsgrad und die die Vereinfachung und Homogenisierung der Ausrüstung stark sinken; zum anderen kommt ein neuer, nicht unerheblicher Übungs- und Einsatzaufwand aufgrund erweiterter Aufgabenstellungen hinzu. Dafür müssen rund 450 Mio. Franken vorgesehen werden. Damit bleiben für Investitionen 880 Millionen Franken, also auch in absoluten Zahlen nur unwesentlich weniger als die Rüstungsausgaben, welche der Bundesrat im Budget 2009 vorsieht (1 053 Mio. Franken). Die vorgesehene Freiwilligen-Armee kommt damit auf einen Investitionsanteil von hervorragenden 30%, also deutlich mehr als die Armee XXI im Jahre 2009 (23%). Pro Soldat

stunden der Freiwilligen-Armee damit doppelt so viele Investitionsmittel zur Verfügung als in der Armee XXI.¹⁶ Das SP-Armee-Modell ergibt damit einen deutlich höheren Modernisierungs- und Technisierungsgrad als die Armee XXI, die aufgrund der Wehrpflichtverzerrungen massiv "overmaned" und unterkapitalisiert ist.

Es wäre sicher nicht einfach, ausreichend motivierte und ausreichend qualifizierte Zeitsoldaten zu rekrutieren. Neben einem ausreichend hohen Monatsgehalt dürfte entscheidend sein, wie der zivile Arbeitsmarkt die Qualifikationen bewertet, die ein Zeitsoldat während seiner Dienstzeit erwirbt. Wenn die militärische Ausbildung so gestaltet wird, dass sie auch der zivile Arbeitsmarkt honoriert, so erreichen wir gleich drei zentrale Ziele: Die Rekrutieren der Zeitsoldaten vereinfacht sich, weil es sich herumspricht, dass in der Armee Qualifikationen fürs ganze Leben erworben werden können. Zweitens wird dadurch ein unerwünschter Militarisierungseffekt auf die Gesellschaft minimiert. Und drittens ergäben sich keine Übertrittsprobleme in die zivile Gesellschaft. In jeder Zeitsoldatenarmee gibt es ein Spannungsfeld zwischen den militärischen und den persönlichen Ausbildungsbedürfnissen. Wird dieses ausreichend nach der zivilen Seite gewichtet, so lösen sich zahlreiche Probleme, die mit Zeitsoldatenarmeen verbunden sein können, von selbst.

Das zentrale Problem jeder Freiwilligenarmee besteht in den Unwägbarkeiten der Rekrutierung. In Italien scheinen sich weit mehr Frauen als Männer zur Armee gemeldet zu haben, insgesamt aber in ausreichender Zahl. Belgien bietet ein Jahresgehalt von weniger als Fr. 40'000, so dass sich überwiegend wenig qualifizierte, seit langem Arbeitslose oder sonst sozial Benachteiligte melden. Sie tragen all ihre Probleme in die Armee hinein und trotzdem werden die angestrebten Bestandeszahlen nicht erreicht. Die USA, die 1973 von einer Wehrpflicht- zu einer Freiwilligenarmee übergang, hatte zu Beginn ebenfalls mit einer Überrepräsentation der Unterschichten zu kämpfen. Dies liess sich aber korrigieren.

Die skizzierten Kosten von 3 Milliarden Franken entsprechen einer langjährigen Forderung der SP. Die SP forderte seinerzeit mit der Umverteilungsinitiative, es seien die Landesverteidigungsausgaben gegenüber 1987 – dem letzten Jahr des Kalten Krieges – innert zehn Jahren nach Annahme zu halbieren. Die Initiative kam im Jahre 2000 zur Abstimmung. Bei einer Annahme hätte die Halbierung bis 2010 umgesetzt werden sollen. Die Landesverteidigungsausgaben hätten bis dahin teuerungsbereinigt, d.h. zu Preisen von 2008, noch knapp 3,5 Milliarden Franken betragen dürfen. Der neue Finanzplan sieht für das Jahr 2010 aber 5 Milliarden Franken vor, also (teuerungsbereinigt) 1,4 Milliarden seinerzeit gefordert.

Budgetäre Kosten der Landesverteidigung, 2008 – 2012

	V 2008	V 2009	P 2010	P 2011	P 2012
Landesverteidigung	4550	4585	5007	4816	4889
militärische Landesverteidigung	4453	4487	4906	4715	4787
Nationale Sicherheitskooperation	97	98	101	101	102

Quelle: Bundesrat, Finanzplan, 20. 8. 2008.

Die immer wieder geäusserte Behauptung, die Forderung der Umverteilungsinitiative sei inzwischen erfüllt, entspricht deshalb nicht den Tatsachen. Von einer Halbierung der Ausgaben für die Landesverteidigung kann nur gesprochen werden, wenn das Spitzenjahr 1990

¹⁶ In der Armee XXI stehen im Jahre 2009 pro Soldat rund Fr. 8 875 zur Verfügung, in der Freiwilligen-Armee pro Soldat doppelt soviel, nämlich Fr. 17 600.

mit dem bisher niedrigsten Wert im Jahre 2006 in Beziehung gesetzt wird. Teuerungsbereinigt fielen die Ausgaben für die Landesverteidigung bis dahin auf 55%. Seither sind sie wieder stark im Steigen begriffen. Dabei fallen namentlich Mehraufwendungen für die Logistik sowie für die geplante Beschaffung neuer Kampfflugzeuge ins Gewicht.

Bei einer Wehrpflichtarmee ist stets zu beachten, dass die budgetären Kosten nur etwa die Hälfte der Kosten betragen, die in volkswirtschaftlicher Hinsicht anfallen. Ein Wehrpflichtsoldat ist nur in budgetärer Hinsicht ein kostengünstiger Soldat. In volkswirtschaftlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass der Wehrpflichtige an seinem angestammten Arbeitsplatz weit produktiver eingesetzt werden kann als im Militärdienst, wo er bestenfalls eine Produktivität eines Angelernten erreicht.

Die Wehrpflicht verleitet deshalb zur falschen Annahme, Arbeit sei günstig zu haben, was in Hunderttausendfacher Auflage zu einem verschwenderischen Umgang mit diesem Produktionsfaktor führt. Ein Einsatz von sicherheitspolizeilich schlecht ausgebildeten, an anderen Arbeitsplätzen aber möglicherweise hoch qualifizierten Milizsoldaten vor ausländischen Botschaften ist heute aus dem Blickwinkel der Bundeskasse rational, in volkswirtschaftlicher Hinsicht aber vollkommen ineffizient.

Wird die Wehrpflicht sistiert, so fallen diese volkswirtschaftlichen Kosten, die namentlich bei älteren Wehrpflichtigen und auf Stufe der Milizkader ins Gewicht fallen, weg. Mit dem Übergang zur Freiwilligen-Armee wird die Volkswirtschaft um über 3 Milliarden Franken entlastet. Für die Qualität des Wirtschaftsstandorts Schweiz bedeutet dies einen bedeutenden Gewinn. Unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kosten reduzieren sich damit die Kosten der Armee auf einen guten Drittel der heutigen Kosten.

b) Gestärkte Modernisierungsfähigkeit

Nur wenn der Armeebestand massiv verkleinert wird, kommen die Betriebs- und Investitionsausgaben wieder in ein Gleichgewicht und kann die Modernisierungsfähigkeit der Armee erhalten und gestärkt werden. Wie der Masterplan 2008 über die Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung 2008 bis 2015 deutlich machte, ist die bisher vorgesehene Entwicklung der Armee XXI «finanziell und personell nicht umsetzbar». Der Betrieb der Armee ist gemäss dem internen Bericht so teuer, dass das Geld für die nötigen Investitionen fehlt. Deshalb kann sie auf Jahre hinaus ihren Auftrag nicht erfüllen. Damit sie minimal funktioniert, müssen ab 2009 jährlich 160 bis 180 Millionen Franken aus dem Investitionsbudget für Unterhalt und Betrieb zweckentfremdet werden. Wer die Modernisierungsfähigkeit der Armee erhalten will, kommt deshalb nicht darum herum, die Armeebestände massiv zu verkleinern.

Mit dem SP-Armeemodell steigen die Investitionen pro Soldat deutlich an, der Modernitätsgrad wird gegenüber dem veralteten Armeemodell XXI deutlich gesteigert und dennoch können deutlich Kosten eingespart werden. Der Ausrüstungsbedarf leitet sich unmittelbar aus dem Armeeauftrag ab. Wer sich aber nicht auf den autonomen Landesverteidigungsfall im Rahmen eines symmetrisch geführten Krieges in Europa vorbereitet, kann den Modernisierungsgrad deutlich senken und auf grosse Munitionsvorräte verzichten. Auch das verkleinerte Mengengerüst ermöglicht bedeutende Einsparungen, weitere kommen im Bereich der Panzerwaffe und durch den Verzicht auf den Luft-Bodenkampf hinzu. Mit einer Armee, die dem von der SP skizzierten, an den tatsächlichen Risiken orientierten Auftrag entspricht, können die Militärausgaben der Schweiz deshalb deutlich sinken.

c) Verbesserte Markteffizienz

Die Verfahren zur Rüstungsbeschaffung müssen sich vermehrt am Markt orientieren. Es ist deshalb zu verzichten

1. auf Schweizer Sonderanforderungen, die international nicht üblich sind (keine so genannten Helvetisierungen);
2. auf den Ausschluss internationaler Anbieter, damit Schweizer Unternehmen trotz eines schlechten Preis-Leistungs-Verhältnisses zum Zug kommen können (keine Heimatschutz-Beschaffungen);
3. auf teure und volkswirtschaftlich schädliche Kompensationsgeschäfte (kein Rückfall in staatlich angeordnete Tauschgeschäfte).

Die Schweiz ist schon heute in höchstem Masse vom Import von Rüstungsgütern abhängig. Die Idee, eine starke nationale Rüstungsindustrie erhöhe im «Ernstfall» die Durchhaltefähigkeit, ist realitätsfern. Auch bei grössten Anstrengungen würde die Schweiz unter den heutigen Rahmenbedingungen weder finanziell noch industriell jemals in der Lage sein, die ganze Palette von Rüstungsgütern unabhängig von Importen herzustellen. Das ist auch aussenpolitisch kein wünschenswertes Ziel, ist die Schweiz doch weiträumig von befreundeten europäischen Staaten umgeben. Durch eine stärker am Markt orientierte, international kooperativ vorgehende Rüstungsbeschaffungspolitik können bedeutende Einsparungen erzielt werden. Die SP fordert, diese endlich zu erzielen und auf industriepolitisch und militärpolitisch unsinnige «Heimatschutz-Aktionen» wie etwa anlässlich der Beschaffung der Pilatus-Flugzeuge PC-21 (Rüstungsprogramm 06) in Zukunft zu verzichten.

«Für Unternehmen, die systematisch Kompensationsgeschäfte eingehen und insbesondere auch selbst Kompensationsforderungen stellen, ergeben sich längerfristig sehr nachteilige Auswirkungen: Wegen der fehlenden Marktnähe dieser Unternehmen werden zum einen deren Produkte und Produktionsmittel erst verspätet oder gar nicht der Nachfrage angepasst, was unweigerlich zu einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führt.»¹⁷ Dies hielt der Bundesrat vor vielen Jahren bei der Beantwortung eines SP-Vorstosses fest. Dennoch hielt er in den letzten 30 Jahren eisern am Prinzip fest, die politische Durchsetzungsfähigkeit von grossen Rüstungsbeschaffungen durch die Verknüpfung mit Kompensationsgeschäften und damit den teuren Zukauf von Zustimmung zu erhöhen. Dabei ist jedem guten Ökonomen bekannt, dass massive bürokratische Interventionen in den Markt wie Kompensationsgeschäfte in erster Linie Korruption, Ineffizienz und Verlust an Wettbewerbsfähigkeit produzieren. Die SP hat in der sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates leider erfolglos darauf gedrängt, dass der Bundesrat in Zukunft auf Kompensationsgeschäfte verzichtet. Die Bürgerlichen reden zwar am Sonntag viel von Markt, stimmen am Werktag aber lieber für teure Marktinterventionen.

d) Mehr Umweltverträglichkeit

Mit einer massiven Verkleinerung der Armee und einem Umbau in der dargestellten Richtung wird auch ihre Umweltverträglichkeit erhöht. Zwar ist in der Schweiz in den letzten 15 Jahren die Anzahl Waffen-, Schiess- und Militärflugplätze deutlich zurückgegangen. Auch

¹⁷ Bundesrat zum Postulat Yvette Jaggi (85.498), 20. Juni 1985 «Kompensationsgeschäfte», abgedruckt im Anhang 9 zum Bericht 86.002 zur Aussenwirtschaftspolitik 85/1+2, 15. Januar 1986, in: BBl 1986 I, S. 616–628, <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showDoc.do>. Vgl. Amtl. Bulletin, Nationalrat, 1986, S. 238ff.

wurden teilweise ökologische Kriterien bei der Auswahl aufzugebender Standorte und bei den Anforderungen an die beizubehaltenden Standorte vermehrt gewichtet. Dennoch haben etwa im Sachplan Militär oftmals obsoletere militärische Anforderungen sowie eine rein kommerzielle Marktlogik gegenüber ökologischen und kulturellen Kriterien nach wie vor ein zu starkes Gewicht.

Die Aufnahme von Naturwerten auf den Waffen-, Schiess- und Militärflugplätzen muss aber weiter ausgeweitet und in zeitlicher Hinsicht und mit Bezug auf die konkrete Umsetzung verbindlicher ausgestaltet werden. Die Übersicht über die Naturwerte muss bis spätestens Ende 2010 erstellt sein und durch verbindliche Schutzmassnahmen sowie ein konsequentes Monitoring und Controlling begleitet werden.

Gebiete wie der Nationalpark, die Hoch- und Flachmoore sowie Auen von nationaler Bedeutung dürfen für die militärische Ausbildung nicht weiterhin zur Verfügung stehen und müssen vom Sachplan Militär ausdrücklich als absolute Sperrgebiete bezeichnet werden. Gleichzeitig sind auch vermehrt Ruhezone gemäss Luftfahrtgesetz (Artikel 8, Absatz 4) auszuscheiden und ebenfalls für die militärische Ausbildung zu sperren.

Zwar bilden raumwirksame militärische Tätigkeiten frühzeitig und regelmässig Gegenstand von Raumplanungs-, Natur- und Umweltschutzgesprächen. Zu diesen Gesprächen sollen neben den kantonalen Fachstellen aber auch die sachverständigen Nichtregierungsorganisationen eingeladen werden, die auf dem Gebiete des Landschafts-, Natur- und Umweltschutzes über spezialisierte Kenntnisse verfügen.

Namentlich in der Umgebung der Militärflugplätze muss den Lärmschutzbedürfnissen der betroffenen Bevölkerung und der Tourismusbranche sehr viel mehr Rechnung getragen werden als in der Vergangenheit.

e) Sozial- und regionalverträglicher Personalabbau in VBS und Armee

Der Ab- und Umbauprozess in VBS und Armee betrifft seit Anfang der 1990er Jahre die berufliche Existenz von Tausenden von Angestellten. Die SP hat sich stets mit Nachdruck dafür eingesetzt, diesen unvermeidbaren Prozess sozial- und regionalverträglich auszugestalten und wirksame Kompensationsmassnahmen für die betroffenen Beschäftigten und Regionen zu ergreifen. Mit Hilfe einer aktiven Konversionspolitik sollte eine umfassende politische Steuerung dieses Strukturwandels unter sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten erreicht werden. Das VBS bestritt während Jahren, dass der zivile Umbau (=Konversion) machbar sei. Eine aktive Konversionspolitik kann jedoch durchaus erfolgreich sein. Dies lässt sich heute am Beispiel von einzelnen Regionen etwa im Kanton Bern, insbesondere in Thun, aufzeigen. Auch die RUAG erwirtschaftet heute 36 Prozent ihres Umsatzes auf zivilen Märkten. Anderswo wurde Konversion aus einer überwiegend ideologisch geprägten Haltung heraus verhindert. Es ist wichtig, konkrete Schlussfolgerungen aus den bisher gemachten Erfahrungen zu ziehen. Dazu sind eine umfassende Analyse des bisherigen Abbauprozesses im Militärbereich und eine Evaluation der Erfahrungen in der Konversionspolitik, insbesondere in Bezug auf die Standort- und Verwaltungskonversion notwendig. Diese Evaluation soll Grundlagen liefern für zukünftige Ab- und Umbaumaassnahmen. Den Kosten für Sozialpläne sind jene für eine aktive Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik gegenüberzustellen.

6. Schluss

Für die SP steht fest: Es ist nicht ausreichend, mit begrenzten Anpassungsschritten eine überdimensionierte Armee aufrecht zu erhalten. Wer sich heute dazu entscheidet, dass die Schweiz weiterhin über eine Armee verfügen muss, sollte diesem Entscheid einen Armeeauftrag und eine Armeestruktur zugrunde legen, die den tatsächlichen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird. Dass dies heutzutage nicht mehr der herkömmliche Landesverteidigungsfall ist, ist eine erfreuliche Tatsache. Der Umstand aber, dass dazu in zunehmendem Masse auch nicht-militärische Risiken gehören und neuartige, entterritorialisierte Bedrohungen existieren, erfordert eine aktive politische Gestaltung einer zukunftsgerichteten und kohärenten schweizerischen Friedens- und Sicherheitspolitik.

Dieses Konzeptpapier ist ein Angebot der SP, eine Weiterentwicklung der Schweizer Armee mitzutragen. Es hält fest, in welche Richtung der Ab- und Umbau der Armee zu gehen hat. Es wäre zukunftsweisender, darauf einzutreten und an den realen Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik zu arbeiten, statt sich von virtuellen Retro-Debatten, wie sie die SVP führt, blockieren zu lassen.

Anhang

a) SP-Positionspapiere zur Armee

Die SP knüpft mit dem vorliegenden Konzeptpapier an frühere Beiträge zur Sicherheits- und Militärpolitik an. Meilensteine waren:

Sicherheitspolitische Optionen und schrittweise Umrüstung. Expertise im Auftrag der SP Schweiz von Peter Hug und Lutz Unterseher, Bern/Bonn 1997.

Für eine wirksame Friedens- und Sicherheitspolitik als Teil einer solidarischen Aussenpolitik. Grundlagenpapier, vom Parteivorstand der SP Schweiz einstimmig verabschiedet am 6. Juni 1998.

Beitrag der SP zur Erneuerung der Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz am Anfang des 21. Jahrhunderts. Veröffentlicht an einer Medienkonferenz der SP Schweiz vom 30. Juli 2001.

Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz am Anfang des 21. Jahrhunderts. Thesen der SP Schweiz, verabschiedet von der Delegiertenversammlung der SP Schweiz in Winterthur am 8. Dezember 2001.

Armee-Abbau und -Umbau statt blosser Anpassungen. Konzeptpapier. Veröffentlicht an einer Medienkonferenz der SP Schweiz vom 27. Mai 2005.

Für die Förderung des Friedens und den Ab- und Umbau der Armee. Wahlplattform der SP Schweiz für die eidgenössischen Wahlen 2007, Kapitel 17. Verabschiedet vom Parteitag der SP Schweiz in Sursee am 16./17. September 2006.

b) Parlamentarische Vorstösse der SP, 2005–2008

1) für mehr internationale Kooperation und Friedensförderung durch die Schweizer Armee

[07.3354 Ip. Haering Barbara: Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU für Friedensoperationen](#)

[06.3412 Mo. Allemann Evi: Internationale friedensfördernde Einsätze. Ausweitung des Mandates der PSO-Kommission](#)

[06.3290 Mo. Sozialdemokratische Fraktion: Rahmenabkommen für Friedensoperationen mit der EU](#)

[06.3048 Po. Haering Barbara: Umweltbedingte Sicherheitsrisiken](#)

[05.3609 Po. Haering Barbara: Einsatz von Schweizer Polizei für friedensunterstützende Missionen von Uno und OSZE](#)

[05.1001 A Haering Barbara: Von Cencoop zu Shirbrig](#)

2) für die Sistierung der Wehrpflicht und ein neues Rekrutierungsmodell

[07.3373 Po. Nordmann Roger : Anrechnung der Dienstage für Zeitmilitärs](#)

[06.3865 Mo. Sozialdemokratische Fraktion: Bestand der aktiven Armee](#)

[06.3405 Po. Haering Barbara: Freiwilliger Zivildienst](#)

[06.3295 Po. Haering Barbara: Sistierung der Wehrpflicht](#)

3) für eine bedrohungsgerechte und umweltverträgliche Luftwaffe

[07.3371 Ip. Widmer Hans: Leistungsprofil der Luftwaffe](#)

[07.3155 Mo. Allemann Evi: Ziviler und militärischer Fluglärm. Rechtliche Gleichbehandlung](#)

[07.3097 Mo. Widmer Hans: Lärmschutzverordnung. Änderung](#)

4) gegen den dauerhaften Einsatz der Armee im Innern

[07.3039 Mo. Sozialdemokratische Fraktion: Begrenzung des Bestandes der Militärischen Sicherheit](#)

[06.3864 Mo. Sozialdemokratische Fraktion: Ausschluss des dauerhaften Assistenzdienstes](#)

[06.3285 Ip. Banga Boris: Innere Sicherheit. Verfassungsrechtliche Ordnung und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Polizeirecht](#)

5) für innere Führung und faire Perspektiven für Berufsmilitärs und Zeitsoldaten

[05.5291 Fra. Banga Boris: Nachwuchs Berufsoffiziere. Dramatischer Tiefpunkt](#)

[05.3315 Mo. Banga Boris: Perspektiven für Berufsmilitär und Zeitsoldaten](#)

[05.3060 Po. Widmer Hans: Innere Führung der Armee. Bericht](#)

6) für Abrüstung und Rüstungskontrolle

[08.3179 Mo. Allemann Evi: Zulassungssystem für private Sicherheits- und Militärfirmen mit Sitz in der Schweiz](#)

[08.3343 Po. Widmer Hans: Engagement der Schweiz für einen neuen KSE-Vertrag](#)

[07.3888 Mo. Allemann Evi: Ratifikation des Uno-Feuerwaffenprotokolls und Umsetzung des Thalmann-Instruments](#)

[07.3802 Mo. Widmer Hans: Eine atomwaffenfreie Zone im Herzen Europas](#)

[07.3676 Mo. Widmer Hans: Stärkung des Atomwaffensperrvertrages](#)

[07.3674 Mo. Widmer Hans: Ausbildung von ABC-Waffen-Inspektoren](#)

[05.3657 Po. Gentil Pierre-Alain: Waffenhandelsvertrag](#)

(sowie zahlreiche Vorstösse gegen die verfehlte Kriegsmaterialexportpolitik des Bundesrates)

7) für den Schutz vor Waffengewalt

Zum SP-Vorstosspaket für den Schutz vor Waffengewalt 2007/2008 siehe <http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Diverses/Communique/SP-Waffen-Vorstoesse.ok.pdf>

Zur Volksinitiative «für den Schutz vor Waffengewalt» siehe <http://www.schutz-vor-waffengewalt.ch/>

Budgetäre Kosten der Landesverteidigung, 1987 – 2012

<i>Jahr</i>	<i>Ausgaben in laufenden Franken</i>	<i>Ausgaben in Franken von 2008</i>
1987	4855	6996
1988	5155	7295
1989	5445	7465
1990	6053	7876
1991	6202	7625
1992	6249	7384
1993	5753	6582
1994	5935	6734
1995	5856	6528
1996	5580	6172
1997	5395	5938
1998	5353	5887
1999	4988	5443
2000	5005	5380
2001	4957	5274
2002	4578	4839
2003	4488	4713
2004	4461	4651
2005	4437	4572
2006	4216	4297
2007	4327	4379
2008	4550	4550
2009	4585	4517
2010	5006	4860
2011	4816	4609
2012	4889	4612

Gemäss Rechnung (1987–2007), Voranschlag (2008+2009) und Finanzplan (2010–2012) Anmerkungen: Die Landesverteidigung schliesst ein: Die Ausgaben des VBS inkl. Zivilschutz aber ohne Sport, plus Landesversorgung und Gemeinkostenanteile der übrigen Departemente. Für die Umrechnung auf den Geldwert von 2008 wurde der Konsumentenpreis-Index verwendet.

Bestand an Berufspersonal*) per 1.1.2007

Berufsoffiziere	1091
Berufsunteroffiziere	1011
Berufsmilitärs total	2102
Zeitoffiziere	408
Zeitunteroffiziere	597
Zeitsoldaten	20
Zeitmilitärs total	1025
Fachlehrer	222
Berufspersonal total	3349

*) Ohne Fachberufsoffiziere, Fachberufsunteroffiziere und Berufssoldaten.

Quelle: Ip. 3727 Fluri, Antwort des Bundesrates.