

**Botschaft
über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee
und für eine umfassende Friedenspolitik»**

vom 25. Mai 1988

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Volksinitiative für die Abschaffung der Armee wurde von der «Gruppe Schweiz ohne Armee» am 12. September 1986 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes mit 111 300 gültigen Unterschriften eingereicht.

Bei diesem Begehren handelt es sich um einen in der Geschichte des schweizerischen Initiativrechts bezüglich Radikalität der Forderung einzigartigen Vorstoss.

Anstelle der Wehrartikel soll in der Bundesverfassung (BV) der Grundsatz «Die Schweiz hat keine Armee» festgeschrieben werden. Gleichzeitig würde ein verfassungsmässiges Verbot erlassen, militärische Streitkräfte auszubilden oder zu halten. Alle Spuren des Wehrwesens wären aus der Verfassung zu tilgen. Gesetzgeber und richterliche Behörden würden verpflichtet, keine Verfassungsbestimmung so auszulegen, dass die Existenz einer Armee vorausgesetzt oder gerechtfertigt würde.

Da der Zweckartikel der Bundesverfassung nicht angetastet wird, der die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen und die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, den Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen sowie die Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt voraussetzt (Art. 2 BV), möchten die Initianten den Gesetzgeber in Blankoformeln verpflichten, eine umfassende Friedenspolitik zu entwickeln, welche die Selbstbestimmung des Volkes stärke und die Solidarität unter den Völkern fördere.

Erklärtermassen glauben die Initianten nicht daran, dass durch die Abstimmung die Armee abgeschafft wird. Sie verstehen die Initiative eher als eine Utopie, die einen Bewusstseinsbildungsprozess im Hinblick auf eine gesellschaftspolitische Umwandlung einleiten soll, wobei die Kritik an der Armee als emotioneller Anhänger dient.

Der folgende Text beurteilt die Initiative zuerst aus historischer und völkerrechtlicher Sicht. Auf die bestehenden konzeptionellen Grundlagen unserer Sicherheitspolitik wird nur kurz verwiesen. Hingegen werden Bedrohungsformen und alternative Verteidigungskonzepte diskutiert. Auch die Wirkung der traditionell schweizerischen Friedenspolitik und die strategische Lage vor dem Hintergrund der aktuellen Abrüstungsbestrebungen sind zu beleuchten. Schliesslich sollen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei Annahme der Initiative abgeschätzt werden. In Thesenform werden am Schluss die Gründe für die Ablehnung der Initiative zusammengefasst. Ein Gegenvorschlag fällt ausser Betracht.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut

Die vorgeschlagene Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 17

¹ Die Schweiz hat keine Armee.

² Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten ist untersagt, militärische Streitkräfte auszubilden oder zu halten.

³ Die Schweiz entwickelt eine umfassende Friedenspolitik, welche die Selbstbestimmung des Volkes stärkt und die Solidarität unter den Völkern fördert.

⁴ Die Ausführung dieser Verfassungsbestimmung ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 18

Keine Bestimmung dieser Verfassung darf so ausgelegt werden, dass sie die Existenz einer Armee voraussetze oder rechtfertige.

II

Die Artikel 13, 15 zweiter Satz, 19–22, 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe d, 42 Buchstabe c, 85 Ziffer 9 und 102 Ziffer 11 der Bundesverfassung werden aufgehoben.

III

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 und 3

Aufgehoben

Art. 6

Aufgehoben

Art. 19 (neu)

¹ Die Artikel 17 und 18 der Bundesverfassung werden binnen zehn Jahren nach der Annahme durch Volk und Stände verwirklicht.

² Nach dem Zeitpunkt der Annahme der Verfassungsbestimmungen von Artikel 17 und 18 durch Volk und Stände werden keine Rekrutenschulen, Wiederholungskurse, Ausbildungskurse und Ergänzungskurse mehr durchgeführt.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

12 Zustandekommen

Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» wurde am 12. September 1986 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht. Mit Verfügung vom 11. November 1986 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 111 300 gültigen Unterschriften zustandegekommen ist (BB1 1986 III 871).

13 Gültigkeit

131 Einheit der Form

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV). Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte [BPR]; SR 161.1).

Die vorliegende Initiative ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist gewahrt.

132 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die Initiative fordert die Abschaffung unserer Armee. Ihre sämtlichen Spuren sollen getilgt werden. Niemand soll mehr militärische Formationen ausbilden oder gar halten.

Die «Selbstbestimmung des Volkes» soll, so die zweite Forderung der Initiative, durch eine «umfassende Friedenspolitik» gestärkt werden. Der Bundesgesetzgeber müsste durch Massnahmen, die wohl auch im weltanschaulichen und ideologischen Bereich anzusiedeln sind, tätig werden, um auch «die Solidarität der Völker» zu fördern. Der Bund hätte aber auch nach Abschaffung der Armee seinen in Artikel 2 BV umschriebenen Zweck zu erfüllen, nämlich:

Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.

Die Initianten gehen offenbar davon aus, dass der Staatszweck auch ohne militärische Landesverteidigung erfüllt werden könne, wenn stattdessen eine «umfassende Friedenspolitik» entwickelt wird. Dieser Gedanke ist radikal und stellt sowohl jahrhundertealte geschichtliche Erfahrungen wie auch das heutige Verhalten praktisch aller Völker in Frage. Die Abschaffung der Armee soll ferner mit dem Mittel einer verfassungsmässigen Auslegungsregel sichergestellt werden. Eine solche verbindliche Auslegungsregel stellt staatsrechtlich ein nicht unbedenkliches Novum dar, setzt doch die Verfassung als Grundordnung Normen voraus, die der Auslegung und Konkretisierung durch den ordentlichen Gesetzgeber zugänglich und nicht auf alle Zeiten hin fixiert sind.

Indessen steht fest, dass die Forderungen des Initiativbegehrens sachlich zusammenhängen und in sich kohärent erscheinen. Das formale Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie, wie es Artikel 75 Absatz 2 BPR statuiert, kann als erfüllt angesehen werden.

133 Total- oder Partialrevision?

Beibehaltung oder Abschaffung der Armee stellt staatspolitisch zweifellos eine existentielle Entscheidung dar. Die Armee verkörpert das staatliche Gewaltmonopol gegenüber kriegerischen Angriffen von aussen oder gewaltsamem Umsturz im Innern. Kein Staat kommt ohne dieses Machtinstrument aus, es kann zwar anders genannt oder unter Preisgabe der Unabhängigkeit von Dritten geliehen werden. Dass Landesverteidigung durch eine Friedenspolitik ohne Waffen ersetzt werden kann, wie es die Initiative verlangt, ist bis heute noch nirgendwo auf der Welt bewiesen worden. Alle ähnlichen Versuche führten früher oder später zur Eroberung und nicht selten zum Verschwinden des betreffenden Staates. Verfassungsrechtlich handelt es sich bei der angestrebten Abschaffung der Armee somit um eine staatsgestaltende Grundentscheidung.

Die Verfassungslehre versteht solche einschneidenden Veränderungen, auch wenn sie sich formal mit der Streichung und Neufassung weniger unter sich einheitlicher Verfassungsbestimmungen bewerkstelligen liessen, als materielle Totalrevision der Bundesverfassung. Inhaltlich kann auch bei einer äusserlich begrenzten Thematik der Staat so tiefgreifend betroffen und vor die Frage elementarer Neugestaltung gestellt sein, wie bei einer formell ausdrücklich begehrten Totalrevision. Würden solche Folgerungen bei der vorliegenden Initiative gezogen, ergäben sich heikle Probleme der Gültigkeit oder Ungültigkeit. Da bis heute noch nie derart radikale Begehren gestellt worden sind, fehlt es allerdings an einer entsprechenden Verfassungspraxis und an gefestigten Lehrmeinungen. Mit Rücksicht auf die bei Initiativbegehren seit langem verfolgte Praxis, bewusst keine allzu strengen Massstäbe an deren Gültigkeit zu legen, um dem abschliessenden Entscheid von Volk und Ständen wenn immer möglich nicht vorzugreifen, möchten wir die vorliegende Initiative als zulässige Partialrevision behandelt wissen.

2 Beurteilung der Initiative aus historischer Sicht

21 Erfahrungen anderer Länder

Kleinststaaten können sich den Einflüssen der internationalen Politik nicht entziehen, weder durch Neutralitätserklärungen, noch durch bilaterale oder multilaterale Nichtangriffspakte. So wurden im zwanzigsten Jahrhundert zum Beispiel die europäischen Neutralen Belgien zweimal, Finnland, Dänemark, Norwegen und die Niederlande je einmal unter klarer Missachtung des Völkerrechts von Grossmächten überfallen. Die erste Verletzung der belgischen Neutralität wurde vom damaligen deutschen Reichskanzler von Bethmann-Hollweg im Reichstag mit den Worten gerechtfertigt «Not kennt kein Gebot».

Auch in Zukunft könnten die Auffassungen ausländischer Staatschefs sehr schnell wieder zu dieser Maxime zurückkehren, schneller als irgendein Land seine einmal demontierte Verteidigungsbereitschaft wieder hergestellt hätte.

Als Beispiel für das Verhalten angegriffener Neutralen werden immer wieder Norwegen und Dänemark zitiert: Am 9. April 1940 wurden diese beiden Staaten von deutschen Streitkräften überfallen. Während Dänemark sich fast kampflös ergab, leisteten die Norweger – allerdings mit unzureichenden Mitteln – erbitterten Widerstand, der erst im Juni 1940 zum Erliegen kam. Zeitweilig wurden die norwegischen Streitkräfte durch britische, französische und polnische Verbände unterstützt. Norwegen und Dänemark hatten ihre Streitkräfte zuvor während Jahren so sehr vernachlässigt, dass sie weder den Aggressor abzuhalten noch nachhaltige Hilfe anzuziehen vermochten. Beide Länder wären in der Lage gewesen, mittels eines besseren Instruments zur staatlichen Selbstbehauptung ihre Chance, vom Kriege verschont zu bleiben, wesentlich zu erhöhen.

Die Haltung Dänemarks wurde schon als besonders vorbildlich und nachahmenswert hingestellt. Es habe keine Opfer an Menschenleben, keine Verwundenen und keine Zerstörungen gegeben. Die Bevölkerung habe sich auf den sogenannten passiven Widerstand (soziale Verteidigung) beschränkt und sei moralisch Sieger geblieben. Bei dieser Darstellung werden entscheidende Dinge ausser acht gelassen:

- Zahlreiche dänische Bürgerinnen und Bürger haben ihre Haltung mit dem Leben oder mit ihrer körperlichen und seelischen Gesundheit bezahlt.
- Der dänische Widerstand war keineswegs nur passiv. Er wurde auch gewalttätig geleistet. Allein, weder der nachträgliche gewaltsame und schon gar nicht der passive Widerstand vermochten zu bewirken, dass die deutschen Besatzer das Land verliessen. Das geschah erst, nachdem das Deutsche Reich auf dem Schlachtfeld durch die Streitkräfte anderer Länder besiegt worden war.

Norwegen und Dänemark haben aufgrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs keineswegs ihre Armeen abgeschafft, sondern sich aufgrund ihrer besonderen geschichtlichen Voraussetzungen und geographischen Situation dem Militärbündnis der NATO angeschlossen.

Estland, Lettland und Litauen hörten 1940 auf, als souveräne Staaten zu bestehen. Die kaum bewaffneten baltischen Nationen hatten sich 1939 im Schatten des Hitler-Stalin-Paktes, der eine förmliche Aufteilung Osteuropas beinhaltete, ausserstande gesehen, sich den sowjetischen Forderungen nach militärischen Stützpunkten und einseitigen Staatsverträgen zu widersetzen.

Finnland stand Ende 1939 analogen Forderungen der Sowjetunion gegenüber. Im Unterschied zu den baltischen Staaten zog es jedoch die nachhaltige Verteidigung seiner territorialen Integrität und seiner staatlichen Souveränität einem Nachgeben vor. Zwar sahen sich die Finnen nach dem Winterkrieg 1939/40, den sie allein gegen eine sonst militärisch nirgendwo engagierte Weltmacht führen mussten, genötigt, einen unvorteilhaften Frieden zu schliessen. Sie retteten jedoch ihre Unabhängigkeit, was ohne Verteidigungsbereitschaft unmöglich gewesen wäre.

Die Existenz einer Armee ist auch unabdingbar für die Durchsetzung der Staatsgewalt. Ohne deren Gewährleistung drohen innere Auseinandersetzungen bis hin zum bewaffneten Bürgerkrieg zwischen rivalisierenden Gruppierungen. Der Libanon, einst ein blühender Kleinstaat, auch «Schweiz des Nahen Ostens» genannt, ist ein trauriges Beispiel für die Zustände in einem Land, in dem Autorität und Machtmonopol des Staates nicht mehr durchgesetzt werden können.

22 Die Schweiz unter Fremdherrschaft

Das Militärwesen der Alten Eidgenossenschaft hatte auch nach der Niederlage von Marignano einen guten Ruf. Einschränkend betonten ausländische Beobachter immer wieder, dass die Schweiz sich nur behaupten könne, wenn sie ihre Einigkeit zu bewahren vermöge. Dies war während mehr als zweieinhalb Jahrhunderten der Fall. Nach dem Ausbruch der Französischen Revolution gelang es jedoch den Regierungen der 13 alten und der zugewandten Orte nicht mehr, durch rechtzeitige Reformen den politischen Konsens zu bewahren. Dazu trat eine intensive, von aussen gesteuerte revolutionäre Agitation. Im Innern entscheidend geschwächt, war die Alte Eidgenossenschaft 1798 nicht mehr in der Lage, der französischen Invasion den nötigen Widerstand entgegenzusetzen. So kam es im Frühjahr 1798 – trotz teilweise erfolgreicher und tapferer Gegenwehr von Soldaten, Frauen und Männern – zum militärischen und politischen Zusammenbruch.

Die Leiden der folgenden 15 Jahre stehen in der Schweizer Geschichte ohne Beispiel da. Das Land wurde zum Kriegsschauplatz. Franzosen, Österreicher und Russen bekämpften sich an Aare, Reuss und Limmat. Ein russisches Heer marschierte über Gotthard, Kinzig, Prugel und Panixer. Aufstände einzelner Kantone blieben ohne Unterstützung von seiten der Nachbarn und wurden blutig unterdrückt: Pestalozzis Fürsorge für die Waisen von Stans hatte einen traurigen Anlass.

Die ausländischen Armeen lebten aus dem Land. Die verarmte Bevölkerung ausste mit Geld und Naturalien für ihren Unterhalt aufkommen. Hinzu kamen Plünderungen, Geiselnahmen und andere Gewaltakte seitens der fremden Truppen. Teile unseres Staatsgebietes wurden sogar annektiert.

Tausende von Wohnstätten waren eingäschert, das Land und seine Bevölkerung ausgeblutet und erschöpft; in manchen Gegenden kam es zu ausgesprochener Hungersnot. Junge Männer wurden für die französischen Heere zwangsrekrutiert und kamen auf den Schlachtfeldern Europas zum Einsatz. Tausende von Schweizern mussten 1812 und 1813 mit der Armee Napoleons am Russlandfeldzug teilnehmen. Die meisten von ihnen sind dabei umgekommen. Später hatte die Schweiz auf Druck der Alliierten an deren Krieg gegen Frankreich teilzunehmen.

23 **Neukonstituierung der Eidgenossenschaft und Anerkennung der Neutralität durch die europäischen Mächte**

Die Alte Eidgenossenschaft bestand nicht mehr. Die ihr folgenden Ordnungen waren von Frankreich aufgezwungen und entbehrten daher der Legitimität. Die Kantone mussten sich deshalb 1815 neu zusammenschliessen. Im Bundesvertrag vom 7. August 1815 erklärten sie:

Die XXII souveränen Kantone der Schweiz, als: Zürich, Bern, Lucern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell beider Rhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte, und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern.

Die «Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte» ist demzufolge eines der entscheidenden Motive für die Neugründung der Eidgenossenschaft gewesen. Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 sind erlassen worden, «in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen». Sie nennen in Artikel 2 als Bundeszweck:

Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.

Eine Abschaffung der Armee würde somit die verfassungsgemässe Erfüllung des Bundeszwecks verunmöglichen.

Die Schweiz, die 1815 wieder eine unabhängige Stimme in Europa erhalten hatte, wollte nun auch den Grundsatz ihrer Neutralität völkerrechtlich verbrieft wissen. Dies geschah durch die Pariser Erklärung der europäischen Mächte, namentlich Österreichs, Frankreichs, Grossbritanniens, Portugals, Preussens und Russlands, vom 20. November 1815. In dieser Urkunde ist die «förmliche und rechtskräftige Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz» ausgesprochen.

An der bis heute dauernden Gültigkeit dieser Erklärung kann kein Zweifel bestehen, ebenso wenig jedoch daran, dass sie den erklärten Selbstverteidigungswillen der Schweiz voraussetzt.

24 **Bewahrung der Unabhängigkeit seit der Pariser Erklärung von 1815**

Die aussenpolitische Maxime der immerwährenden bewaffneten Neutralität hat unser Land seit 1815 durch die Fährnisse der Zeit geführt, sowohl unter dem Bundesvertrag von 1815 als auch unter den Bundesverfassungen von 1848 und 1874. Dabei waren den wachsenden internationalen Gefahren schweizerischerseits wachsende militärische Anstrengungen entgegenzustellen. Zwar erreichte bei keiner der vier grossen Mobilmachungen von 1856, 1870, 1914 und 1939 die materielle Rüstung unserer Armee einen wünschenswerten Stand. Hingegen

zeichneten sich die Zivilbevölkerung und die Armee jeweils durch einen unterschiedenen Verteidigungswillen aus. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass diese Verteidigungsbereitschaft in allen vier Fällen, wenn nicht eine ausschliessliche, so doch eine der unabdingbaren Voraussetzungen dafür war, dass die Schweiz nicht angegriffen wurde.

Unser Militärwesen wurde und wird durch das Ausland ständig beobachtet und auf seine Leistungsfähigkeit hin beurteilt. Es gilt, stets aufs neue zu beweisen, was Bundespräsident Ludwig Forrer 1912 dem zu Besuch weilenden deutschen Kaiser Wilhelm II. in einer Rede gesagt hat:

Wir besitzen den bestimmten Vorsatz, unsere Unabhängigkeit gegenüber jedem Angriffe auf dieses unser höchstes Gut zu schützen und unsere Neutralität gegenüber jedem, der sie nicht respektiert, zu wahren. Ein notwendiges und zweckdienliches Mittel hiezu bildet eine tüchtige und schlagfertige Armee. Uns eine solche zu sichern, ist eine unserer vornehmsten Staatsaufgaben, für deren Erfüllung wir alle unsere Kräfte einsetzen.

Der durch die deutschen Entscheidungsträger aus Politik und Militär damals festgestellte eidgenössische Widerstandswille bestärkte sie in ihrem Entschluss, von der während Jahrzehnten erwogenen Verletzung der schweizerischen Neutralität endgültig abzusehen. Denselben Abhalteerfolg erzielte die Schweiz auch in der Zwischenkriegszeit und während des Zweiten Weltkriegs. Die heute bekannten militärischen Interventionspläne aller unserer grossen Nachbarstaaten blieben angesichts unserer Bereitschaft blossе Studien.

25 Tradition und Eigenart des schweizerischen Wehrwesens

Keine andere Armee der Welt ist derart vom Milizprinzip geprägt wie die schweizerische. Mitverantwortung für die Erhaltung der Unabhängigkeit wird vom Wehrpflichtigen während vieler Jahre mit persönlichem Einsatz wahrgenommen und weder Berufssoldaten allein noch Söldnern überlassen. Das Wort «die Schweiz hat keine Armee, sie ist eine Armee» beschreibt eine Realität, die im Ausland immer wieder Bewunderung erweckt. Die ursprüngliche genossenschaftliche Solidarität aus den Anfängen der Eidgenossenschaft, das «Gemeinwerk», ist hier bis heute lebendig geblieben. Dank des Milizsystems ist auch das Primat der Politik über die Armee eine diskussionslose Selbstverständlichkeit. Militärregimes, wie sie in vielen Staaten heutzutage üblich sind, wären bei uns völlig undenkbar. Unsere militärischen Ausbildungsdienste, von denen die Rekrutenschule von allen Wehrpflichtigen, vom Soldaten bis zum späteren Korpskommandanten, in der gleichen Form durchlaufen wird, sind ein Ort der Begegnung über alle sozialen, sprachlichen, regionalen und konfessionellen Unterschiede hinweg. Der Militärdienst stellt damit einen bedeutsamen nationalen Integrationsfaktor dar. Deswegen von einer Militarisierung unserer Gesellschaft zu sprechen, ist wirklichkeitsfremd. Das Milizsystem gewährleistet im Gegenteil eine wirkungsvolle Schranke gegenüber jeder missbräuchlichen Verwendung militärischer Macht. Der Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Bericht Sicherheitspolitik 73, BBl 1973 II 112) bestätigt das Primat der Politik in unmissverständlicher Form.

Die Eidgenossenschaft hat seit 1815 keinen ihrer Nachbarn mehr militärisch bedroht oder gar angegriffen. Sie wünscht nichts anderes als den Frieden in Freiheit. Einzig um diesen zu erhalten, besitzt sie eine Armee.

Es ist daher verständlich, dass die Schweiz zahlreichen für den Weltfrieden wirkenden Persönlichkeiten Gastrecht gewährt hat und dass auch humanitäre Organisationen, wie das Rote Kreuz, in unserem Land ihren Ursprung nahmen und ihr Zentrum besitzen. So wurde im Jahre 1891, anlässlich des Dritten Weltfriedenskongresses in Rom, auch das Internationale Friedensbüro mit Sitz in Bern aus der Taufe gehoben und einem Schweizer, Elie Ducommun, anvertraut. 1906 folgte ihm der Berner Regierungsrat Albert Gobat nach. Ducommun und Gobat waren 1902 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet worden; das Friedensbüro selber erhielt diesen 1910. Weder dieses Büro noch einer der Weltfriedenskongresse verlangte von der Schweiz jemals eine einseitige Abrüstung. Die bewaffnete Neutralität der Schweiz wurde von ihnen vielmehr ausdrücklich als eine Wohltat und eine Notwendigkeit bezeichnet.

27 Vorläufer der Initiative zur Abschaffung der Armee

Zum ersten Mal seit dem Bestehen des Initiativrechts ist eine Initiative auf Abschaffung der Armee eingereicht worden. Immerhin ist es schon vorgekommen, dass Initiativen eingereicht wurden, die auf eine drastische Verringerung der Militärausgaben und damit eine Reduktion der Abwehrbereitschaft unserer Armee abzielten. Dazu gehören zwei der drei nach ihrem Urheber gemeinhin als Chevallier-Initiativen bezeichnete Volksbegehren. Die erste Initiative datiert vom 2. Dezember 1954 und hatte eine Verringerung der Militärausgaben für das Jahr 1955, spätestens jedoch für 1956, um 50 Prozent zum Ziel. Die dadurch frei gewordenen Mittel hätten je zur Hälfte für soziale Zwecke im In- und Ausland verwendet werden sollen. Die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie, weitere Formfehler und die aus zeitlichen Gründen gegebene praktische Undurchführbarkeit, veranlassten nach ausgiebigen Debatten National- und Ständerat, die Initiative für ungültig zu erklären.

Diesem Entscheid folgte am 17. Oktober 1956 die Einreichung von zwei Volksbegehren, dessen eines die Begrenzung der Militärausgaben auf 500 Millionen Franken jährlich und dessen anderes die Verwendung eines Betrages in der Höhe von mindestens einem Zehntel der Militärausgaben für soziale und kulturelle Zwecke vorsah. Sechs Tage nach der Einreichung dieser beiden Initiativen begann der ungarische Volksaufstand, welchen vom 5. November 1956 an die einmarschierenden sowjetischen Truppen blutig unterdrückten.

Weite Teile unserer Bevölkerung erfasste eine eigentliche Welle von Wehrbereitschaft. Spontan wurden landauf, landab Kurse für die Herstellung behelfsmässiger Panzerabwehrmittel organisiert. Unter dem Druck breiter Kritik an einem als lückenhaft empfundenen Rüstungsstand verabschiedeten die Eidgenössischen Räte ein Sofortprogramm für eine bessere Bewaffnung der Armee und verlängerten die Ausbildungsdienste. Diese Ereignisse veranlassten die sieben

bevollmächtigten Unterzeichner, die Initiativen zurückzuziehen. Einmal mehr hatte sich gezeigt, wie rasch sich die internationale Lage verschlechtern kann.

Wenn die Geschichte dieser Initiativen eine Erkenntnis bestätigt, so ist es die folgende: Militärische Bereitschaft lässt sich nicht improvisieren. Wer erst in der Stunde der akuten Gefahr rüstet, kommt mit Sicherheit zu spät. Wir haben bei Ausbruch kriegerischer Auseinandersetzungen in Europa auch unter günstigsten Umständen keine Zeit mehr, das in der vorangegangenen Friedensperiode Versäumte nachzuholen, sondern müssen mit jenem Instrument antreten, das wir uns in normalen Zeiten geschaffen haben. Solange keine Gewähr für einen dauernden Weltfrieden und eine vollständige Abrüstung seitens aller Staaten besteht, bleibt die Tatsache, dass Wehrbereitschaft der Preis der Unabhängigkeit ist, unverändert gültig.

3 Völkerrecht und bewaffnete Neutralität

31 Die Pflicht der Schweiz zur Haltung einer Armee

Die Ursprünge der schweizerischen Neutralität gehen auf die Zeit nach den Mailänder Kriegen zurück. Damals zwang die Niederlage von Marignano die eidgenössischen Orte zum Umdenken. Fortan sollte darauf verzichtet werden, in das machtpolitische Kräftespiel Europas einzugreifen. Im Laufe der Jahrhunderte entwickelte sich die schweizerische Neutralität zu ihrer heutigen Form. War sie zunächst eine solche von Fall zu Fall, so nahm sie immer mehr die Form einer ständigen politischen Haltung an, bis sie schliesslich in der Pariser Erklärung von 1815 die völkerrechtliche Anerkennung der damaligen fünf Grossmächte Europas fand. Sie kamen überein, dass die Neutralität der Schweiz im gemeinsamen Interesse Europas liege und verpflichteten sich, sie zu respektieren. Dass diese Neutralität bewaffnet sein müsse, war seit jeher die Auffassung der Schweiz und der Staatengemeinschaft.

Anlässlich der Haager Friedenskonferenz von 1907 wurden die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im Krieg kodifiziert. Unter die Pflichten fällt namentlich diejenige zur Selbstverteidigung, d. h. zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des eigenen Staatsterritoriums und das Verbot, die Benützung dieses Gebietes und Luftraumes durch kriegführende Staaten zu gestatten. Aus diesen Pflichten im Krieg ergeben sich Pflichten, die der dauernd neutrale Staat schon vor einem Kriegsfall zu erfüllen hat (sog. Vorwirkungen der dauernden Neutralität). Dazu gehört die Pflicht, bereits im Frieden die notwendigen Mittel bereitzustellen, die eine Selbstverteidigung überhaupt erst ermöglichen. Der dauernd neutrale Staat hat sich auch gegen Neutralitätsverletzungen zu wappnen. Das bedingt die Aufstellung einer Armee und einen angemessenen Rüstungsstand.

Im Unterschied etwa zu Schweden oder Finnland ist die Schweiz völkervertragsrechtlich international als dauernd neutraler und bewaffneter Staat anerkannt. Einen vergleichbaren Status geniesst im europäischen Raum nur Österreich, dessen Neutralität im Jahre 1955 ausdrücklich dem Vorbild Schweiz nachgebildet wurde.

Durch die Abschaffung der Armee würde sich die Schweiz eines wesentlichen Bestandteiles ihrer Neutralität berauben. Sie könnte inskünftig nicht mehr auf die Respektierung ihres Neutralitätsstatus durch die anderen Staaten zählen. Die Abschaffung der Armee würde somit nicht nur unsere politisch-strategische Glaubwürdigkeit zerstören, sondern der Preisgabe unserer völkergewohnheitsrechtlich verankerten und völkervertragsrechtlich anerkannten dauernden Neutralität gleichkommen.

32 Neutralität und Selbstverteidigung

Neutralität und ein auf Selbstverteidigung ausgelegtes militärisches Machtinstrument gehören begrifflich zusammen. Sie bedingen einander in dem Sinne, dass ein jedes dazu beiträgt, die Wirksamkeit des anderen zu verstärken. Ein Land, das aus was für Gründen auch immer auf die Haltung eigener Streitkräfte zur Selbstverteidigung verzichtet, geht in jedem Falle ein unkalkulierbares Risiko ein. Dieses Risiko würde auch durch eine nach aussen manifestierte oder selbst allgemein anerkannte Neutralität kaum verringert. Die Annahme, dass ein solches Land vielleicht während längerer Zeit unbehelligt bliebe, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies von stabilen Verhältnissen unter den Staaten der betreffenden Region abhängig wäre. Das könnte sich aber jederzeit ändern. Das fehlende militärische Instrument zur staatlichen Selbstbehauptung könnte dann nicht mehr – gleichsam notfallartig – wieder geschaffen werden.

Aus dem Umfeld der Initianten wird etwa die zentralamerikanische Republik Costa Rica zur Stützung der These ins Feld geführt, wonach ein Land ohne Risiko auf eine eigene bewaffnete Landesverteidigung verzichten könne. Das geschieht zu Unrecht. Zwar hat Costa Rica im Jahre 1949 offiziell seine Armee abgeschafft. Dafür unterhält das Land aber bewaffnete Sicherheitskräfte in einem Umfang, der deutlich über demjenigen herkömmlicher Polizeikräfte hinausgeht. Zudem ist Costa Rica Mitglied mehrerer regionaler Paktsysteme, welche die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zum Gegenstand haben und worin unter anderem auch die Anwendung militärischer Gewalt durch Dritte geregelt ist.

Das Beispiel Costa Rica bestätigt somit, dass letztlich nur Streitkräfte, eigene oder fremde, in der Lage sind, die Unverletzlichkeit eines Staatsgebietes zu schützen. Das gilt sogar für europäische Zwergstaaten wie Andorra, Liechtenstein und San Marino, die über keine eigenen Armeen verfügen, indessen faktisch, was die äussere Sicherheit anbelangt, das Schicksal ihrer grossen Nachbarstaaten teilen.

- 4 Die Einbettung der Armee in die schweizerische Sicherheitspolitik**
- 41 Die schweizerische Sicherheitspolitik**
- 411 Gesamtverteidigung**

Als wichtige Staatsaufgabe verfügt die Landesverteidigung über umfassende konzeptionelle Grundlagen, die auch der Armee ihren Stellenwert und ihre Aufgaben zuweisen.

1968 wurden der Begriff und die Organisationsstruktur der Gesamtverteidigung geschaffen:

Die Bedrohung in einem künftigen Krieg richtet sich nicht allein gegen die bewaffneten Streitkräfte, sondern ebenso gegen die Zivilbevölkerung. Sie ist ihrer Natur nach total und umfasst alle Bereiche des staatlichen und menschlichen Lebens. Dementsprechend kann die Landesverteidigung nicht mehr ausschliesslich Sache der Armee sein. Sie muss zu einer Gesamtverteidigung erweitert werden, welche auch die zivilen Bereiche des staatlichen Lebens einschliesst. In Zeiten der Gefahr wird sie zur alles umfassenden, wichtigsten Aufgabe des Bundes und der in diesem zusammengeschlossenen Gemeinwesen.

(Botschaft des Bundesrates vom 30. Okt. 1968 an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung, BBl 1968 II 641).

1973 wurde erstmals eine Konzeption der Sicherheitspolitik formuliert (Bericht Sicherheitspolitik 73). In einem Zwischenbericht von 1979 wurde die Sicherheitspolitik im Hinblick auf neue Bedrohungsformen überprüft und beurteilt (Zwischenbericht vom 3. Dez. 1979 zur Sicherheitspolitik, BBl 1980 I 355).

412 Die zwei Komponenten der schweizerischen Sicherheitspolitik

Unsere Sicherheitspolitik umfasst einerseits Massnahmen, die Staat, Volk und Territorium vor Gefahren bewahren und andererseits solche, die allgemein friedenssichernd wirken sollen.

Neben der bewaffneten Neutralität, welche sich auf eine Reihe von militärischen und zivilen Mitteln abstützt, die Staat, Volk und Territorium von direkten und indirekten Angriffen schützen, trägt eine reiche Palette von Massnahmen aktiv zur allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbeherrschung bei (Bericht Sicherheitspolitik 73, Ziff. 13, 422, 708 und 709).

Diese zweite, ausgreifende Komponente (Bericht Sicherheitspolitik 73, Ziff. 13, 422, 51), über die demnächst ein Bericht in Erfüllung des Postulates Muheim über die Friedens- und Sicherheitspolitik (P 84.348) erstattet wird, umfasst heute Tätigkeiten, wie:

- gute Dienste,
- Teilnahme an friedenserhaltenden Aktionen und vertrauensbildenden Massnahmen,
- Beteiligung an humanitären Aktionen,
- Initiativen zur Milderung von Spannungen,

- Beherbergung und militärische Sicherung internationaler Friedenskonferenzen,
- Beherbergung und Unterstützung des Internationalen Roten Kreuzes,
- Katastrophen- und Nothilfe im Ausland,
- Friedens- und Konfliktforschung,
- Einsatz für Menschenrechte,
- Internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Indem wir auf diese Weise zur Lösung existentieller Probleme beitragen, die sich weltweit stellen, erfüllen wir unsere Pflicht zur Solidarität gegenüber der Völkergemeinschaft. Dadurch tragen wir auf weite Sicht auch wesentlich zur eigenen Sicherheit bei. Würden wir auf derartige Tätigkeiten, die in Zukunft noch verstärkt und erweitert werden sollen, verzichten, wäre unsere Friedens- und Sicherheitspolitik rein egoistisch, eingleisig und kurzfristig angelegt.

In diesem Lichte betrachtet rennt die Forderung der Initiative nach Entwicklung einer umfassenden Friedenspolitik offene Türen ein. Sie formuliert als Forderung eine Selbstverständlichkeit, deren Tatbeweis für jedermann seit langem nachprüfbar ist.

Unsere Selbstbehauptungsanstrengungen dürfen sich indessen keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken. Eine realistische Bedrohungsbeurteilung verbietet es auch heute, unsere primär bewahrenden Massnahmen zugunsten der langfristig ausgreifenden zu vernachlässigen. Die Armee als einziges Machtmittel unseres Staates behält zusammen mit den anderen Gesamtverteidigungsträgern nach wie vor ihre volle Berechtigung. Bei ihrem Wegfall würde unser ganzes Sicherheitssystem, das auf einen Verbund aller Kräfte der ganzen Nation ausgerichtet ist, ins Wanken geraten.

413 Armee

Als wichtiges Glied der Gesamtverteidigung ist die Armee klar in den Gesamtrahmen unserer Sicherheitspolitik eingebettet.

Erstmals in umfassender Form 1966 definiert (Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 1966 an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung, BBl 1966 I 853), wurde der strategische Auftrag an die Armee im Bericht Sicherheitspolitik 73 wiederholt und seither in den Berichten zum Armeeleitbild von 1975 (Berichte des Bundesrates vom 29. Sept. 1975 über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren, BBl 1975 II 1706 und 1985, Bericht über das Armeeleitbild vom 29. Mai 1985, BBl 1985 II 550) bestätigt.

Der strategische Auftrag an die Armee lautet im Bericht Sicherheitspolitik 73, Ziffer 544:

- Die Armee leistet ihren Beitrag zur Kriegsverhinderung, indem sie
- jedem potentiellen Gegner bereits im Normalfall und namentlich im Neutralitätsschutzfall glaubwürdig dartut, dass er bei einem militärischen Angriff gegen die Schweiz mit hohen Ausfällen an Menschen und Material, Zerstörungen, Unbrauchbarmachungen und grossem Zeitbedarf rechnen müsste;

- jeden potentiellen Gegner erkennen lässt, dass er nicht mit einer überraschenden Besetzung vollendete Tatsachen schaffen kann, weil wir den Willen und die Fähigkeit besitzen, den Kampf sofort aufzunehmen und auch durchzuhalten;
- die Hoffnung jedes potentiellen Gegners dämpft, seine Ziele (Pfandergreifung, Durchmarsch, Zermürbung, Niederwerfung) innert kurzer Zeit und mit vertretbarem Aufwand zu erreichen.

Im Verteidigungsfalle

- verteidigt die Armee das schweizerische Staatsgebiet von der Grenze weg;
- verwehrt sie dem Gegner das Erreichen seiner operativen Ziele;
- bewahrt sie mindestens einen Teil unseres Landes unter schweizerischer Hoheit.

Sollten die operativen Kräfte aufgegeben werden, führt die Armee den Kleinkrieg mit dem Ziele weiter, dem Gegner die völlige Beherrschung besetzter Gebiete zu verunmöglichen und die Befreiung vorzubereiten.

Soweit es ihr Hauptauftrag zulässt, leistet die Armee den zivilen Behörden Hilfe:

- im Rahmen der Übermittlung, der Sanität, des AC-Schutzes, des Veterinärwesens, der Versorgung, der Transporte u. a. m.;
- beim Schutz der Bevölkerung, dies insbesondere mittels Verstärkung des Zivilschutzes durch die Luftschutztruppen;
- im Falle massiver gewaltsamer Angriffe gegen die innere Ordnung, soweit sie mit normalen polizeilichen Mitteln nicht gemeistert werden können.

414 Militärische Hilfe und Unterstützung im Katastrophenfall

Unsere Sicherheitspolitik ist auf kriegerische oder kriegsähnliche Bedrohungen gegen unser Land ausgerichtet. Die Mittel der Gesamtverteidigung stehen aber auch für die Bewältigung nichtkriegerischer Katastrophen aller Art zur Verfügung.

Dies geschieht insbesondere durch die Bildung von Krisenstäben auf allen drei staatlichen Hoheitsebenen und durch die Koordination in Betrieb und Einsatz der vorhandenen, in Katastrophenfällen benötigten Infrastruktur. Bekannt sind die bereits weitgehend funktionstüchtigen und ausgebauten koordinierten Dienste auf dem Gebiet der medizinischen Versorgung, des AC-Schutzes, der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, ferner der Transporte, der Übermittlung, der Warnung und Alarmierung, des Wetter- und Lawinendienstes, des Veterinärdienstes und des Requisitionswesens. Auf allen diesen Gebieten profitieren wir vom föderalistischen Aufbau der Eidgenossenschaft und vom tief verwurzelten Milizgedanken. Was vor vielen hundert Jahren als genossenschaftliche Solidarität gegenüber gemeinsam erlebten Naturkatastrophen begann, und im Zeitalter von Massenvernichtungsmitteln ein Muss darstellt, hat sich heute auf ein weites Spektrum von natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophenergebnissen ausgeweitet. Träger dieser koordinierten Dienste sind die drei Bereiche der Gesamtverteidigung, nämlich Armee, Zivilschutz und wirtschaftliche Landesversorgung.

Würde nach dem Willen der Initianten die Armee künftig ausfallen, wäre die Fähigkeit zur Katastrophenbewältigung zumindest bis zum Ersatz durch umfangreiche und ständig einsatzbereite und professionelle Rettungskorps entscheidend geschwächt.

Die Armee ist seit jeher bei der Bewältigung von Katastrophen wirkungsvoll tätig geworden. Einige Beispiele derartiger Truppeneinsätze zugunsten der Zivilbevölkerung sollen dies illustrieren:

- 1951 haben Armeeinghörige nach Lawinenniedergängen in unseren Alpen tatkräftige Hilfe geleistet;
- 1979 ist die Truppe in koordinierten Operationen zur Linderung der landesweiten Dürreschäden eingesetzt worden;
- 1985 anlässlich der Reaktor-Katastrophe von Tschernobyl leisteten Armeeinghörige (vor allem AC-Spezialisten) wertvolle Dienste;
- 1987 waren mehr als 10 500 Armeeinghörige anlässlich der verheerenden Unwetterkatastrophen in unserem Lande zugunsten der schwer in Bedrängnis geratenen Bevölkerung im Einsatz;
- Verschiedentlich sind rund um die Uhr verfügbare Rettungsspezialisten unserer Armee weltweit in Erdbebengebieten eingesetzt worden (Italien, Jemen, Türkei, Mexiko usw.).

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Hilfe der Armee zugunsten der Bergbevölkerung (Wegsanierungen, Transporte usw.) sowie von Behinderten (Ferienlager, Transporte) hinzuweisen, die sie Jahr für Jahr in beträchtlichem Umfange leistet.

42 Heutige und künftige Bedrohung

421 Atomare und konventionelle Bedrohung

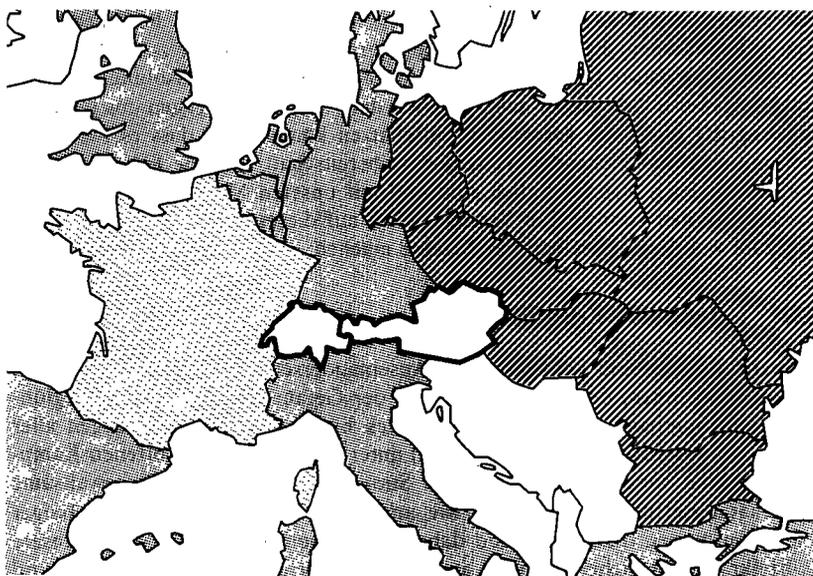
Seit Ende des Zweiten Weltkrieges stehen sich im europäischen Raum zwei Mächtegruppen gegenüber, welche beide über grosse Vorräte an Massenvernichtungsmitteln verfügen und in ihrer Abschreckung den unter bestimmten Voraussetzungen denkbaren Einsatz dieser Mittel in ihre Planungen miteinbeziehen. Unser Land befindet sich geographisch gesehen im Wirkungsbereich dieser nuklearen Waffenarsenale. Auch ohne selbst am Kriege beteiligt zu sein, würde demnach unser Land im Falle eines atomaren Schlagabtausches unausweichlich von grenzüberschreitenden Auswirkungen in Mitleidenschaft gezogen.

Die ungeheure und letzten Endes unkalkulierbare Zerstörungsgewalt atomarer Kampfmittel könnte darüber hinaus auch das Leben auf dem gesamten Erdball in Gefahr bringen. Diese Einsicht, zusammen mit dem bestehenden atomaren Kräftegleichgewicht, ist wohl der Hauptgrund dafür, dass seit 1945 bis heute keine nuklearen Waffen mehr eingesetzt worden sind. Aber auch zum Ausbruch eines konventionellen Krieges zwischen den beiden Machtblöcken ist es nicht gekommen, weil auch dieser die Gefahr in sich birgt, zu einem allgemeinen Atomkrieg zu eskalieren. Das atomare Patt hat somit entscheidend dazu beigetragen, dass Europa seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges bis heute trotz bestehender Spannungen von zwischenstaatlichen Kriegen verschont geblieben ist. Ganz ausgeschlossen ist ein Atomkrieg freilich nicht und auch konventionelle Kriege sind nach wie vor möglich. In der übrigen Welt sind im gleichen Zeitraum über 150 konventionelle Kriege ausgefochten worden oder dauern noch an.

Was bedeutet dies für die Schweiz? Hat unsere rein konventionelle Armee in Anbetracht dieses Sachverhaltes als friedenssicherndes Element ausgespielt?

Das Gegenteil ist richtig. Nicht nur der alles vernichtende Schlagabtausch, in dem es keine Sieger gibt, auch der begrenzte Einsatz von Atomwaffen durch die Grossmächte ist unwahrscheinlich, da er mit vernunftgemässen Zielen – der Ausnützung des eroberten Landes im militärischen oder wirtschaftlichen Sinne – nicht zu vereinbaren ist. Je stabiler aber das atomare Kräftegleichgewicht ist, umso eher ist eine Auseinandersetzung auf der konventionellen Ebene, also unter der Atomschwelle denkbar. Unsere Abhaltestrategie, Dissuasion genannt, behält somit weiterhin ihre volle Berechtigung. Sie ist nicht zuletzt ein stabilisierendes Element innerhalb Europas.

Ein Blick auf die Karte unseres Kontinents zeigt, dass Österreich und die Schweiz einen neutralen Riegel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien aber auch einen neutralen Korridor zwischen Ost und West bilden.



Jeder der beiden Machtblöcke hat ein vitales Interesse daran, dass dieser Korridor fest in der Hand der beiden neutralen Kleinstaaten bleibt. Jeder ist daran interessiert, dass der andere sich nicht überraschend in dessen Besitz setzen und dadurch eine grundlegende Veränderung der strategischen Situation – zum Vorteil des einen und zum Nachteil des andern – herbeiführen kann. Wenn dies aber geschehen sollte, so würde die Gefahr einer direkten militärischen Konfrontation zwischen den Machtblöcken ansteigen. Diese Konfrontation würde nicht nur auf und über dem Gebiete der beiden neutralen Kleinstaaten ausgegtragen, sondern sie könnte in den atomaren Bereich eskalieren. Das kann die Schweiz durch eine ausreichende militärische Abwehrbereitschaft verhindern helfen.

Zwischen einer starken konventionellen Verteidigung und der nuklearen Gefährdung besteht somit ein innerer Zusammenhang: Je stärker die konventionelle Verteidigung, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass unser Land zu einem nuklearen Schlachtfeld wird. Hinzu kommt, dass in unserem Lande der Zivilschutz in einem Masse ausgebaut worden ist, wie er in der westlichen Welt nirgends übertroffen wird. Gegenüber Nebenwirkungen von Atomwaffeneinsätzen in- und ausserhalb unserer Grenzen besteht schon heute ein sehr hoher Schutzgrad der Zivilbevölkerung. Das gleiche gilt für die Auswirkungen eines grossflächigen Einsatzes chemischer Waffen.

Wer behauptet, unsere Armee würde alles aufs Spiel setzen, was sie zu schützen vorgibt, übersieht ihre dissuasive (kriegsverhindernde) Wirkung und ihre Fähigkeit, auch starke Angriffskräfte aufzufangen und zurückzuwerfen. Ihre Kampfkraft ist ein Garant für den Schutz und das Überleben weiter Teile der Bevölkerung sowie für das Weiterbestehen der Schweiz als Staat und Nation.

Ähnliches gilt von der Vorstellung, die Gesamtverteidigung vermöge gegen Atomwaffen nichts auszurichten, und selbst wenn Teile unserer Bevölkerung in den Schutzräumen die Folgen einer atomaren Auseinandersetzung überleben würden, wäre dieses Leben nicht mehr lebenswert. Diese verabsolutierende Betrachtungsweise lässt ausser acht, dass wir das Ausmass der gegen uns gerichteten Angriffe nicht von vorneherein abschätzen können und dass es besser ist, sich mit einer ausreichenden Verteidigungsbereitschaft auf jene Fälle einzustellen, die zugleich wahrscheinlich sind und mit unseren Mitteln weitgehend gemeistert werden können. Ein Verzicht selbst auf diesen relativen Schutz würde uns zum wehrlosen Spielball der Mächte machen.

422 Indirekte Kriegführung

Je mehr atomare und konventionelle Auseinandersetzungen in Europa in den Hintergrund treten, desto mehr muss mit der Gefahr der indirekten Kriegführung, von Spionage über politischen Druck bis zu Gewaltanwendungen aller Art (Terroranschläge, Sabotageaktionen) unter der Schwelle des offenen Kampfes gerechnet werden. Diese indirekte Strategie kann sowohl für gewaltsame Auseinandersetzungen im Innern wie auch zur Durchsetzung machtmässiger Ziele von aussen dienen. Es sind dabei Situationen denkbar, in denen unsere Polizeikräfte mit Sicherheit nicht ausreichen werden, um die Bevölkerung und die wichtigsten nationalen Einrichtungen zu schützen. Nur die Armee kann bei Gewaltanwendung grossen Ausmasses, die zu einer massiven Bedrohung der verfassungsmässigen Ordnung unseres Landes führt, die Polizei bei ihrer Aufgabe unterstützen und die lebenswichtigen Funktionen des Staates sicherstellen.

423 Nichtmilitärische Bedrohungen

Niemand kann bestreiten, dass es heute neben kriegerischen Auseinandersetzungen auch andere Bedrohungen und Gefahren aller Art gibt. Manche davon zeigen weltweite Ausmasse und stellen eine Herausforderung an die ganze Menschheit dar: Fanatismus und Hass, aber auch Seuchen, zivilisatorische und Naturkatastrophen gehören dazu.

Angesichts solcher existentieller Bedrohungen finden manche, dass die vermeintliche Gefahr einer militärischen Aggression bedeutungslos geworden sei.

Wer so denkt, erliegt einem Fehlschluss. Alle erwähnten Bedrohungen sind nach wie vor real, und es wäre verantwortungslos, die eine gegen die andere, etwa die ökologische gegen die militärische auszuspielen. Bedrohungen heben sich gegenseitig eben nicht auf. Gegen alle haben wir uns nach Kräften vorzusehen.

Wer die künftige Bedrohung primär in den Auswirkungen des Wohlstandsgefälles von Norden nach Süden zu erkennen glaubt, wird ebensowenig dem Trugschluss erliegen dürfen, man brauche nur die Armee abzuschaffen, um dadurch diese Ursache zu beheben. Auch wenn der gesamte finanzielle Aufwand für unsere Armee voll in die Entwicklungshilfe umgeleitet werden könnte (was schon jetzt als unrealistisch erscheint), vermöchte dies das Wirtschaftsungleichgewicht auf der Welt nicht zu beseitigen. Wir könnten zwar während einiger Zeit mehr Mittel in die Entwicklungshilfe einfliessen lassen, würden aber die gesicherte Basis gefährden, von der diese wichtige Tätigkeit des Bundes ausgeht.

Es hilft nichts, die Augen zu verschliessen vor der Pluralität und den steten Akzentverschiebungen verschiedenartiger Gefährdungen unserer staatlichen und gesellschaftlichen Existenz. Man darf nicht eine Bedrohung unter Ausserachtlassung aller übrigen verabsolutieren wollen.

Nicht von ungefähr geht der Zweckartikel der Bundesverfassung denn auch davon aus, dass nur ein unabhängiges und freies Land die Wohlfahrt seiner Bürger zu fördern imstande ist. Dasselbe gilt für die Möglichkeit, Dritten tatkräftig zu helfen.

43 Alternative Selbstbehauptungskonzepte

431 Problemstellung

Die Initianten möchten die Armee abschaffen, setzen aber die Existenz einer unabhängigen und eigenbestimmten Schweiz voraus. Anders wäre der Auftrag an den Gesetzgeber, dass unser Land eine umfassende Friedenspolitik zu entwickeln habe, welche die Selbstbestimmung des Volkes stärke, nicht zu verstehen.

Die Frage stellt sich somit, ob anstelle des Machtinstrumentes Armee alternative Konzepte oder Instrumente in der Hand des Bundes denkbar wären, mit denen die Existenz des Staates gesichert und die Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen im Sinne der verfassungsmässigen Bundeszwecke erfüllt werden könnten.

432 Soziale Verteidigung

Zuweilen wird von den Möglichkeiten einer «Sozialen Verteidigung» gesprochen. Vereinfachend ausgedrückt will sie – im Unterschied zur militärischen Verteidigung – nicht in erster Linie Territorien, sondern soziale Werte, Menschenrechte, Lebensqualität, demokratische Verhältnisse u. a. m. verteidigen.

Dem Aggressor soll nicht die Inbesitznahme des Landes verwehrt werden, wohl aber der Zugang zu dessen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Institutionen. Der Gegner soll auch keinen wirtschaftlichen Nutzen aus dem Lande ziehen können. Als praktische Formen sozialer Verteidigung werden etwa genannt: Demonstrationen, Streiks, Besetzungen, Agitation, passiver Widerstand, ziviler Ungehorsam, Isolierung oder umgekehrt auch Beeinflussung der Besatzungsmacht (Bekehrungshypothese). Auch Sabotage wird empfohlen, womit klar ersichtlich ist, dass die Grenze zwischen reiner Gewaltlosigkeit und gewaltsamen Methoden fließend ist.

Erfolgreich wäre die «Soziale Verteidigung» dann, wenn der fremde Besatzer dazu bewogen würde, das Land wieder zu verlassen. Das ist tatsächlich noch nie vorgekommen, immer waren auch andere Faktoren entscheidend (militärischer Einsatz Dritter, Druck der Weltöffentlichkeit u. a. m.).

Wer die «Soziale Verteidigung» an die Stelle der militärischen Verteidigung treten lassen will, liefert das Volk von vornherein auf Gedeih und Verderb der fremden Besatzungsmacht aus, ohne vorher die aussichtsreiche Chance der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft wahrzunehmen.

«Soziale Verteidigung», im grossen Stil betrieben, verlangt eine straffe, zentrale Führung und grösste persönliche Opferbereitschaft. Der Vorwurf der Militarisierung der Zivilbevölkerung läge dann aber wohl nicht mehr fern. Im Vergleich mit historischen und aktuellen Beispielen wird man aber auch feststellen, dass «Soziale Verteidigung» allein gegen eine Besatzungsmacht nicht zum erhofften Erfolg führt.

Etwas anderes als «Soziale Verteidigung» bedeutet der militärische und zivile Widerstand im feindbesetzten Gebiet. Im Bericht Sicherheitspolitik 73, Ziffer 426, wird dazu vermerkt, dass selbst bei Besetzung von Teilen unseres Staatsgebietes unser Widerstand nicht erlöschen darf. Er lässt sich allerdings kaum im voraus organisieren und kann «niemals Ersatz für eine starke Verteidigungsbereitschaft sein; ihre Dissuasionswirkung ist dafür zu gering, weil sie erst nach einer Besetzung wirksam werden können».

433 Friedens- und Konfliktforschung

Auch diese Erwartungen werden in der Diskussion zuweilen in utopischer Weise überhöht. So etwa, wenn in einem fragwürdigen Vergleich mit den finanziellen Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung der Eindruck erweckt wird, mit mehr Mitteln für Forschung könnte der Frieden besser gesichert werden als mit Rüstung. Bemühungen, die Ursachen von Konflikten besser kennenzulernen und friedenssichernde Massnahmen zu entwickeln, sind notwendig und werden auch gefördert, stellen aber keine Alternative für eine Armee dar.

Der Bund hat an der ETH Zürich eine Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung eingerichtet. Er fördert diese Bestrebungen ferner durch vom schweizerischen Nationalfonds unterstützte Forschungsprojekte. Auch im Rahmen der Ressortforschung der Departemente werden einschlägige Untersuchungen in Auftrag gegeben. Im Vordergrund stehen Abklärungen im Zusam-

menhang mit der Leistung Guter Dienste, mit Rüstungskontrolle und Verifikationsverfahren.

Alle bisherigen Erkenntnisse aus diesen Forschungen – auch die internationalen – haben aber nicht dazu geführt, dass auf Armeen als Instrument der Friedenssicherung verzichtet werden könnte.

434 Sicherheit auf fremde Kosten

Die weitverbreitete Überzeugung «jedes Land hat eine Armee; entweder die eigene oder eine fremde» bringt zum Ausdruck, dass mit der Abschaffung der Armee ein militärisches Vakuum entstünde, das früher oder später von Dritten ausgefüllt würde.

Den Initianten dürfte wohl kaum vorschweben, dass anstelle der eigenen, abgeschafften Armee fremde Streitkräfte die Sicherung unseres Landes übernehmen sollen, was aber früher oder später geschehen könnte. Überdies würde der Initiativtext eine freiwillig eingegangene politische Allianz mit dem Ziel eines militärischen Schutzes verbieten.

Selbstverständlich würde die Abschaffung der Armee auch die Preisgabe der historisch während Jahrhunderten gewachsenen und 1815 völkervertragsrechtlich anerkannten Neutralität bedeuten. Nach aller Erfahrung könnte ein solcher Schritt früher oder später zu Fremdbestimmung und Abhängigkeit führen.

44 Friedenssehnsucht und Abrüstungsbestrebungen

441 Pazifismus als Kriegsursache

Das Streben nach Frieden und Völkerversöhnung zur Überwindung der Kriegsgeißel ist ein alter Menschheitstraum. Zu allen Zeiten haben bedeutende Geister um diese Frage gerungen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass auf diesem Gebiet eine grosse Meinungsvielfalt besteht. Die Unterschiede in den Auffassungen sind derart tiefgreifend, dass diese sich mitunter gegenseitig geradezu ausschliessen. Mehr noch: Die Meinungen gehen nicht nur über die Wege auseinander, um das Ziel zu erreichen, das Ziel selbst ist umstritten, was unter anderem in der verwirrenden Vielfalt der verwendeten Begriffe zum Ausdruck kommt.

Es kann daher kaum verwundern, dass immer wieder von neuem Lösungen empfohlen werden, deren Untauglichkeit durch die geschichtliche Erfahrung erhärtet worden ist. Viele unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger erinnern sich noch an die tragischen Folgen einer mit dem Begriff «appeasement» umschriebenen Politik in den 30er Jahren. Nach den Schrecken des leichtfertig vom Zaun gerissenen Ersten Weltkrieges bemächtigte sich eine verständliche Friedenssehnsucht weiter Kreise. Es gab eindruckliche Aussöhnungen am Verhandlungstisch. Mit dem Aufkommen nationalsozialistischer und faschistischer Diktaturen änderten sich die Voraussetzungen allerdings gründlich. Statt Festigkeit und Sanktionen gegen klare Rechtsbrüche machte sich unter dem Druck eines militanten Pazifismus, der Frieden um jeden Preis forderte, ein verhängnisvolles

Nachgeben breit. Der vermeintliche «Frieden für unsere Zeit», 1938 in München erklärt, führte nach der Aufopferung eines vorher selbständigen Staates in-
nert Jahresfrist zum Zweiten Weltkrieg.

Churchill beschreibt in seinen Memoiren, wie sich durch Festigkeit zur rechten Zeit diese Menschheitskatastrophe hätte verhindern lassen. In der Schweiz hatte der Meinungsumschwung noch rechtzeitig stattgefunden. Obschon nicht mehr alle Lücken in der vorher vernachlässigten Verteidigungsbereitschaft hatten geschlossen werden können, bewies unser Land Geschlossenheit und Opfermut, was wesentlich zur Bewahrung des Friedens und der Unabhängigkeit inmitten des kriegsversehrten Europas beigetragen hat.

Wer sich diese Erfahrung vergegenwärtigt, erkennt die verhängnisvollen Folgen eines utopischen Pazifismus. Nur dasjenige Land kann Friedenspolitik, ja überhaupt selbständige Politik betreiben, welches selber über ein angemessenes machtmässiges Gewicht verfügt, mit dessen Hilfe es verhindern kann, zum blossen Spielball ausländischer Interessen oder gewaltsamer, innerer Auseinandersetzungen herabzusinken.

442 Abrüstungsbestrebungen

Die Forderung nach Abrüstung entspringt dem tief empfundenen Wunsch der Völker, den Verzicht auf die Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln zu erreichen. Die Hoffnung, auf diese Weise den Frieden herbeizuführen, ist alt. Nach zwei verheerenden Weltkriegen und unter dem Eindruck einer apokalyptischen Bedrohung durch Nuklearwaffen hat die Forderung nach Abrüstung an Intensität gewonnen. Der Slogan: «Frieden schaffen ohne Waffen» ist ein beredter Ausdruck dieser Sehnsucht.

Im Dezember 1987 haben die Sowjetunion und die USA ein Abkommen unterzeichnet, das zum Abbau sämtlicher amerikanischer und sowjetischer landgestützter nuklearer Marschflugkörper und Mittelstreckenraketen mittlerer und kürzerer Reichweite in Europa führen soll. Erstmals sollen dadurch die nuklearen Arsenale der beiden Weltmächte nicht bloss beschränkt, sondern – wenn auch mengenmässig minimal (weniger als 5%) – nachprüfbar reduziert werden. Der Abrüstungsdialog zwischen beiden Supermächten ist damit in eine neue Phase getreten.

Für den Bundesrat sind dies positive Entwicklungen. Er begrüsst alle Massnahmen, die ein Gleichgewicht der Militärblöcke auf einem tieferen Rüstungsniveau herstellen, sowie alle Schritte, die zu einer nachhaltigen Verbesserung des Ost-/Westverhältnisses beizutragen vermögen.

Solche Schritte dürfen aber die nüchterne Beurteilung der Wirklichkeit nicht verdrängen. Von einem Durchbruch zu einem allgemein ausgewogenen, rein defensiven Truppen- und Rüstungsniveau kann noch keine Rede sein. Selbst wenn dies nicht nur angestrebt, sondern auch schrittweise verwirklicht würde, benötigte ein solcher Prozess eine lange Zeit, während welcher neue Konfrontationen, aber auch Wiederaufrüstungen möglich wären. Diesen könnte der Kleinstaat aber nicht folgen, wenn er im Vertrauen auf erste Abrüstungsschritte der Grossmächte seine eigene Verteidigungsfähigkeit einseitig aufgegeben hätte.

In diesem Zusammenhang muss auch auf eine weitere Erkenntnis hingewiesen werden, die leider oft vergessen wird:

Rüstung und Streitkräfte sind nicht die Ursachen der Friedlosigkeit dieser Welt, sondern deren Folge. Die Beseitigung von Waffen schafft noch lange keinen Frieden. Wo Spannungen bestehen, Rücksichtslosigkeit über Schwachheit triumphiert, Konflikte nach Entladung drängen und Menschenrechte verletzt werden, wäre selbst eine allgemeine Abrüstung letztlich eine blosser Bekämpfung von Anzeichen.

Umgekehrt ist Rüstungsbegrenzung und eine ausgewogene, schrittweise Abrüstung sinnvoll und notwendig. Sie haben allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie auch mit einer effizienten Verifikation, Kontrolle und Durchsetzungsmöglichkeit gekoppelt werden können. Mit ihnen kann zwar der weltweite Frieden nicht erreicht werden, hingegen lassen sich damit wenigstens bessere Voraussetzungen für friedliche Konfliktlösungen schaffen. So kann wenigstens der Frieden zwischen den Staaten besser gesichert werden. Der positive Friede als Zustand des Ausgleichs, der Gerechtigkeit und der Versöhnung ist letztlich kein materielles, sondern ein geistiges Problem. Er ist mit andern Mitteln anzustreben.

Streitkräfte eines Landes, die einzig und allein zur Selbstverteidigung bestimmt und organisiert sind, bedrohen niemanden. Sie sind vielmehr ein Element der Stabilität und damit eine unabdingbare Voraussetzung für den Frieden. Die Verteidigungskräfte eines neutralen Kleinstaates wie der Schweiz gehören somit zu den letzten, die reduziert werden können.

Es war nicht Überheblichkeit, sondern geschichtlich erhärtete Realität, als Bundesrat Motta an der Genfer Abrüstungskonferenz 1932 darauf hinwies, dass die Schweiz eine Milizarmee mit rein defensivem Charakter besitze, und weiter ausführte:

Si la Société des Nations a choisi Genève pour siège, c'est qu'elle a senti combien la neutralité suisse, instrument et engagement de paix, se conciliait avec les fins supérieures de la vie internationale. Pour le Suisse qui a vraiment compris le sens et la vocation de son Etat, les mots patrie et humanité rendent deux sons en pleine harmonie.

(G. Motta, Testimonia Temporum 1932-1936, p. 190, Bellinzona, istituto editoriale Ticinese 1936).

Ein Staat, der erwiesenermassen ausschliesslich in Notwehr zur Waffe greift, bedroht niemanden und vermag gewiss mehr Frieden zu schaffen, als einer der sich zum vornherein wehrlos macht und damit zur Gewaltanwendung einlädt.

Der bekannte norwegische Friedensforscher Johan Galtung setzt sich einlässlich und kritisch mit der Sicherheitspolitik der Schweiz auseinander. Dabei gelangt er zu einer positiven Beurteilung. In einer tabellarischen Übersicht werden die Länder Europas hinsichtlich ihrer Sicherheitsrelevanz miteinander verglichen. Die Schweiz figuriert als einziges Land an der Tabellenspitze. «Militärisch nur auf Verteidigung eingestellt und weltweit Nummer eins beim Zivilschutz, kommt die Schweiz dem Ideal einer reinen Verteidigung ohne Bedrohung des Gegners sehr nahe». Galtung kritisiert auch die Schweizer Pazifisten. Sie hätten die Sicherheitsdoktrin und die aussenpolitische Rolle der Schweiz

zuwenig verstanden und unterschätzten die Sicherheitslage in Europa, welche eine bewaffnete und glaubwürdige Verteidigung notwendig mache. (Johan Galtung: Es gibt Alternativen, vier Wege zu Frieden und Sicherheit, Westdeutscher Verlag, Opladen 1984, S. 203 ff. – Provinzialismus-Kritik Johan Galtungs an der Schweizer Friedensbewegung, NZZ 19. März 1984).

5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der Armee

Hauptzweck und somit Rechtfertigung der Armee ist die Landesverteidigung. Sie kann aber einen solchen Auftrag nur erfüllen, wenn sie gut ausgerüstet und ausgebildet ist sowie auf einer zivilen Infrastruktur basieren kann. Dies bedingt neben einer effizienten Verwaltung auch eine leistungsfähige Industrie. Daraus lassen sich die Auswirkungen einer allfälligen Abschaffung der Armee auf unsere Volkswirtschaft ableiten.

51 Arbeitsplätze

Beim Bund befassen sich insgesamt rund 20 500 Arbeitnehmer mit der militärischen Landesverteidigung, nämlich gegen 20 000 im Eidgenössischen Militärdepartement (davon rund 5000 in staatlichen Rüstungsbetrieben) und über 500 in Ämtern anderer Departemente (z. B. im Bundesamt für Militärversicherung).

Bei den Kantonen, die bekanntlich aufgrund der bestehenden kantonalen Militärhoheit ebenfalls militärische Aufgaben wahrnehmen, wird das Stellenkontingent auf rund 1000 Personen geschätzt.

Diese Arbeitsplätze sind zu einem grossen Teil über das ganze Land verteilt. Nur etwa ein Fünftel der Beschäftigten befindet sich in der Bundeshauptstadt; acht von zehn Stellen dagegen ausserhalb.

Verschiedene Betriebe des Eidgenössischen Militärdepartements zählen in ihrer Region zu den grössten und wichtigsten Arbeitgebern. So ist zum Beispiel die Munitionsfabrik Altdorf mit über 1000 Arbeitsplätzen der zweitgrösste Industriebetrieb im Kanton Uri.

52 Die Armee als Auftraggeberin

Im Durchschnitt der letzten Jahre betrug das Auftragsvolumen an Materialbeschaffungen, Bauten und Erwerb von Dienstleistungen rund 3 Milliarden Franken jährlich.

Über 80 Prozent oder rund 2,5 Milliarden Franken der Aufträge werden an die inländische Wirtschaft vergeben. Sie sind breit gestreut und sämtliche Kantone profitieren davon. Ein ansehnlicher Teil fliesst in Berggebiete und wirtschaftlich schwache Randregionen. Bei Grossaufträgen, wie etwa beim Panzer Leopard, werden die Generalunternehmer vertraglich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz in die verschiedenen Sprachregionen zu vergeben.

Die Armeeaufträge fallen über die statistische Bedeutung hinaus auch deswegen ins Gewicht, weil vielfach Arbeiten anfallen, die regional oder für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sonst kaum mehr erhältlich wären. Zu denken ist etwa an die Heimarbeit, die noch heute gegen 2000 Beschäftigten den Lebensunterhalt aus Militäraufträgen zu sichern vermag.

Das jährlich im Inland wirksam werdende Auftragsvolumen von rund 2,5 Milliarden Franken entspricht unter der in der Industrie üblichen Umsatzannahme von 100 000 Franken pro Arbeitsplatz, demzufolge gegen 25 000 Mannjahren.

Auch die mit der Einquartierung von Truppen verbundenen Ausgaben sind für die ortsansässige Bevölkerung sowie für Handel und Gewerbe von Bedeutung. Erhebungen ergaben, dass ein Infanterieregiment im Verlaufe eines Wiederholungskurses für Güter und Dienstleistungen einen Betrag in der Grössenordnung von 0,5 bis 1 Million Franken ausgibt. Da es sich hier häufig um wirtschaftlich benachteiligte Regionen handelt, kommt diesen Ausgaben eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

53 Volkswirtschaftliche Folgen

Bei einer Abschaffung der Armee gingen kurzfristig über 21 500 Arbeitsplätze beim Bund und bei den Kantonen verloren. Binnen weniger Jahre würden weitere Zehntausende von Beschäftigten in der Wirtschaft betroffen. In Wirklichkeit wären die Auswirkungen wohl noch bedeutend höher. Zu denken ist an die Einkommenseinbussen des Gewerbes und der Tourismusbranche, die von den jährlich 13 Millionen Diensttagen, die in Ausbildungsdiensten der Armee geleistet werden, direkt oder indirekt profitieren.

Zweifellos würde der Wegfall der Aufwendungen für die Armee der schweizerischen Volkswirtschaft grosse Probleme aufgeben. Die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten in der Industrie sowie in Handel und Gewerbe dürften die Arbeitslosigkeit mindestens vorübergehend ansteigen lassen. Während einer längeren Übergangsphase müsste die öffentliche Hand mit Unterstützungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen in Milliardenhöhe lenkend eingreifen. Aller Wahrscheinlichkeit nach müssten die durch die Abschaffung der Armee eingesparten Gelder zu einem grossen Teil für die Finanzierung von beschäftigungswirksamen Massnahmen, mit Schwergewicht in den Gebieten, die heute schon dauernd mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, beansprucht werden.

Die Annahme, die freiwerdenden Gelder aus dem Militärbudget könnten so gleich und friktionslos für andere Zwecke, etwa zur Anhebung der Entwicklungshilfe oder dem Ausbau der Sozialwerke verwendet werden, ist somit ein Trugschluss.

Zudem ist in bezug auf die technologischen Auswirkungen zu bedenken, dass die Produktion von komplexem Rüstungsmaterial in vielen Fällen «Know-how-Gewinn» einbringt, der hinsichtlich Material und Produktionsverfahren auch für die Herstellung ziviler Güter verwendet werden kann. Die Schweiz als Exportland ist darauf angewiesen, im internationalen Vergleich technologisch an der Spitze mithalten zu können.

Der verfassungsmässige Verzicht auf eine eigene Armee würde die Schweiz nicht nur wehrlos machen und wirtschaftlich grosse Probleme zeitigen; damit würde auch ihre Glaubwürdigkeit als neutrales, eigenständiges und stabiles Staatswesen erschüttert.

6 Zusammenfassung

61

Die Initiative ist zulässig und soll zur Volksabstimmung gebracht werden. Hinter der Radikalität ihrer Forderungen verbirgt sich aber ein fundamentaler Bruch mit unseren Traditionen und dem Staatsverständnis des Schweizervolkes. Der Verzicht auf ein Machtmittel in der Hand des Staates schüfe ein gefährliches Vakuum, das über kurz oder lang gefüllt zu werden droht. Weder die Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit, noch die Integrität unseres Territoriums, noch der Schutz unserer Bevölkerung vor fremdem Angriff könnten gewährleistet werden.

62

Die Initiative missachtet alle Erfahrungen der Welt- und Schweizergeschichte. Der Utopie eines allgemeinen und wahren Weltfriedens kommt man nicht näher, wenn sich ein Volk wehrlos macht, das auf den Einsatz von Gewalt gegenüber anderen Staaten seit Jahrhunderten verzichtet hat. Im Gegenteil wird Frieden dort geschaffen, wo der rohen, unkontrollierten Gewalt die Stirne geboten werden kann.

63

Die Abschaffung der Armee ist mit den völkerrechtlichen Pflichten einer dauernden und bewaffneten Neutralität unvereinbar. Sie käme faktisch der Aufgabe der völkergewohnheitsrechtlich verankerten und völkervertragsrechtlich anerkannten Neutralität gleich. Das Verhältnis der Nachbarstaaten zur Schweiz könnte sich rasch und unliebsam verändern.

64

Als stärkster Pfeiler unserer Sicherheitspolitik hat die Existenz einer glaubwürdigen militärischen Landesverteidigung seit langer Zeit den Frieden in Unabhängigkeit bewahrt. Die Abschaffung der Armee würde die Sicherheit unseres Staates in unverantwortlicher Weise aufs Spiel setzen. Der Anspruch unserer Bürger auf ein Leben in Frieden, Freiheit und Unabhängigkeit wäre nicht mehr zu gewährleisten.

Es darf auch nicht darauf spekuliert werden, im Falle einer drohenden Aggression kurzfristig wieder eine funktionstüchtige Landesverteidigung aus dem Boden stampfen zu können. Der Aufbau einer glaubwürdigen Armee braucht viel Zeit.

Neue Bedrohungsformen setzen die Wirksamkeit der bewährten Abhaltestrategie nicht herab. Die Notwendigkeit, sich gegen ökologische Gefährdungen besser zu wappnen, schliesst auch künftig die Möglichkeit kriegerischer Verwicklungen keineswegs aus. Sogenannte alternative Verteidigungskonzepte vermögen auch nicht annähernd gleichviel Sicherheit zu schaffen wie die militärische Landesverteidigung.

Friedenspolitik war schon immer das erklärte Ziel unserer Aussenpolitik. Voraussetzung ist aber eine berechenbare Sicherheit, die ohne Armee nicht möglich wäre. Unsere Nachbarn müssen gewiss sein, dass von unserem Territorium weder eine direkte noch eine indirekte Gefahr ausgeht. Nur auf dieser Grundlage ist die ausgreifende Seite unserer Sicherheitspolitik (wie gute Dienste, Teilnahme an friedenserhaltenden Massnahmen, Friedens- und Konfliktforschung, Rüstungskontrollverhandlungen, Entwicklungszusammenarbeit und anderes mehr) auf glaubwürdige Weise denkbar.

Weshalb sollte ausgerechnet die Schweiz, die während Jahrhunderten bewiesen hat, dass sie einzig in Notwehr zur Waffe greifen würde, ihre Armee abschaffen, während alle anderen Staaten Verteidigungskräfte als nötig erachten? Sie würde damit niemandem einen Dienst erweisen und wohl auch nirgendwo auf der Welt Gefolgschaft finden.

Eine umfassende Sicherheitspolitik, die unabdingbar von einer glaubwürdigen Armee abhängt, macht die freie Entfaltung von Individuum und Gesellschaft innerhalb des schützenden Staates erst möglich.

Auch die indirekten Auswirkungen einer Abschaffung der Armee lassen sich nicht leicht nehmen. Die verlorenen Arbeitsplätze könnten nur schwer ersetzt werden. Der Verlust an Sicherheit würde wichtige Wirtschaftszweige in Mitleidenschaft ziehen.

Bereits hat die Initiative im Ausland für Aufsehen gesorgt und den mit den Eigenheiten unserer politischen Rechte wenig vertrauten Beobachter auf ein Nachlassen des traditionell hocheingeschätzten Wehrwillens der Schweiz schliessen lassen. Es ist zu hoffen, dass Volk und Stände die Initiative mit klarem Resultat ablehnen.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 12. September 1986 eingereichten Volksinitiative «für eine
Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1988²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende
Friedenspolitik» wird als gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung
unterbreitet.

² Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 17

¹ Die Schweiz hat keine Armee.

² Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten ist untersagt, militärische Streit-
kräfte auszubilden oder zu halten.

³ Die Schweiz entwickelt eine umfassende Friedenspolitik, welche die Selbst-
bestimmung des Volkes stärkt und die Solidarität unter den Völkern fördert.

⁴ Die Ausführung dieser Verfassungsbestimmung ist Sache der Bundesgesetz-
gebung.

Art. 18

Keine Bestimmung dieser Verfassung darf so ausgelegt werden, dass sie die
Existenz einer Armee voraussetze oder rechtfertige.

II

Die Artikel 13, 15 zweiter Satz, 19–22, 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe d, 42 Buch-
stabe c, 85 Ziffer 9 und 102 Ziffer 11 der Bundesverfassung werden aufgehoben.

¹⁾ BBl 1986 III 871

²⁾ BBl 1988 II 967

III

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 und 3

Aufgehoben

Art. 6

Aufgehoben

Art. 19 (neu)

¹ Die Artikel 17 und 18 der Bundesverfassung werden binnen zehn Jahren nach der Annahme durch Volk und Stände verwirklicht.

² Nach dem Zeitpunkt der Annahme der Verfassungsbestimmungen von Artikel 17 und 18 durch Volk und Stände werden keine Rekrutenschulen, Wiederholungskurse, Ausbildungskurse und Ergänzungskurse mehr durchgeführt.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

2564

Botschaft über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» vom 25. Mai 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.041
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1988
Date	
Data	
Seite	967-995
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 752

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.