

# Wehrsystem und Gleichstellungspolitik

Dr. Dr. h. c. Barbara Haering

Präsidentin Geneva International Center for Humanitarian Demining

Symposium Infanterie-Brigaden 2 & 7; Basel, 27. Oktober 2012

---

Die Schweiz ist klein und geografisch in sich gekehrt. Verbunden mit der Geschichte unseres Landes prägt dies unser Selbstverständnis. Wirtschaftlich zeigt sich allerdings ein anderes Bild: Gemäss IWF wiesen im Jahre 2011 nur 18 Länder ein grösseres Bruttoinlandprodukt auf als die Schweiz und nur 22 Länder waren bezüglich Exportwirtschaft stärker. Die Schweiz ist somit von internationalen Entwicklungen abhängig und trägt gleichermassen Verantwortung gegenüber der Welt. Die Herausforderung, die sich dabei stellt, ist, Sicherheit im umfassenden Sinne für möglichst viele Menschen in möglichst vielen Teilen der Welt anzustreben. Dies ist Voraussetzung für Sicherheit und Wohlstand auch in unserem Lande und entspricht dem grundsätzlichen Ansatz der «Menschlichen Sicherheit». Militärpolitik wird dabei Teil einer umfassenden Sicherheitspolitik, welche den Schutz vor Gewalt verbindet mit nachhaltiger Entwicklung und mit der Förderung der universellen Menschenrechte und des Völkerrechts. Sich mit sicherheitspolitischen Herausforderungen beschäftigen, heisst somit, sich mit gesellschaftlichen und kulturellen Prozessen und Entscheidungen auseinander zu setzen und eine umfassende Friedens- und Sicherheitskultur zu schaffen.

Dies ist keine militärische, sondern eine staatliche und zivilgesellschaftliche Herausforderung, die zudem nicht mehr mit nationaler Perspektive angegangen werden kann.

Seit dem 11. September 2001 stellen die Risiken terroristischer Kriminalität, von failed states sowie die Verbreitung von konventionellen Waffen sowie von Massenvernichtungswaffen an staatliche und an nicht-staatliche Akteure unverändert die bedeutendsten Sicherheitsrisiken dar. Wie einfach Waffen in grossem Umfang aus der staatlichen Kontrolle geraten können, zeigen die Bürgerkriege in Libyen und in Syrien. Dabei gibt insbesondere die Verbindung zwischen Terrorismus und organisierter Kriminalität Anlass zur Sorge, wenn wir bedenken dass die Erträge aus illegaler Wirtschaftstätigkeit auf etwa doppelt so hoch geschätzt werden wie alle Militärhaushalte der Welt zusammengezählt. Das Risi-

ko, das Entscheidungen und Wahlen gekauft werden können, wächst. Das Fehlen einer internationalen Strategie gegen organisierte Kriminalität bringt damit das Prinzip der Demokratie in Gefahr.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus Afghanistan und aus dem Irak und angesichts der Tatsache, dass in diesen beiden Konflikten den Armeen Verantwortungen übertragen wurden, die über ihre militärischen Fähigkeiten und Kompetenzen hinaus gingen, zeichnet sich ab, dass die Staaten des Westens in den nächsten Jahren kaum mehr bereit sein werden, mit grossen Truppeneinsätzen für ihre eigenen Interessen oder für Anliegen der Staatengemeinschaft zu kämpfen. Dies belegen beispielsweise die letzten Budgetentscheide zur Armee in Grossbritannien. Die gezielten Einsätze von Gewalt mit Drohnen gegen Einzelpersonen und ebenso Cyber-Einsätze gegen technische Infrastrukturen verursachen weniger Tote unter den Zivilbevölkerung – sie unterlaufen allerdings die Fundamente des internationalen Rechts gleichermassen.

Doch kehren wir zur Schweiz zurück mit der Frage, welche militärischen Aufgaben sich der Schweizer Armee in dieser sicherheitspolitischen Lage stellen und welches Wehrmodell dazu optimal ist.

**Zuerst zu den Aufgaben:** Es verbleiben der Schweizer Armee im Wesentlichen zwei militärische Aufgaben: Der Schutz der Lufthoheit über dem eigenen Staatsgebiet durch aktive Luftraumkontrolle zum Einen und zum Anderen die Bereitstellung von Truppenkontingenten für friedenserhaltende und stabilisierende Missionen im Dienste der Staatengemeinschaft, um so unserer Mitverantwortung gegenüber der Welt Rechnung zu tragen.

**Und nun zum Wehrmodell:** Konzentration und Spezialisierung der Armee auf diese beiden Aufgaben machen es möglich, ihren Umfang zu verkleinern – und zwar in einem Masse, welches die Beibehaltung einer allgemeinen Wehrpflicht in Frage stellt. Jedes Wehrmodell hat Vor- und Nachteile; es gibt zu dieser Frage mithin keine absolut richtige Lösung. In der Güterabwägung komme ich jedoch zum Schluss, dass die Sistierung der allgemeinen Wehrpflicht der richtige Entscheidung sein wird – und dies mit den folgenden Argumenten.

Gilt die allgemeine Wehrpflicht für 20 bis 30 Jährige, d. h. für 10 Jahrgänge, so führt die Wehrpflicht der Armee heute theoretisch über 300 000 Soldaten zu und nach dem demographischen Rückgang, der 2015 spürbar werden wird, werden es immer noch 260 000 sein. Weder in der Armee, im Bevölkerungsschutz noch im Zivildienst besteht Bedarf für so viele Wehrpflichtige. Sicher-

heitspolitisch lässt sich eine so grosse Armee also nicht mehr begründen. Die Wehrpflicht greift als staatlich angeordnete Zwangsleistung stark in die Freiheit der Bürger ein. Sie lässt sich nur rechtfertigen, wenn auf diesem Weg höchste Gefahr abgewendet werden kann. Dies ist heute nicht der Fall.

Hinzu kommt, dass das künstliche Aufrechterhalten der hohen Armeebestände eine der wichtigsten Ursachen für die zahlreichen Mängel der aktuellen Armee darstellt. Dies ist weder effektiv noch effizient.

Das Aufrechterhalten der Wehrpflicht verletzt zudem die verfassungsmässige Rechtsgleichheit. Diese wird bereits heute stark geritzt, indem viele Soldaten mit medizinischen Begründungen aus der Wehrpflicht entlassen werden. Rekrutiert werden heute durchschnittlich 65% aller Stellungspflichtigen, berücksichtigt man zudem jene, die die Armee vor Abschluss ihrer Dienstpflicht verlassen, so leisten insgesamt ca. 50% der Stellungspflichtigen ihren Militärdienst. Die notwendige Reduktion der Bestände wird dieses Problem verschärfen.

Die allgemeine Wehrpflicht ist überdies volkswirtschaftlich teuer. Da die Wirtschaft kaum mehr an den spezifischen Fähigkeiten interessiert ist, die im Laufe einer militärischen Karriere erworben werden, wird diese nur mehr als Kostenfaktor und nicht mehr als Gewinn bilanziert. Wehrpflichtige, die ihren Militärdienst leisten, sind deshalb heute auf dem Arbeitsmarkt im Nachteil.

**Fazit:** Die Wehrpflicht führt zu überhöhten Beständen, die ohne Verletzung der Rechtsgleichheit nicht zu senken sind. Die Rechnung ist einfach: Entweder wird die Wehrgerechtigkeit verletzt, oder es werden stark überhöhte Bestände in Kauf genommen – und dies können wir uns militär-, finanz- und wirtschaftspolitisch nicht mehr leisten. Die Frage ist somit nicht, ob die Wehrpflicht abgeschafft oder sistiert werden soll oder nicht, sondern nur noch, wann dies geschehen wird und welches Wehrdienstmodell an ihre Stelle treten wird.

Im Übrigen halten neben Österreich und der Schweiz in West- und Mitteleuropa nur noch Norwegen, Finnland und Estland an der Wehrpflicht fest. Österreicher/innen werden sich am 20. Januar 2013 in einer Volksbefragung zur Abschaffung der Wehrpflicht äussern. Alle übrigen Staaten Europas – wie auch die nordamerikanischen Nato-Partner USA und Kanada – haben Freiwilligen-Armeen. Als bislang letzte Staaten gingen Schweden, Serbien und Deutschland zum freiwilligen Dienst über.

Das Modell, das die SP bereits vor einigen Jahren vorschlug, scheint mir nach wie vor die sinnvollste Diskussionsgrundlage: ein kombiniertes Modell aus Be-

rufs-, Zeitsoldaten und einer Freiwilligenmiliz. Das Modell bietet Flexibilität und knüpft an die gute Tradition der bisherigen Miliz an, entspricht aber besser den Bedürfnissen einer modernen Gesellschaft. Zum Beispiel ist es offen für die freiwillige Beteiligung der Frauen auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung.

Parallel dazu sollte der Zivildienst zu einem freiwilligen Zivildienst ausgebaut werden. Die Idee eines von allen Mitgliedern der Gesellschaft geleisteten, obligatorischen Gemeinschaftsdienstes wurde lange diskutiert. Ein solches Modell trägt wünschenswerte Elemente einer solidarischen Gesellschaft in sich; sie scheint aber nicht umsetzbar. Ein Obligatorium würde das völkerrechtliche Verbot der Zwangsarbeit verletzen, denn 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 die Direktion für Völkerrecht bereits im Jahr 2004. Zudem würde ein Obligatorium zu Zehntausenden von Zivildienstleistenden und damit zu einem unerwünschten Lohndumping führen.

Wir schlagen demgegenüber vor, den an die Wehrpflicht gekoppelten Zivildienst bereits heute für Freiwillige, zum Beispiel militärdienstuntaugliche Männer sowie für Frauen, zu öffnen. In diesem Rahmen könnten sie Dienstleistungen erbringen auf die unsere Gesellschaft in zunehmendem Masse angewiesen sein wird. Die formalisierte Form der Selbstverpflichtung zum Zivildienst für eine verbindliche Dauer bietet Gewähr für eine qualitativ hoch stehende Leistungserbringung, indem sowohl die Anwärter/innen als auch die potenziellen Einsatzbetriebe auf ihre Eignung überprüft, die Einsätze systematisch begleitet und evaluiert werden. Mit diesem Zulassungsverfahren unterscheidet sich der hier vorgeschlagene freiwillige Zivildienst auch von anderen Formen der Freiwilligenarbeit, die innerhäuslich oder ad hoc geleistet werden. Organisatorisch könnte er weitgehend auf den bestehenden Strukturen des heutigen Zivildienstes aufbauen.

Und nun zur spezifischen Frage der Frauen in der Sicherheitspolitik.

Gewaltkonflikte sind heute in der Regel innerstaatliche Konflikte. Die Zivilbevölkerung ist davon in stärkstem Ausmass betroffen. Die Konflikte südlich des Mittelmeers und im Nahen und Mittleren Osten unterstreichen dies. Damit werden auch Frauen immer stärker in Gewaltkonflikte einbezogen. Frauen sind heute Soldatinnen in nationalen Regierungstruppen, in friedensunterstützenden Mis-

sionen der Staatengemeinschaft, aber ebenso Kämpferinnen für Non-state Actors. Und vor allem: Sie werden zu Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, denn bewaffnete Konflikte schaffen den Nährboden für Gewalt gegen Frauen und gegen andere schwächere Gruppen, wie Kinder und ältere Menschen. Sexuelle Gewalt und Ausbeutung werden als Waffen des Kriegs gezielt eingesetzt. Aber auch als Begleiterscheinungen friedensunterstützender Missionen traumatisieren sie Frauen und Mädchen und verstärken die HIV-/Aids-Pandemien. Doch obgleich Frauen stark betroffen und involviert sind, sind sie in Friedensverhandlungen noch immer kaum vertreten. Die formelle Friedens- und Sicherheitspolitik ignoriert die Beiträge von Frauen für den Frieden weitgehend. Das Netzwerk für Friedensverhandlungen konzentriert sich auf Personen in leitenden staatlichen oder para-staatlichen Funktionen. Frauen sind dort selten zu finden – sie sind primär auf der sogenannten «grass root-Ebene» aktiv.

Wie aber Untersuchungen der Friedensverträge von Dayton zeigen, behindern in Nachkriegszeiten selbst Massnahmen, die vordergründig geschlechtsneutral sind, die Schaffung von Gleichberechtigung. Die Beteiligung von Frauen und der Einbezug der Geschlechter-Dimension sind somit für das Erreichen nachhaltiger Friedensprozesse zwingend. Dabei liegt der Hauptunterschied zwischen der Friedensarbeit von Frauen und Männern, dem Beteiligte mit direkter Erfahrung zustimmen, in der Fähigkeit von Frauen, trotz anderer Gruppenzugehörigkeit, gemeinsamen Boden und verbindende Interessen für die Zusammenarbeit mit anderen Frauen zu finden. Zudem können Frauen, die in der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik engagiert sind, das Bewusstsein für die Risiken geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Ausbeutung erhöhen. Allerdings dürfen Männer nicht unisono als potenzielle Täter verdächtigt werden. Männer können tatkräftige Unterstützung gegen die Gewalt von Kollegen bieten; sie sollten dazu ausgebildet werden.

Evaluationen der ersten zehn Jahre der Umsetzung der UNO-Resolution 1325 zeigt, dass die Resolution insbesondere bei der Gestaltung und Umsetzung von Wiederaufbau- und Versöhnungsprojekten eine markante Wirkung hatte. Noch wenig Wirkung zeigte die Resolution dort, wo es um Verhandlungspositionen und damit um Macht ging und geht.

**Fazit:** Unabhängig vom Wehrmodell freut mich die Gleichberechtigung der Frauen in der Sicherheitspolitik und in der Armee. Ich bin allerdings der Meinung, dass es keinen Sinn macht, die Wehrpflicht auf die Frauen auszudehnen. Vielmehr sollte die Wehrpflicht grundsätzlich sistiert und durch ein kombiniertes

System von Berufsmilitär, Zeitsoldaten/innen, freiwilliger Miliz und einem freiwilligen Zivildienst neue Wege geöffnet werden für solidarische Beiträge von Männern und Frauen zugunsten unserer Gesellschaft.

**Ich komme zum Schluss:** Wenn ich die friedens- und sicherheitspolitischen Debatten der letzten Jahre betrachte, so stelle ich fest, dass sich weder konzeptionell noch machtpolitisch viel bewegt hat. Die Frage der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge sowie die Initiative der GSO zur Abschaffung der Wehrpflicht scheinen ideologisch, elektoral und medial derart ergiebige Themen zu sein, dass daneben konstruktive Ansätze überparteilicher Sicherheitspolitik chancenlos bleiben. Es wäre klug, daran etwas zu ändern; wir verlieren sonst, einmal mehr, wertvolle Zeit.