



# NET

## NR14-11

NEUE ENTWICKLUNGEN UND TRENDS

### **OPPORTUNISMUS ODER STRATEGISCHES DENKEN?**

ÜBERLEGUNGEN ZU DEN STRATEGISCHEN OPTIONEN  
DER SCHWEIZER ARMEE IN NÄCHSTER ZEIT



Rudolf Bätcher, Christoph Grossmann, Rudolf Lürzer (Hrsg.)

**NET Nr. 14:** Opportunismus oder strategisches Denken? Überlegungen zu den strategischen Optionen der Schweizer Armee in nächster Zeit  
Winterthur: Verlag GCN, 2011

Impressum

Herausgeber:

Rudolf Bätcher, Christoph Grossmann, Rudolf Lürzer

Redaktion

Christoph Grossman

Erscheinungsweise: Unregelmässig, zu aktuellen Schwerpunkten

Download: [www.gcn.ch](http://www.gcn.ch)

Eine Kurzfassung hat zudem der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft veröffentlicht ([www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)).

©2011 bei GCN, General Consulting Network AG

## Editorial

Im zwanzigsten und zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts verändern sich die Streitkräfte moderner Staaten so stark wie noch nie. Das scheint Resultat grosser Umbrüche, welche das Zusammenleben der Menschen prägen. Globalisierung und Informations- und Kommunikationstechnologien verändern die Relationen von Raum, Kräften und Zeit.

Diese Entwicklungen gehen auch an der Schweiz nicht spurlos vorbei. Der Neutralität verpflichtet hat sie immer wieder nach eigenen Wegen in der Sicherheitspolitik gesucht. Die jüngsten Debatten scheinen allerdings wenig zielführend, obwohl auch das Parlament sich vor dem Wahlherbst 2011 für eine Modernisierung und höhere Ausgaben – wenigstens als Planungsgrundlage ausgesprochen hat. Zum einen genügen die Grundlagenpapiere der Bundesbehörden kaum, zum anderen fehlt es offenbar erneut an einem soliden Strategieprozess.

Christoph Grossmann ist Miliz-Generalstabsoffizier und hat in den letzten dreissig Jahren den Wandel in verschiedenen Funktionen miterlebt. Er betreute wiederholt Beratungsmandate im Verteidigungsbereich der Schweiz. In der vorliegenden Studie wird aufgezeigt, dass auch die Streitkräfteentwicklung einen sorgfältigen Strategieentwicklungsprozess benötigt, wenn man tragfähige Lösungen finden will. Noch nie waren in den vergangenen Jahrzehnten die Verfassungsgrundlagen in der Sicherheitspolitik so stark bedrängt wie derzeit. Was soll erhalten bleiben, was kann sistiert werden und wo sind zusätzliche Anstrengungen angebracht?

Fragen, die sich auch in anderen Zusammenhängen stellen und oft zu wenig genau beantwortet werden. Wir wünschen den an der Schweizer Sicherheitspolitik interessierten Lesern eine interessante Lektüre - zuweilen gelten gewisse Überlegungen auch für andere Branchen.

Die Herausgeber

Dr. Rudolf Bätcher  
rb@gcn.ch

Dr. Christoph Grossmann  
cg@gcn.ch

Dr. Rudolf Lürzer  
rudolf.luerzer@gcn.at



## Opportunismus oder Strategisches Denken?

### Überlegungen zu den Optionen der Schweizer Armee in nächster Zeit

Wer verwaltet, kümmert sich nicht um Innovation. Wer Parteipolitik betreibt, polarisiert statt dass Kompromisse erarbeitet werden. Wer Mikromanagement betreibt, erkennt die Zusammenhänge nicht. Staatstragend sind jedoch nur jene Kräfte, die verbinden können. Das ist hartnäckige Arbeit, und würde privates Kapital dabei verwendet, bestes Unternehmertum. Das gilt auch für die Armee, denn schon Clausewitz verwendete in seinen Ausführungen über den Krieg oft den Begriff "Unternehmen".

Wenn die Armee von links und rechts unter Druck gerät, ist das wie mit der Freiheit. Es gibt kaum eine bessere Zeit, um sie für die Zukunft zu festigen; dafür sich nicht einzusetzen, wäre dekadent.

In einem Wahljahr kann man zudem keine endgültigen Entscheide erwarten; es ist Zeit für vorbereitende Reflexionen – wenn ein ausgewogenes Ergebnis interessiert.

Strategisches Denken erfordert eine Auseinandersetzung mit Ungewohntem. Hinderlich sind zu enge Grundannahmen. Manche erarbeitete Option macht zudem deutlich, warum man sich doch nicht für sie entscheiden kann. Die derzeit erkennbare, vordergründige Einigkeit der Milizorganisationen basiert nicht auf einer gemeinsamen Zielvorstellung; sie vereint lediglich die Ablehnung der viel zu engen bundesrätlichen Vorlagen seit 2008.

"Richard von Weizsäcker, als Bundespräsident am vierzigsten Jahrestag der Kapitulation sprechend, hat sehr nüchtern festgestellt: 'Es gibt keine endgültig errungene moralische Vollkommenheit – für niemanden und für kein Land! ... Wir bleiben als Menschen gefährdet.' Und diese beiden Sätze sind leider die reine Wahrheit. Es ist leider wahr, dass wir Menschen verführbar sind. Auch wir Deutschen bleiben verführbar."<sup>2</sup> Ein Zitat von Helmut Schmidt, welches zwei herausragende strategische Denker und Politiker verbindet und auch in der Schweiz

---

<sup>1</sup> Das heute als Motto verschiedener militärischer Formationen verwendete Paradoxon lässt sich nicht einem bestimmten Autor zuweisen. Vegetius führte Ende des 4. Jahrhunderts allerdings im Vorwort des dritten Buches der *Epitoma rei militaris* Belegbares an mit der Formulierung "Qui desiderat pacem, bellum praeparat". Ob Caesar ebenso dachte, wie dies in der Film- und Komikwelt von Asterix und Obelix kolportiert wird, sei dahingestellt. Bereits bei Plato finden sich aber verwandte Überlegungen dazu: "Wherefore the citizens ought to practise war – not in time of war, but rather while they are at peace." (Plato, *Laws*, Book VIII). Das in der Schweiz von vielen unbestrittene Prinzip der bewaffneten Neutralität zeugt von der ungebrochenen Bedeutung auch Jahrtausende später: "Willst du Frieden, bereite den Krieg vor".

<sup>2</sup> Helmut Schmidt, Gelöbnisansprache der Bundeswehr 20.7.2008, Berlin, in: Band 4, Jahrbuch 2008 der Clausewitz-Gesellschaft e.V. Hamburg 2009

verstanden werden kann. Es ist immer wieder von neuem Recht und Pflicht, den Staat, die öffentliche Sache, weiterzubringen. Dreimal haben die Bundesbehörden mit Berichten zur Sicherheitspolitik, zur Armee und weiteren Zusätzen innerhalb der letzten zwei Jahre zu wenig klären können. Es ist auch nicht zweckdienlich, über dies mit einem "seid einig" des Grauholzdenkmals grosszügig in bernischer Manier hinweg zu sehen. Weder Konservatismus noch Defaitismus ist angezeigt, sondern eine Rückbesinnung auf Konstituierendes: Was kann für die Zukunft als Lösung begeistern?

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassende Forderungen an die Bundesbehörden	4
Vorbemerkung	5
1. Erfolgreiches Strategisches Management folgt einer stringenten Methodik, lässt Raum für Intuition und wird durch die operationelle Umsetzung präzisiert	6
2. Anspruch bei den Aufgaben der Armee	9
2.1. Integration und Vernetzung im Aufgaben- und Leistungsspektrum der Armee	13
2.2. Chancen der Technik nutzen	13
2.2.1. Einbezug der Technologieaspekte	13
2.2.2. Überwindung der fehlenden Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck des Technikeinsatzes	14
2.2.3. Adäquate Berücksichtigung der ökonomischen Aspekte der Technologieentwicklung	16
2.2.4. Bevorzugung der nationalen, industriellen und gewerblichen Fertigung und Dienstleistungen.	16
2.2.5. Grundthesen zum Technologieeinsatz in der Schweizer Armee	17
2.3. Wider Spezialisierung und für Flexibilität	18
2.4. Umfassendes Verständnis des Milizgrundsatzes in der Schweizer Armee	19
Exkurs: Vom Gefolge der Kaiser und Könige über Moltkes Grossen Generalstab zum verlängerten Arm der Verwaltung?	20
Historische Entwicklung	21
„Echte Miliz-Generalstabsoffiziere“	23
3. Doktrin	25
3.1. Kriegsverhinderung	29
3.2. Friedensförderung	30
3.3. Unterstützung	31
3.4. Verteidigung	33
3.5. Operative Schulung und Doktrin	34
4. Finanzen	35
5. Personal	38
5.1. Staatspolitische Bedeutung der Miliz	39
5.2. Sicherheitspolitische Bedeutung der Miliz	40

5.3. Militärische Bedeutung der Miliz	41
5.4. Personalkategorien	42
5.5. Leitsätze zum Personal	43
6. Varianten	44
6.1. Bisherige Milizarmee	45
6.2. Durchdienerarmee	48
6.3. Modell des Bundesrates	49
6.4. Swiss National Guard	51
6.5. Spezialisierte Einzelorganisationen	51
6.6. Sistierung der Wehrpflicht, freiwillige Miliz	52
7. Zu klärende Fragen	53
8. Schlussfolgerungen	56
9. Anhang: Verantwortungsträger der Schweiz im Jahr 2011	59

## Zusammenfassende Forderungen an die Bundesbehörden

Die Bundesbehörden sind auf die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vereidigt. Verfassungsvorgaben sind: die Existenz einer Armee, ihre grundsätzliche Organisation nach dem Milizprinzip und die Aufgaben Kriegsverhinderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung. Dazu besteht Wehrpflicht. Davon abgeleitet ergeben sich folgende Forderungen:

1. Der Souverän erwartet von den Bundesbehörden, dass sie die Verfassungsgrundlagen beachtet.
2. Die Schweizer Sicherheitspolitik ist der bewaffneten Neutralität und der Solidarität mit der internationalen Völkergemeinschaft verpflichtet. Beidem gilt es akzentuierter Nachachtung zu verschaffen.
3. Zwischen den notwendigen Eigenleistungen für eine möglichst unabhängige Handlungsfähigkeit und solidarischen Beiträgen an Gemeinschaften sind die möglichen Synergien zu nutzen.
4. Milizgrundsatz heisst WK-Miliz mit mindestens sechs jährlichen Wiederholungskursen nach einer Grundausbildung bis Stufe verstärkte Einheit, was 21 Wochen Rekrutenschule bedingt. Daraus ergibt sich, dass 40% der Dienstage WK Dienstage sein müssen und die Dienstpflicht 270 Tage umfasst.
5. Mit einer Tauglichkeitsrate von rund zwei Dritteln eines Jahrgangs ergeben sich rechnerisch 120'000 Aktive und 6.5 Millionen Dienstage. Dies ist der Preis für die Milizarmee, welche wehrgerecht ist und im Jahresrhythmus den Angehörigen der Armee Zuversicht und Motivation für die Aufgabenerfüllung gibt. Weniger Dienstage pro Soldat bleiben für den Einzelnen unbefriedigend, eine geringere Aushebungsquote verletzt die Wehrgerechtigkeit.
6. Wehrpflicht rechtfertigt sich nicht für banale Hilfsaufgaben, sondern ist für die Intervention und eine ernsthafte Aufgabenerfüllung vorgesehen. 15% Durchdiener und Bereitschaftsformationen von WK-Verbänden sind neben Berufsformationen Ebenbild eines ausgewogenen Bereitschaftssystems. Alarmformationen (Aufgebote der Miliz zuhause) und Mobilmachungskonzepte, die über die ordentliche WK-Planung hinausgehen, sind jedoch nicht für die subsidiäre Unterstützung der Kantone in Betracht zu ziehen, da diese zu geringe Bedeutung hat, um dafür Freiheitsrechte übermassen einzuschränken.
7. Eine Spezialisierung der Soldaten für die verfassungsmässigen Aufgaben ist nur im Einsatzfall vorzusehen; grundsätzlich soll jeder Armeeeingehörige für alle Aufgaben nach Massen vorbereitet werden (Grundbereitschaft).
8. Eine ausreichende Finanzierung für Einsätze, Ausbildung und mögliche nächste Eskalationsstufen ist unabdingbar, wollen die Bundesbehörden gegenüber ihren Wählern glaubhaft sein. Eine Staffel neuer Kampfflugzeuge ist rasch zu beschaffen. Ersatzteile dürfen nicht fehlen und die Modernisierung der Armee muss gewährleistet werden. Allerdings ist keine flächendeckende Beschaffung von Grosssystemen für die aktiven Truppen notwendig, denn eine raschere Modernisierung ist in der gegenwärtigen Lage der flächendeckenden Rüstung vorzuziehen. Dafür sind 5.5 Milliarden Franken ausgabenwirksam aus dem ordentlichen Bundesbudget zulasten anderer Aufgaben anzustreben. 40% müssen als Investitionen eingesetzt werden.



## Vorbemerkung

In den vorliegenden Ausführungen wird dargestellt, wie Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die künftige Ausrichtung der Schweizer Armee einander bedingen und beeinflussen. Bessere Konzepte unterscheiden sich von schlechteren dadurch, dass sie dank stimmigen inneren Zusammenhängen nachhaltiger, effizienter und wirksamer sind; sie sind integral, ganzheitlich.

Militärstrategie umfasst zwei Bereiche: Zum einen geht es um Ziele, Mittel und Wege, wie Kriege geführt und Konflikte gelöst werden. Zum anderen geht es um die Weiterentwicklung der Streitkräfte, welche eine definierte Bereitschaft erreichen und bewahren sollen. Treffend fordert Desportes ganz generell: „Qu’elles s’y préparent ou la conduisent, l’action est la finalité des armées“<sup>3</sup>

Die strategische Dimension besteht darin, dass die Potenziale für morgen bereitzustellen sind. Darin unterscheidet sich Strategisches Management vom operationellen, im Militärischen vom operativen und taktischen Handeln, welches sich vor allem auf die Gegenwart bezieht. Man mag nun bezüglich der militärstrategischen Bedeutung von Kampagnen skeptisch sein und argumentieren, dass die Schweiz als neutraler Kleinstaat kaum in die Situation kommen werde, Militärstrategisches leisten zu müssen, da solches nur mehr im Verbund stattfindet.<sup>4</sup> Man mag diese Auffassung teilen oder auch nicht; mindestens aber ist es unabdingbar, dass in der Armee ein gewisses Grundverständnis für die Kampagnenplanung vorhanden ist. Keinen Dispens kann es jedoch für den zweiten Bereich der Militärstrategie, denjenigen der Streitkräfteentwicklung geben. Immerhin geht es um eine Organisation mit mehreren Milliarden Franken Aufwand und einem Vollzeitaequivalent von rund 30'000 Mitarbeitenden. Angesichts dieser Grössenordnung wirkt die wiederholten Äusserung der Armeeführung, "die Politik soll uns sagen, was sie von der Armee will", für eine oberste Führung einer Organisation etwas gar zurückhaltend.

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft hat sich wiederholt sorgfältig mit den bundesrätlichen Papieren auseinandergesetzt und vertritt die Meinung, dass weder der sicherheitspolitische Bericht, noch der Armeebericht und seine Zusatzberichte genügen.<sup>5</sup> Inzwischen sind die meisten Milizorganisationen dieser Auffassung gefolgt. Viele Mitarbeiter der Militärverwaltung scheinen frustriert und besorgt um ihre Stellen. Bundesrat und Armeeführung handeln kaum mit klaren Vorstellungen und Überzeugungskraft, sondern scheinen sich eher vom Alltag treiben zu lassen. Vermehrt werden Voten laut, man solle konkrete Vorschläge vorlegen, statt nur Produkte zu kritisieren und bessere Prozesse zu fordern. Das ist natürlich gegenüber den Milizorganisationen und Milizsoldaten etwas billig angesichts der zahlreichen Staatsangestellten, die dafür beschäftigt werden, sich mit den gestellten Fragen zu befassen, eingedenk des gleichzeitig wiederholt geäusserten Willens des Bundes, auf Drittleistungen zu verzichten, und angesichts der ebenso zahlreichen Parlamentarier in den sicherheitspolitischen Kommissionen, in den Finanzkommissionen und in den staatspolitischen Kommissionen beider Räte, die sich alle mit der Qualität der Arbeit der Bundesbehörden zu befassen haben.

---

<sup>3</sup> Général Vincent Desportes, Commandant le Collège interarmées de défense, dans : Décider dans l'incertitude, 2<sup>e</sup> Edition, Paris 2007, Seite 9

<sup>4</sup> Vgl. Bruno Lezzi, Wider die sicherheits- und verteidigungspolitische Stagnation, in: Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Schweiz im 21. Jahrhundert, Zürich 2011

<sup>5</sup> Vgl. die letzten Publikationen unter [www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)

Es soll im Folgenden dennoch darum gehen, die gelegentlich allzu banalen Diskussionsbrocken samt ihrer mediokren medialen Überhöhung aufzugreifen, abzurunden und in Zusammenhang zu stellen. Nicht boulevardesques Mittelmass (oder noch weniger) ist gefragt, sondern die notwendige Ernsthaftigkeit und Durchdringungstiefe soll angestrebt werden. Es schadet auch nichts, wenn gestandene Funktionäre wieder einmal gründlich lesen und nachdenken müssen. Schnellschüsse gehören höchstens auf den Jahrmarkt. Nebenbei sei erwähnt, dass mit smartvote.ch oder ähnlichen Instrumenten diesen Wahlherbst jene Beurteilungsgrundlagen vorlagen, welche es dem Volk ermöglicht haben, Politiker zu wählen, die in der Sache richtig und ausreichend verdrahtet sind und Standhaftigkeit erhoffen lassen. "Die modernen Technologien scheinen die Demokratie zu begünstigen"<sup>6</sup>.

Für Armeeangehörige und das breite Volk sind die alltags- und parteipolitischen Ränkespiele weniger von Interesse; vielmehr sind politische Rahmenbedingungen erwünscht, welche eine dem Schweizer Qualitätsanspruch genügende Militärstrategie ermöglichen. Es schadet nichts, sich dabei an der global kompetitiven Schweizer Exportindustrie zu orientieren und gleichzeitig die Grundlagen des Binnenmarktes zu beachten. Militärstrategie hat zur Aufgabe, künftige Erfolgspositionen zu gewährleisten. Eine Armee am Abgrund hiesse, dass die Streitkräfteentwicklung gescheitert wäre. Dies ist bisher entgegen allen Unkenrufen keineswegs der Fall. Man kann sich sogar die Frage stellen, inwiefern die parteipolitisch motivierten Voten von links und rechts den Straftatbestand der Störung der militärischen Sicherheit erfüllen. Bis jetzt ist allerdings das Divisionsgericht 4, welches für Delikte in Bern zuständig wäre, nicht aktiv geworden.

Strategisches Denken basiert auf Aufträgen oder Bedürfnissen, entwickelt im militärischen Zusammenhang eine Zielsetzung, klärt den Mittelbedarf und legt die Verfahren fest: Ziele, Mittel, Verfahren nach St. Gallen Konzept; ends, ways, means im angelsächsischen Sprachgebrauch. In der Schweiz wie im Ausland haben sich dabei im militärischen Kontext Aufgaben, Doktrin, Finanzen und Personal als zu definierende Bereiche bewährt.

Eine detaillierte, wissenschaftliche Auslegung von möglichen Varianten kann hier nicht geleistet werden; sie bleibt den Geschichtsschreibern oder Sozialwissenschaftlern, besser aber einer zuständigen Kommission oder die Armee unterstützenden Dienstleistern vorbehalten. Man kann aber sehr wohl einige integrierende Überlegungen auf wenigen Seite andeuten. Der Versuch sei deshalb gewagt.

## **1. Erfolgreiches Strategisches Management folgt einer stringenten Methodik, lässt Raum für Intuition und wird durch die operationelle Umsetzung präzisiert**

Während die sicherheitspolitische Ebene normative Aussagen formuliert, Fragen nach Sinn und Zweck beantwortet, zugrundeliegende Werte, Interessen, Bedürfnisse ermittelt und daraus Aufgaben ableitet sowie die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel zuweist, befasst sich die strategische Stufe damit, wie die Erfolgspotenziale der Zukunft konkret aufgebaut werden. Die

---

<sup>6</sup> Hermann Lübke in einem Referat auf dem Lilienberg, Ermatingen 2010

Auseinandersetzung mit dem Umfeld und mit der bisherigen Organisation hilft, Stärken und Schwächen zu erkennen und erlaubt es, geeignete Optionen zu entwickeln.

Vielfalt und Dynamik erfordern ein strategisches Vorgehen, um eine zeitgemässe Armee zu gestalten und lenken. Das heisst, dass die relevante Umwelt und die Organisation selbst zu analysieren sowie Szenarien und Optionen zu entwickeln sind. Zur Umwelt gehören die Beurteilung der Bedrohung, der militärischen Potenziale, der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der politischen und gesellschaftlichen Präferenzen und Zuständigkeiten auf allen relevanten Systemebenen sowie der heutigen und künftigen technischen Möglichkeiten. Die Grundsätze des Risikomanagements und die Entwicklungsdynamik in diesen Bereichen sind dabei besonders zu beachten. Für die Bedrohungsanalyse heisst dies etwa, dass nicht nur die aktuelle Bedrohung und die wahrscheinlichen Risiken zu berücksichtigen sind, sondern ebenso Potenziale, Irreversibilitäten und Restriktionen durch die Entscheidungsverfahren für künftige, möglicherweise notwendige Massnahmen.

Zur Situation kann Folgendes festgehalten werden:

1. Mit Sicherheit befassen sich alle gesellschaftlichen Stufen, vom Einzelnen bis zur Völkergemeinschaft. Politisches Handeln erfolgt auf den Stufen Gemeinde, Kantone, Bund, Regionen und Völkergemeinschaft. Robustes militärisches Handeln erfolgt primär in internationalem Rahmen mit dem Zweck, den Wirkungskreis eines Despoten einzuschränken, Brandherde zu löschen und eine Ausbreitung des Konflikts zu verhindern. Armeen können im Auftrag verschiedener Stufen eingesetzt werden. Also müssen sie dies trainieren und die Führungsorganisation darf sich nicht auf typische Einsätze einer bestimmten Stufe ausrichten. Denn die Art der künftigen Einsätze ist ihrer Natur nach ungewiss.
2. Neutralität und Solidarität ergänzen sich. Wenn sich benachbarte Nationalstaaten mit militärischen Mitteln gegenüber stehen, ist für einen Kleinstaat die bewaffnete Neutralität ein intelligenter Ansatz, welcher kriegsverhindernd wirkt, den Selbstbehauptungswillen manifestiert und deeskalieren hilft. Die grundsätzliche Zurückhaltung ist aber kein Widerspruch zur militärischen Zusammenarbeit in anderen Fällen, etwa wenn Resolutionen der Vereinten Nationen vorliegen, die unmittelbare Nachbarschaft, respektive ihre Nationalstaaten, im Rahmen des Völkerrechts agieren oder wenn nach einer Verletzung der Neutralität die militärische Selbstbehauptung gemeinsam organisiert wird.
3. Streitkräfte sind das physische Element des staatlichen Gewaltmonopols. Ihre Legitimation erfolgt im Rahmen einer demokratisch legitimierten Sicherheitspolitik. Sie bearbeiten sechs Themenbereiche: Eroberung, nukleare Auslöschung, Zerstörung, Verteidigung, Schutz und Assistenz.
4. Sicherheitspolitik ist Teil einer Gesamtstrategie zur Wahrung der nationalen Interessen. Sie hängt eng mit der Aussen- und der Finanzpolitik zusammen. Moderne Streitkräfte sind demokratisch legitimiert und respektieren das Völkerrecht. Sie stehen auf rechtsstaatlich einwandfreien Grundlagen.
5. Die massgeblichen Verfassungsgrundlagen der Schweiz verlangen die Existenz einer Armee, die grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert ist, Kriegsverhinderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung. Dazu besteht Wehrpflicht.

6. Die Schweizer Bevölkerung will eine Armee mit weitgehenden Fähigkeiten. Es besteht zwar eine Meinungsvielfalt bis in alle Extreme; aber bei jeder Abstimmung und auch wieder die jüngsten Befragungen belegen, dass eine grosse Mehrheit eine fähige Schweizer Armee will.<sup>7</sup>

Aber auch organisationsintern gibt es wesentliche Voraussetzungen, die in strategischer Hinsicht zu beachten sind:

1. Sicherheitspolitik verlangt professionelles Risikomanagement auf Stufe Staat. Dieses richtet sich auf die gefährlichsten Risiken aus, deckt die wahrscheinlichsten aus dem Stand ab und muss Restrisiken in Kauf nehmen. Zur Zeit ist strittig, welche diese Restrisiken sind. Während die einen Krieg generell dazu zählen und die Armee abschaffen wollen, ist bis in weite Teile der Bundesbehörden zu konstatieren, dass robuste Verteidigungsfähigkeiten mit Sprüchen wie "... in St. Margrethen müssen keine Panzer mehr bekämpft werden" als unnötig erachtet werden, während richtigerweise "la maîtrise de la violence" in der ultima ratio wohl ganz anders schwere Mittel braucht, anders als dies offenbar die meisten Entscheider glauben. Überhaupt kann so etwas wie eine "Aushebungsfalle" beobachtet werden: Den wenigsten Exponenten der Schweizer Sicherheitspolitik und der militärstrategischen Stufe gelingt es, den engen Blickwinkel ihrer eigenen Aushebungsfunktion zu verlassen: Luftschützer bleiben subsidiäre Katastrophenhelfer, Fliegerabwehrsoldaten stört es wenig, wenn keine neuen Kampfflugzeuge beschafft werden, Territorialinfanteristen möchten den Kantonen vorzugsweise in subsidiären Einsätzen die Kosten eines (vom Volk und den Kantonsparlamenten sehr zurüchhaltend beurteilten) Ausbaus der Polizeikräfte ersparen. Die Infanterie weiss heute noch nicht richtig, was mit einem Radschützenpanzer anfangen und die Fallschirmaufklärer stören die Fallschirmabsprünge der Grenadiere. Nur wenigen gelingt es, die moderne Form der teilstreitkräfteübergreifenden Zusammenarbeit für die Unterbindung von Gewalt sachlich ausgewogen zu beurteilen und sich dafür unvoreingenommen zu engagieren.
2. Die politischen Querelen und das wortreiche, aber zumeist aussagelose Beiseitestehen der meisten Höheren Stabsoffiziere, wenn es um Sinn und Zweck der aktuellen und künftigen Armee geht, haben zu einem tatsächlichen Verständnisdefizit geführt. Hier gilt es durch überlegte Kommunikation den drängenden Bedarf nach Klärung abzudecken. Verschiedene Texte von Milizorganisationen können dazu als Grundlage dienen, nicht zuletzt mag auch dieses Papier dazu dienen, einen Beitrag zu leisten.
3. Während auf Verfassungstufe Leistungen und Ressourcierung zweckmässig geregelt sind, entstehen auf den folgenden Gesetzesstufen und in der praktischen Umsetzung durch Verwaltung und Armeeführung kaum akzeptable Relativierungen, welche die Organisation in unsäglicher Weise in Frage stellen. Was mit der Beschneidung notwendiger Finanzen seinen Anfang nahm, wird durch Führungsschwäche, vorseilenden Gehorsam und verwaltungsinterne Restriktionen gänzlich verunmöglicht. Wie sonst lässt sich erklären, dass der Chef VBS eine Studie über eine Milliarde Franken Einsparungen verlangt, im selben Jahr aber eine halbe Milliarde an Kreditresten auszugeben ausserstande ist. Warum werden Stäbe reorganisiert, wenn anschliessend nur noch ungenügende Qualität in Planung und Führung besteht? Warum werden die Verwaltung auf falsche Kompromisse im Bundesrat eingeschworen und Höheren Stabsoffizieren Redeverbot erteilt, wenn selbst Insider immer

---

<sup>7</sup> Vgl. die sieben Abstimmungen 1989 bis 2010 und die jährlichen Befragungen der Militärakademie an der ETH Zürich.

weniger die bundesrätlichen Entscheide nachvollziehen können, wie dies zum Beispiel bei der Lektüre des Blog der Gesellschaft der Generalstabsoffiziere erkennbar wird. Ganz anders ist jedoch die Qualität in der aktiven Truppe und in den Lehrverbänden, wo dank einer Rekrutenschule von 18 bis 21 Wochen und jährlichen Wiederholungskursen von drei Wochen wenigstens dann gute Arbeit geleistet werden kann, wenn die obere taktische Stufe die Chancen nutzt und ihrer Aufgabe gewachsen ist. Der Mangel an Volltruppenübungen mit zweckmässigem Waffenverbund und einsatzorientierten Zusammenarbeitsformen zeigt, dass dies bei weitem nicht überall begriffen worden ist und die Passivität mancher Vorgesetzter erzeugt zu wenig Druck, als dass die Situation verbessert würde. Angesichts der guten Arbeit an der Basis bleibt dies unverständlich.

4. Die verschiedenen Personalkategorien erlauben eine gute, abgestufte Bereitschaft. Dass angesichts der Knappheit an Führungsgehilfen weiterhin auch nur gekaderte Reserveformationen bestehen, ist in jeder Hinsicht unverständlich. Nur die Kombination von Stabstraining, Simulationen und Volltruppenübungen erlauben es im Ausbildungsbetrieb, eine ausreichende Führungsqualität zu erreichen. Wer einer dieser drei Formen ausweichen zu können glaubt oder als Vorgesetzter einwilligt, darauf zu verzichten, verkennt seine Verantwortung und schadet der militärischen Sicherheit. Solche Vorgesetzte legitimieren eine unverzeiliche Störung des Militärs.

Analysen der Organisation und des Umfeldes reichen aber nicht als Entscheidungsgrundlage, sondern es sind Konsequenzen abzuleiten. Ein tauglicher Strategieprozess leistet dies in der Form, dass verschiedene strategische Optionen konzipiert werden. Diese müssen mehr sein als irgendwelche Zahlenspielerereien oder plakativ hingeworfene Schwerpunkte.

Strategische Optionen beschreiben die Ziele, die zur Erreichung vorgesehenen Fähigkeiten und Verfahren sowie die dazu notwendigen Mittel, insbesondere Personal und Finanzen. DUOAMPIFK oder Modifikationen dieses Kunstwortes für Doktrin, Unternehmensentwicklung, Organisation, Ausbildung, Material, Personal, Informatik, Finanzen, Kommunikation als Rahmen für die Streitkräfteentwicklung können in einem ersten Schritt auf Doktrin (im Sinne von Verfahren), Personal und Finanzen reduziert werden, denn die übrigen Bereiche leiten sich von diesen Kernbereichen ab. Die Optionen sind zudem die Grundlage für spätere militärstrategische und operative Verfeinerungen. Doktrin, also Leistungsprofil, abgestufte Bereitschaft und Aufwuchs, die Art und Anzahl des Personals sowie die Finanzierung der Armee und im weiteren der Sicherheitspolitik sind politische Entscheide. Sie sind aber keine unabhängigen Variablen. Die Gestaltung eines stimmigen Gesamtsystem bedarf deshalb umfassender Fachkenntnisse, wie sie nur vielfältig gemischte Arbeitsgruppen mit professioneller methodischer Unterstützung gewährleisten können. Es liegt in der Verantwortung des Bundesrates, einen gangbaren Weg von ausreichender Qualität einzuschlagen. Der Abbau verwaltungsinterner Sachkompetenz und die Bildung neuer Ausschüsse ist für eine derart zentrale Verbundthematik, wie sie die Sicherheitspolitik darstellt, kein genügender Lösungsansatz.

## **2. Anspruch bei den Aufgaben der Armee**

Über alle Zeiten lassen sich vier Motivgruppen für Konflikte erkennen: Lebensweisen, Territorien, Wege, Ressourcen. Angst, Erniedrigung und Ohnmacht ergänzen diese auf psychologischer Seite.

Weiterhin gilt der Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Das Spielfeld militärischen Handelns bleibt mit erobern, nukleare Auslöschung, zerstören, verteidigen, schützen und unterstützen vorgegeben. Die Beteiligung ist von Staat zu Staat unterschiedlich.

Die Führbarkeit von militärischen Kampagnen ist allerdings markant schwieriger geworden, Erfolg ist immer weniger absehbar. Mühe bereiten die asymmetrischen Formen des Terrorismus. Immerhin konnten terroristische Kampagnen unter anderem mit erhöhten Sicherheitsmassnahmen im Flugverkehr, mit Transparenz in den Zahlungsströmen und der Bekämpfung von Drogenhandel und Geldwäscherei begegnet werden. Wo Terrorschläge trotzdem stattfinden, wird der Schutz der Bevölkerung oft auch zur militärischen Aufgabe. Die angezeigten Aufgaben reichen von der Luftraumüberwachung über Katastrophenhilfe und Humanitärer Hilfe bis zur subsidiären Unterstützung moderner, gut funktionierender Staatswesen und weiter bis hin zu deren teilweisen oder ganzen Vertretung im Rahmen von Friedensförderungs- und Sicherheitsassistenzoperationen. Nicht zuletzt geht es dort darum, das Phänomen der „accidental guerilla“<sup>8</sup> zu vermeiden, immer geht es um "la maîtrise de la violence", wie es Général Rafennes kürzlich in einem Gespräch in Bern nannte.<sup>9</sup>

Die massgeblichen Verfassungsgrundlagen der Schweiz verlangen die Existenz einer Armee, die grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert ist, Kriegsverhinderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung. Dafür besteht Wehrpflicht.

Was einfach formuliert ist und eine lange Tradition hat, erfährt heute immer kuriosere, gelegentlich erfolglose und inkonsequente Umsetzungen. Trotzdem beurteilen Politik und Armeeführung die gegenwärtigen, nicht allzu anspruchsvollen Einsätze durch das Band als erfolgreich. Viele innere Zusammenhänge sind dennoch nicht mehr genügend bewusst oder ganz unbekannt. Aufgrund eigener wiederholter Erfahrungen mit und in der Schweizer Armee kann man zur Auffassung gelangen, dass die Qualität der Schweizer Armee höher sein könnte. Sie reicht bei weitem nicht, um ihre Aufwände zu rechtfertigen. Dies äussert sich darin, dass das Niveau der Grundbereitschaft in völlig beliebiger Weise nurmehr Resultierende des Militäralltags ist.

Zahlreiche Beispiele belegen, dass auch berechtigte Kritik an den Leistungen von Stäben mit einer gewissen Arroganz zurückgewiesen werden, während gleichzeitig die angezeigten Leistungen nicht erbracht oder gar verweigert werden.<sup>10</sup>

Angesichts der Bedeutung der Aufgaben unter erhöhtem Risiko bis allenfalls hin zum Einsatz des Lebens und der speziellen Ressourcierungssituation der Armee mittels Steuergeldern und Wehrpflicht muss es um Sorgfalt und höchste Qualität gehen. Alles andere ist zynisch und einer modernen Demokratie unwürdig. Diese Dimension der derzeitigen militärpolitischen Schwäche ist es denn auch, welche die staatspolitischen Kommissionen des Parlaments aufhorchen lassen müsste. Auch hier würde gelten, dass man Aufgaben richtig macht, oder die Schule verlässt.

---

<sup>8</sup> Vgl. David Kilcullen, *The accidental Guerrilla*, London 2009

<sup>9</sup> Général de Corps d'armée Jean-Paul Rafennes bei einem Empfang der französischen Botschaft in Bern anlässlich der Verleihung des Ordens der Ehrenlegion an Oberst i Gst Peter Schneider am 19.5.2011

<sup>10</sup> Ob in resumierenden Betrachtungen, wie jenen des ehemaligen Stabschefs Operative Schulung, Divisionär Gustav Däniker, oder in einschlägigen Übungsberichten von Armeestabsübungen: Zu oft wird ein betrübliches Bild unzureichender Qualität in der Führung gezeichnet und mit jeweils zeitgeistigen Begründungen schön geredet.

Gelegentliche Hinweise, solche Ansprüche würden die Armee überfordern, sind unangebracht und zurückzuweisen, denn zum einen kannte die Schweizer Armee Zeiten, in denen sie diesem Anspruch besser genüge, zum anderen gibt es auch aktuelle ausländische Beispiele für eine qualitativ gute Arbeit.<sup>11</sup>

In der Schweiz muss geklärt werden, wie Qualitätsanspruch, Ressourcierung und Umfang der Armee in Einklang gebracht werden können. Die in dieser Arbeit aufgezeigten Optionen sollen mithelfen, die Entscheidungsfindung zu erleichtern. Mehr Geld für weniger Qualität und schlechtere Leistungen ist zu bekämpfen, auch wenn die Bundesbehörden derzeit daran sind, dieser Versuchung zu erliegen, um sich keine Blöße zu geben.

Eine Reihe von Fragen<sup>12</sup> sind mehrheitsfähig zu klären:

- Was wird unter Verteidigungsfähigkeit verstanden? Welches Niveau wird angestrebt? Sind vollständige Fähigkeiten notwendig?
- Welche Bedeutung wird der WK-Miliz aus staatspolitischer und militärischer Sicht beigemessen? Ist die Miliz Gratisressource oder geht es um Bürger und Wähler in Uniform? Was sind kostenoptimale Fähigkeitsträger? Wie wird ein optimaler Personalmix gewährleistet und wie werden Erfahrung und Einfluss auf Kaderstufe zweckmässig verteilt? Kann eine Armee allein von militärischen Ausbildern geführt werden? Ist Armeeführung ein Vorpensionsrolle, ein politischer Verschleissjob oder eine ausgesprochen anspruchsvolle Führungsaufgabe?
- Welche Unterstützungsaufgaben der Armee sind Resultat einer geklärten und finanzierten Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen, welche sind dank Synergieeffekten auch noch zu rechtfertigen?
- Welche Bedeutung kommt der Friedensförderung zu? Wie zeigt sich die Schweiz solidarisch in Krisen? Wie werden Synergien zwischen Aufgaben im Ausland und im Inland geschaffen? Ist Friedensförderung überflüssig oder allein relevant für die Aufstellung der Schweizer Armee?
- Wie werden Mehrheiten für Rüstungsausgaben gefunden? Welche Rüstungsgüter können auch zivilen Zwecken dienen? Kann der Anteil militärspezifischer Güter reduziert werden? Kann dies allenfalls sogar konfliktbegrenzend wirken?

Bei der Beantwortung dieser Fragen gilt es drei Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz zur bewaffneten Neutralität ist nicht überholt, wie dies auch über 90% der Schweizer Bevölkerung gemäss den wiederkehren Studien zur Sicherheit regelmässig beurteilen.<sup>13</sup> Was als Kleinstaat im Falle von Konflikten zwischen grösseren Nachbarstaaten weiterhin ein gutes Rezept ist, gilt jedoch nicht automatisch in allen Fällen. Wenn die Staatengemeinschaft oder die OSZE in ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung militärische Einsätze beschliessen, geht es nicht um Neutralität, sondern um Solidarität. Diese ist jederzeit, besonders aber dann von Bedeutung, wenn man wie vorgesehen in Betracht zieht, nach erfolgter Verletzung der Neutralität durch einen Dritten sich allenfalls auch im Verbund zu wehren. Schliesslich gilt es ganz allgemein festzuhalten, dass

---

<sup>11</sup> Man vergleiche etwa die jüngsten sicherheitspolitischen Festlegungen Australiens.

<sup>12</sup> Vgl. auch Kapitel 7

<sup>13</sup> Vgl. Tibor Szvircsev Tresch et al., Sicherheit 2011, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, CSS/MILAK ETH Zürich

Verteidigungsoperationen kaum mehr nicht in internationalem Verbund durchgeführt werden. Sie lassen sich dadurch besser legitimieren. Diese Aspekte legen nahe, dass eine wohlüberlegte, grundsätzlich positionierte, internationale militärische Zusammenarbeit angezeigt ist. Die Fähigkeit dazu ist ein wesentliches Element einer zeitgemässen Sicherheitspolitik. Und Fähigkeiten sind in der Praxis zu üben.

- Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten legt in Artikel 4 Absatz 3 Littera b Grenzen für die Wehrpflicht, insbesondere aber auch für Ideen einer allgemeinen Dienstpflicht:

#### Art. 4 Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.

(2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.

(3) Nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne dieses Artikels gilt

- a) eine Arbeit, die üblicherweise von einer Person verlangt wird, der unter den Voraussetzungen des Artikels 5 die Freiheit entzogen oder die bedingt entlassen worden ist;
- b) eine Dienstleistung militärischer Art oder eine Dienstleistung, die an die Stelle des im Rahmen der Wehrpflicht zu leistenden Dienstes tritt, in Ländern, wo die Dienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkannt ist;
- c) eine Dienstleistung, die verlangt wird, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen;
- d) eine Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten gehört.

Eine allgemeine Dienstpflicht ist aus liberaler Sicht abzulehnen. Neu als übliche Bürgerpflicht eingeführt werden könnte sie nicht, da "üblich" auf eine gängige Praxis verweist. Mit Littera c liesse sich allenfalls Spontanhilfe abdecken, keineswegs aber eine systematische Vorbereitung mit Wiederholungskursen oder Truppenbereitstellungen auf Reserve. Schliesslich wäre auch zu beachten, dass unter dem Gleichheitsartikel der Schweizer Bundesverfassung die Gleichbehandlung von Mann und Frau zu erörtern wäre. Mit einiger Wahrscheinlichkeit liesse sich die geschlechtsspezifische Ausgestaltung der Pflichtarbeit, wie sie für Wehrdienste bisher akzeptiert wird, nicht beibehalten.

- Schliesslich ist in jüngster Zeit generell ein relativer Bedeutungsverlust der Nationalstaaten gegenüber Gemeinden und Kantonen einerseits, Regionen und der globalen Völkergemeinschaft andererseits festzustellen. Offenbar gilt es zu akzeptieren, dass eine Reihe von Problemstellungen auf anderen als den nationalen Regierungsebenen besser bewältigt werden können. Man mag dies bedauern oder gar bekämpfen; Fakt bleibt jedoch, dass in der Sicherheitspolitik das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der unteren Regierungsebenen, insbesondere der Kantone, und die internationale Kooperation zugunsten der oberen Regierungsebenen die Bedeutung der Nationalstaaten reduzieren. Eigentlich würde man erwarten, dass die Bundespolitik sich auf solche Veränderungen einstellt, statt die aussengerichteten, sicherheitspolitischen Aspekte weitgehend zu ignorieren. Jedenfalls muss als Alarmzeichen gelten, wenn das Departement des Äusseren nicht mehr im Sicherheitsausschuss des Bundesrates vertreten ist. Nicht alle sicherheitspolitischen Probleme lassen sich mit Subventionsmechanismen lösen.



Bereits diese kurze Zusammenstellung relevanter Einflussfaktoren zeigt, dass die Ansprüche an die Armee eigentlich umfangreich und weitgefächert wären. Jedenfalls wird klar, dass eine ganzheitliche Betrachtung notwendig ist. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens besteht ein innerer Zusammenhang zwischen Problemstellung und -lösung; sind die Zusammenhänge vielfältig und dynamisch, müssen auch die Lösungsansätze dazu passen. Schnellschüsse und Lösungen mit gesundem Menschenverstand reichen dann nicht, wenn Vernetzungen und Zeitbedarf den individuellen Erfahrungshorizont übersteigen. Besonders fatal sind einfache und punktuelle Aktivitäten, sogenanntes "Mikromanagement", weil damit Problemlösungsfähigkeit und Engagement vorgetäuscht werden, während tatsächlich auch noch die letzten benötigten Ressourcen gebunden werden. Je mehr eine Führungsmannschaft überfordert ist, um so häufiger ist dies zu beobachten.<sup>14</sup>

## **2.1. Integration und Vernetzung im Aufgaben- und Leistungsspektrum der Armee**

Die bisherigen Ausführungen der Armeepflege gehen zu wenig von den Vernetzungen und Synergien aus. So wurde bisher kaum überlegt, inwiefern zum Beispiel die Unterstützung der zivilen Behörden im Inland und Sicherheitsassistentendienste im Ausland Gemeinsamkeiten aufweisen. Generell dürften die nationalen Grenzen bei Operationen unterhalb der Kriegsschwelle weniger wichtig sein, da die militärischen Aufgaben in der Friedensförderung und bei subsidiären Einsätzen im Inland vergleichbar sind. Zwar mögen die Umstände immer wieder wechseln, im Kern aber geht es immer um die Eindämmung von Gewalt grösseren Ausmasses. Die erkennbaren Synergien legen nahe, keine allzu grosse Spezialisierung zu suchen, da sonst die Gefahr besteht, dass Ineffizienzen entstehen.

## **2.2. Chancen der Technik nutzen**

Technik dient dazu, die menschlichen Kräfte zu erhöhen. Dies spielt in Konflikten und Kriegen eine doppelte Rolle. Zum einen geht es um die schiere Kräfteüberlegenheit, zum andern aber auch auch - wie im Zivilen - um eine kostenoptimale Leistungserbringung, welche zumindest durch Formen der Automatisierung erreicht wird. Will man die technologischen Chancen nutzen, gilt es vier Punkte aufzugreifen.

### **2.2.1. Einbezug der Technologieaspekte**

Die technologischen Aspekte und das relevante Umfeld erscheinen heute und künftig markant anders als vor 30 bis 60 Jahren; man denke nur etwa an die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie bezüglich Raum, Kraft und Zeit. Dies darf die Schweizer Sicherheitspolitik nicht ausblenden.

Die bewaffnete Neutralität ist ein von innen wie aussen gesehen taugliches Konzept für einen Kleinstaat zwischen mächtigen, befeindeten Nachbarn. In der zweiten Hälfte des zwanzigsten

---

<sup>14</sup> Vgl. Dieter Dörner, Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, Hamburg 1989

Jahrhunderts sind jedoch zahlreiche internationale Institutionen entstanden, welche massgeblich Sicherheit in Europa geschaffen haben. Alle Nachbarn unternehmen seit vielen Jahren gemeinsame Sicherheitsanstrengungen, weshalb das Abseitsstehen der Schweiz immer weniger verstanden wird. Diese Beurteilung gewinnt an Gewicht, weil zudem keine Differenz in der Wahrnehmung der aktuellen und künftigen Bedrohung zwischen dem Umfeld und der Schweiz besteht. Zu Recht hat der Bundesrat in den Leitlinien zur Armee XXI deshalb festgehalten, das Interoperabilität zu gewährleisten sei, zumal seit jeher die Kooperation in einem Selbstverteidigungsfall auch dem Neutralen zusteht. In technologischer Hinsicht ist in der Gegenwart nicht mehr der Krieg der Vater aller Dinge, wie dies Heraklit vor zweieinhalb Jahrtausenden ausführte, sondern neben der wissenschaftlichen Forschung sind es vor allem die private und staatliche Nachfrage, welche aufzeigen, wo sich Investitionen und damit Fortschritt lohnen. Völlig verkehrt wäre es nun aber, quer zur globalisierten und konzentrierten Industrielogik oder zu den sicherheitspolitischen Nachfragegemeinschaften inzwischen künstliche gewordene Grenzen zu erhalten und sich in strategischer Hinsicht durch nationale, herkömmliche Industriestrukturen einschränken zu lassen. Taktgeber sind die funktionellen Möglichkeiten moderner Systeme zu Wasser, an Land, in der Luft und im Cyberspace. Die Schweiz ist deshalb gut beraten, durch eine enge Zusammenarbeit mit potenziellen Lieferanten im In- und inzwischen vor allem im Ausland zu gewährleisten, dass sie auf der Höhe der Zeit bleibt. Anzumerken bleibt, dass der internationale Kapitalverkehr und qualifiziertes Schweizer Personal ausreichend flexibel ist, um sich in wettbewerbsfähigen, internationalen Unternehmen zu behaupten. Ein staatlicher Schutz von Arbeitsplätzen schützt vor allem schlechtes Management, fördert die Bürokratie und zieht unqualifizierte Arbeitskräfte an.

### **2.2.2. Überwindung der fehlenden Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck des Technikeinsatzes**

Aus systemischer Sicht geht es bei militärischen Einsätzen immer um einen Sensor-Effektor-Kreislauf. Technik dient dabei der Erhöhung der Leistungsfähigkeit, indem sie das menschliche Mass bezüglich Raum, Kraft und Zeit erweitert. Insofern ist die Bedeutung der Technologie im militärischen Zusammenhang mit dem Zivilen vergleichbar. Auch hier sind Automatisierung, Informationstechnologien und besondere Werkstoffe relevant. Streitkräfte eines modernen Landes können sich keine musealen Ausprägungen erlauben, wenn sie glaubhaft sein wollen. Hierbei ist die Schweiz besonders gefordert, weil sie erstens eines der innovativsten Länder der Welt ist, zweitens mit dem Milizgrundsatz einen automatischen Austausch über Branchengrenzen hinweg erfährt und drittens weil sie als Ausdruck der bewaffneten Neutralität dauernd eine plausible Abhaltewirkung zu erzeugen hat.

Die Überwindung einer fehlenden Auseinandersetzung mit Sinn und Nutzen des Technologieeinsatzes, welche zu notwendigen Funktionen, dem Leistungsprofil der Armee und damit zu den benötigten Fähigkeiten führen sollte, ist dringend.

Die technische Ausstaffierung einer Organisation ist Resultat des Faktoreinsatzes Arbeit und Kapital. Technik ist die Voraussetzung, um zu teure Arbeit zu automatisieren. Jeder Faktoreinsatz rechtfertigt sich aber nur durch den Nutzen, welche eine Organisation erbringt und den Sinn ihrer Leistungen. Grundsätzlich bewegen sich Armeen in sechs Tätigkeitsgebieten: Eroberung, nukleare Auslöschung, Vernichtung, Verteidigung, Schutz und Unterstützung. In dem jüngst vorgelegten Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht hat es der Bundesrat verpasst,

in stringenter Form Sinn und Nutzen der Armee in Zukunft aufzuzeigen. Es leuchtet sofort ein, dass eine "Molankegelarmee" und eine breitbandige, strategische Reserve für die Handhabung des Gewaltmonopols zur staatlichen Selbstbehauptung zweierlei sind. Ebenso unterschiedlich sind der Bedarf an Arbeit und Kapital und dadurch der Technologiebedarf. Soll mittelfristig die Vernichtung militärischer Potenziale und die Verteidigung durch Waffeneinsatz mit Kalibern über 10mm als Reaktion auf Eroberung durch einen ungewissen Gegner weiterhin möglich sein, hat sich der notwendige Technologieeinsatz an den sich entwickelnden globalen technischen Möglichkeiten zu orientieren und nicht an einer eher bisher verfügbaren, arbeitsintensiven, mittleren Technologiestufe. Eine konsequente, funktionsorientierte Betrachtung wird zu einer durchaus geschickten Kombination von low, smart und high Tech führen können. Beton und Stahl werden aus preislichen Gründen durch moderne Verbundwerkstoffe nicht vollständig abgelöst werden und die Bekämpfung von Punktzielen mit genau dosierter Brisanz über beliebige Distanzen geht ohne Informationstechnologien nicht. Zu meinen, man könne mit einer mittleren, handwerklich orientierten Technologie flächendeckend mit ausreichender Wirkung vor Ort sein, ist illusorisch geworden. Zu sehr haben sich die Wirkfläche und mögliche Wirkungskraft je Soldat erhöht, zu knapp sind die Finanzen.

Nochmals anders sieht die notwendige Technik einer Armee aus, welche primär schützt und unterstützt. Es sind aber nicht nur die Armeeaufgaben, welche den Technikeinsatz beeinflussen, sondern auch die Bedeutung der Mobilität, der Interoperabilität, der Entwicklungsfähigkeit, der (gewählten) Ablaufgeschwindigkeit des Sensor-to-Shooter-Loops sowie der personellen und finanziellen Verfügbarkeit, respektive des politischen Ressourcierungswillens des Souveräns.

Es braucht nun heutzutage aber schon eine sehr eigenwillige Interpretation von Nutzen und Sinn der Armee, wenn man Feuerstärke das Wort redet, die Infanterie aber erneut schutzlos auf Fahrrädern verschieben will, Panzer befürchtet, sich aber mit Panzerabwehrlenkwaffen begnügen will, im Zeitalter von Langdistanz-Lenkwaffen bemannte Schönwetter-Tag-Flugzeugen in den Alpen befürwortet oder die Führungsinformationssysteme von Heer und Luftwaffe nach völlig verschiedenen Kriterien beurteilt, obwohl in beiden Bereichen in der Schweiz die militärische Lösung aufgrund ihrer Konfiguration und höheren Anforderungen etwa das zehnfache vergleichbarer Commercial off-the-shelf gekostet haben und an sich ihrer Aufgabe gewachsen sind. Bei der Luftwaffe ergaben sich die Kosten im wesentlichen, um nicht kooperative Flugkörper im Überschallbereich zu erfassen und wenige Elemente zu lenken, beim Heer, um bewegliche Sensor-, Führungs- und Shooter-Netzwerke mit tausenden von Elementen zu konzertieren.

Welche Technologie die richtige ist, ob tiefe, hohe oder solche, welche durch Informationstechnologie oder biologische, medizinische oder spezielle materialtechnologische Effekte als smart bezeichnet werden kann, hängt massgeblich vom angestrebten Sinn und Nutzen einer Armee und damit von der zu erreichenden Wirkung ab. Vor einer spezifischen Technologiediskussion müssen diese Voraussetzungen geklärt werden. Eine solche Klärung kann einen multifunktionellen Bedarf ergeben. Dieser liesse aus analytischer Sicht und anhand von Vergleichen mit anderen technologielastrigen Dienstleistern erst recht eine Kombination verschiedenartiger Technologien als optimal erscheinen.

### **2.2.3. Adäquate Berücksichtigung der ökonomischen Aspekte der Technologieentwicklung**

Eine Absage an Hochtechnologie wird im Wesentlichen mit der überproportionalen Zunahme der Kosten bei Leistungssteigerungen begründet. Was dem Ökonomen als "abnehmender Grenzertrag" bekannt ist, reicht nicht aus, um das notwendige Technologieniveau zu definieren. Ebenso wichtig ist das Gesetz der zunehmenden Skalenerträge, respektive das Prinzip der sogenannten Erfahrungskurve. Grösse zählt. Das heisst, die Stückkosten nehmen bei zunehmender produzierter Menge ab. Einerseits ist dies darin begründet, dass eine erhöhte Automatisierung möglich ist, andererseits resultiert eine höhere Arbeitseffizienz durch Repetition und kontinuierliche Verbesserung. Wenn das Ende einer nationalen Lastwagenproduktion durch einen Armeeauftrag verzögert wird, ist man zwar nicht in eine Hochtechnologiefalle geraten, kann aber weder an Skalenerträgen noch an der Erfahrungskurve partizipieren, geschweige denn an Weiterentwicklungsknow-how, betreibt aber unter dem Deckmantel der Sicherheitspolitik eine teure, und wie das Beispiel zeigt, erfolglose Strukturpolitik.

Der Schweizer Binnenmarkt stellt in vielerlei Hinsicht einen zu kleinen Markt dar, um ausreichende Skaleneffekte zu generieren. Gleichzeitig geben sich die Bürger des innovativsten Landes der Welt wohl kaum mit überholten Leistungsniveaus zufrieden, die zudem aufgrund eines hohen Arbeitsanteils heutzutage nur sehr teuer zu erbringen sind. Der hohe Anteil an Dienstleistungen zeigt zudem, dass wir es gewohnt sind, dass der Lieferant die Produkte beim Kunden zum Funktionieren bringt und eine hohe Arbeitsteilung entwickelt ist. Besonders einer Milizarmee, aber auch der Berufsseite einer Schweizerarmee, kann nicht zugemutet werden, dass museale Prozesse mit Technik aus der Vergangenheit trainiert werden. Vielmehr geht es um eine intelligente Mischung notwendiger technischer und personeller Fähigkeiten, welche mit einem zeitgemässen Ressourcenmix von Personal und Finanzen optimal auf ein gegebenenfalls breites Aufgabenspektrum abgestimmt wird. Dazu gehören nicht eine nationale Produktion von Panzern, Lastwagen, Kampflugzeugen oder Helikoptern, sehr wohl aber Nischenprodukte wie etwa Trainingsflugzeuge oder Sprengstoffe, vor allem aber Dienstleistungen wie etwa Systemintegration, Wartung oder Unterhalt, je länger je mehr auch Finanzierung und Bereitstellung. Besonders interessant wäre aber die Beteiligung an Entwicklungsaufgaben, etwa in den Bereichen Robotik, Materialtechnologie, Navigation und Ortung, Netzwerksicherheit und anderem mehr.

### **2.2.4. Bevorzugung der nationalen, industriellen und gewerblichen Fertigung und Dienstleistungen.**

An internationalen Rüstungskoperationen führt aufgrund der beschriebenen globalen Marktcharakteristik kein Weg vorbei und die Schweiz tut gut daran, als Abnehmer verlässlich zu bleiben. Dass dabei westliche Nachbarn Bedeutung haben, ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Wertezusammenhang, der auch in Sicherheitsfragen Relevanz hat. Ebenso wie die NATO nach dem Einschliesslichkeitsprinzip offen für eine Zusammenarbeit mit allen Ländern ist, hat die Schweiz im zivilen Bereich hohe globale Handlungsfähigkeit erreicht. Wenn der Aviatiker von den russischen Ingenieurleistungen beeindruckt ist, so müssten inzwischen auch die anderen drei BRIC-Länder mit ihren Stärken beurteilt werden. Und weitere Länder kämen dazu, wenn man auch im Rüstungsbereich von noch tieferen Arbeitskosten profitieren will. Sozial- und Regionalpolitik

zulasten des Verteidigungsbudgets hingegen sind fehl am Platz. Ein Kompromiss könnte jedoch künftig darin liegen, dass – der generellen volkswirtschaftlichen Entwicklung entsprechend – das Dienstleistungsgeschäft für die Armee lokal ausgebaut wird. Denn eigentlich hat das staatspolitische Prinzip, wonach der Staat nicht in Feldern tätig sein soll, welche von Privaten auch ausgefüllt werden können, seine Gültigkeit nicht verloren; "intern vor extern" ist falsch, wenn Wettbewerb möglich ist.

Schliesslich gilt es auch klar festzuhalten, dass üblicherweise unter smart tech modernste Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie, der Biotechnologie und der Materialwirtschaft verstanden werden. Ihre "Smartness" besteht darin, dass diese in höchst individuellem Ausmass auf die einzelne Anwendung ausgerichtet werden. Das gilt etwa für Keramik und Verbundstoffe, für gentechnologiebasierte Medikamente oder den Exoskeleton als Beispiel aus der Bionik, und auch für die Fernlenkung von Lenkwaffen und Drohnen.

### **2.2.5. Grundthesen zum Technologieeinsatz in der Schweizer Armee**

Der Einsatz von Technik ist Mittel zum Zweck. Eine Technologiestrategie basiert zwingend auf den beabsichtigten Effekten einer Organisation in ihrem Umfeld. Das gilt genauso für die Schweizer Armee in ihrem relevanten sicherheitspolitischen Kontext, der naturgemäss nicht an der Landesgrenze endet. Als Eckwerte zur Entwicklung einer Technologiestrategie für die künftige Schweizer Armee könnte es angezeigt sein, folgende Thesen zu berücksichtigen:

1. Staatliches Handeln muss grundsätzlich transparent sein; nur wo die Operationssicherheit es verlangt, sind verdeckte oder geschützte Verfahren notwendig. Dies ist Ausdruck der demokratischen Rechtsordnung und nützt der Vertrauensbildung und der Ausbildung.
2. Despotische Regimes werden militärisch durch eine Koalition abgegrenzt, bevor sie eine ausgreifende Wucht erreichen.
3. Militärisches Handeln ist immer mehr mit politischem Handeln kombiniert.
4. Während militärische Kooperation Symmetrie, Dissymmetrie oder Komplementarität verlangt, nützt einem (unvollständig organisierten) Verteidiger Asymmetrie.
5. Fähigkeiten und Kapazitäten sind zweierlei; während erstere vollständig vorliegen und über die Zeit weiterentwickelt werden müssen, können letztere lagegerecht verändert werden.
6. Der Technologieeinsatz in Streitkräften muss mit sehr unterschiedlich langen Lebenszyklen für gleiche Produkte zurechtkommen, je nachdem ob sie viele Jahre in der Ausbildung genutzt oder in Krisen rasch defekt werden.
7. Die Rüstungsindustrie ist globalisiert. Von den meisten Produktgruppen gibt es nur noch ganz wenige Anbieter. Internationale Rüstungskooperation ist der politische und ökonomische Normalfall.
8. Im Inland finden sich Standorte global agierender Konzerne, globale Anbieter von Nischenprodukten, Halbfabrikatehersteller und lokale Dienstleister.
9. Grundlage des Technologieeinsatzes sind ein konsistentes Leistungsprofil einer Armee, geklärte Mengengerüste und ein definierter Finanzrahmen; Mitnahmeeffekte zugunsten anderer Politikbereiche (z.B. Regionalpolitik, Beschäftigungspolitik) müssen moderat bleiben.
10. Neben Luft, Land und Wasser gewinnt die Informationssphäre an Bedeutung.
11. Eine höhere Informatisierung des Gefechtsfeldes oder Einsatzraumes, präzisere Fertigungsstandards, moderne Technik und lebenswegoptimiertes Design senken Investitions-

und Betriebskosten, sofern die Beschaffungskriterien nicht nur auf die Leistungsmaximierung ausgerichtet sind.

12. Abschreckung und/oder Abhaltewirkung basieren auf den militärischen Fähigkeiten und haben eine zunehmende Bedeutung ("nicht-kinetische" Effekte).
13. Die funktionale Priorisierung hat sich bei Waffen von Feuerkraft > Führung > Schutz zu Schutz > Führung > Feuerkraft umgekehrt; das heisst, der Soldat muss wesentlich besser geschützt werden als früher.
14. Beweglichkeit und Mobilität haben statische Verfahren abgelöst, weil eine flächendeckende Bereitstellung nicht mehr finanziert werden kann.
15. Flächenfeuer haben an Bedeutung verloren; Feuer wird über beliebige Distanzen mit dosierbarer Brisanz punktgenau eingesetzt.

Nachdem der Bundesrat mit dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht ein allzu unbestimmtes Feld skizziert hat, statt dem Parlament eine stringente Strategie vorzulegen, dürfte es derzeit ausserordentlich schwer fallen, eine verlässliche Technologiestrategie zu definieren. Es wäre aber grundsätzlich falsch, sich faute de mieux an frühere Zeiten anzulehnen oder sich auf allzu einfache Einzelideen zu kaprizieren. Es ist zu hoffen, dass sich die Schweiz bald eine der Aufgabe adäquate Bearbeitung dieses Themenbereichs leistet – warum nicht wieder einmal durch ein nationales Forschungsprogramm im Spannungsfeld zwischen Ingenieur-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften oder eine dafür eingesetzte, bundesrätliche Expertenkommission?

### **2.3. Wider Spezialisierung und für Flexibilität**

Im Zusammenhang mit Sparbemühungen und nach Unfällen ist die Armee immer wieder versucht, fehlende Fähigkeiten mit Mangel an Ausbildungszeit zu begründen und daraus einen Bedarf an Spezialisierung abzuleiten. Was ökonomisch als fortgeschrittene Arbeitsteilung und für den Einzelnen als Fokussierung bezeichnet werden könnte, bedingt Volumen und regen Austausch. Beides trifft auf die Armee nicht zu. Angesichts der über weite Strecken ungewissen Bedrohung ist die Spezialisierung ein ungeeigneter Ansatz; Viel eher geht es darum, flexible und für verschiedene Aufgaben befähigte Organisationsteile zu schaffen, die aufgrund einer allgemeinen Ausbildung imstande sind, weitere Spezialisten zu integrieren. Fokussierung und Spezialisierung sind dann richtig, wenn sich häufig wiederholende Aufgaben zu bewältigen sind. Wenn aber jede Aufgabe bis zu einem gewissen Grad einmalig ist, ist eine breite Grundausbildung als Vorbereitung besser geeignet.

Auch von den Einsatzfeldern her kann konstatiert werden, dass sich die Schwere der Situationen im Einsatz in kurzer Zeit markant verändern kann und vom Soldaten ein breites Verhaltensspektrum erwartet wird. Engt man seine Ausbildung im Vorfeld zu eng auf wahrscheinliche Einsätze ein, nimmt man ihm die Möglichkeit, sich lagegerecht anzupassen und ein breites Verhaltensspektrum anzueignen.

**Leitsatz:** Die Ungewissheit bezüglich der Bedrohung erfordert, dass grundsätzlich jeder Armeeingehörige in allen denkbaren Fällen einsetzbar ist und grundsätzlich keine Spezialisierung für bestimmte Einsatztypen erfolgt.

## 2.4. Umfassendes Verständnis des Milizgrundsatzes in der Schweizer Armee

Im weiteren gilt es auch den Anspruch an den Milizgrundsatz zu klären. Zwar erhalten auch Milizsoldaten einen Sold und Erwerbsausfall, respektive Lohnfortzahlung. Und verschiedene verfassungsrechtliche Gutachten bestätigen diesen Milizgrundsatz, der weder stehende Heere noch die ausschliessliche Führung der Verbände durch Berufskader zulässt. Im Alltag dann aber, insbesondere auf höherer Stufe, werden die Milizangehörigen, welche ihren Haupterwerb in der Privatwirtschaft finden, eher zurückgedrängt.

Im Armeestab wird offiziell davon gesprochen, dass man vom Wissen der Miliz profitieren wolle, und lässt die meisten dann als temporäre Sachbearbeiter wirken. Der Milizgrundsatz könnte aber auch ganz anders verstanden werden. Da jegliche Macht dazu verleiten kann, ihre Inhaber zu korrumpieren, sind geordnete Ablösungen und Gegengewichte zu schaffen. Im militärischen Bereich hat die Schweiz über Jahrhunderte hinweg in staatspolitisch geradezu genialer Form einen Weg im Umgang mit dem staatlichen Gewaltmonopol eingeschlagen. Einerseits wird jungen Schweizer Bürgern die Führung militärischer Verbände in der Abwehr eines militärischen Angriffs übertragen und sogar die persönliche Waffe nach Hause mitgegeben. Andererseits darf diese auf öffentlichem Grund nur in organisiertem Rahmen und ohne Munition getragen werden. Vor allem aber wird der Wehrdienst für die Milizangehörigen kurz gehalten. Damit ist gewährleistet, dass andere Lebenserfahrungen prägender sein können und den Alltag bestimmen, respektive dass die Zuständigkeit für die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols in ausserordentlichen Lagen, welches vernichten, töten, verletzen, zerstören beinhalten kann, in der Ausbildung zeitlich bergengt ist und nur in einem ausserordentlichen Krisenfall abgerufen würde. Dies gilt nicht nur für die Mannschaft, sondern explizit auch für die Kader.

Der Milizgrundsatz spielte früher auch in einer zweiten Hinsicht. Die zivilen Verwaltungsangestellten und die militärischen Ausbilder, damals Instruktoren genannt, mussten sich mit den privatwirtschaftlichen Milizlern in den Milizdiensten bewähren, um voranzukommen. Was die direktdemokratische Schweiz politisch entschied, wurde an den Bürger zurückdelegiert; seine Legitimation für höhere Aufgaben musste er in der praktischen Arbeit erlangen. Im ideellen Sinn wurden dem schlagkräftigen Instrument einer aus dem Potenzial des Volkes ausgewählten Elite sogleich die Flügel gestutzt, sollte sie sich verselbständigen wollen. Damit hat die Schweiz den Milizgrundsatz stärker durchdrungen als jene Länder, die sich im Wesentlichen unter dem Stichwort "levée en masse" mit der aufbietbaren Zahl an Männern beschäftigten. Dazu beigetragen haben auch die negativen Erfahrungen der Schweizer in früheren Jahrhunderten, als sie sich teilweise in Gestalt ganzer Regimenter in fremde Dienste stellten und schliesslich gar gelegentlich in fremdem Namen einander gegenüber standen. Ganz anders präsentiert sich die Lage heute, wo in UN-mandatierten militärischen Interventionen eine solche Konfrontation ausgeschlossen ist und das Potenzial der Miliz noch viel zu wenig genutzt wird.

Das Verständnis der Miliz in der Schweizer Armee kann anhand einer kurzen Geschichte über das Generalstabskorps illustriert und um typische Aspekte erweitert werden.

## **Exkurs: Vom Gefolge der Kaiser und Könige über Moltkes Grossen Generalstab zum verlängerten Arm der Verwaltung?**

Im Folgenden geht es um die Relevanz des Milizsystems in Bezug auf die Generalstabsoffiziere und die Frage, warum es den Miliz Generalstabsoffizier auch in Zukunft noch brauchen könnte.

Das „Korps“ der Schweizer Generalstabsoffiziere umfasst rund 1500 Personen. Gemäss Armeezählung 2009 umfasst der Generalstabsdienst einen Sollbestand von 446, wovon 289 Stellen (65%) besetzt sind; 25 von 54 Stellen für vollamtliche Berufsoffiziere (46%), 264 von 392 Stellen (67%) für die Offiziere der WK-Miliz. Während bis in die frühen Neunzigerjahre jährlich rund fünfzig neue Generalstabsoffiziere ausgebildet wurden, ist die Zahl inzwischen auf weniger als dreissig gesunken. Früher zu rund 60% Offiziere mit Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft, finden sich heute nur noch einzelne, deren Arbeitgeber nicht der Staat ist. Trotzdem hat sich in der Schweiz die Vorstellung des "echten Miliz Generalstabsoffiziers" erhalten, eine weltweit einzigartige Besonderheit mit Nimbus. Belegen diese Zahlen die Irrelevanz des Milizsystems für Generalstabsoffiziere? Was spontan als Verlust bedauert wird, erweist sich in vertiefter Analyse als Symptom einer ausserordentlich vielschichtigen Thematik, die nach wie vor, wenigstens bei den direkt Beteiligten, Emotionen zu wecken vermag.

Wehrdienst ist die einzige Fronarbeit, welche im Sklavereiartikel der Menschenrechtskonvention ausdrücklich gebilligt wird. Wehrpflicht und Milizgrundsatz, wie sie die Schweizer Verfassung vorsehen, sind zwei verschiedene, gelegentlich verwechselte Sachen. Der Milizgrundsatz ist grundsätzlich unabhängig davon, ob die Alimentierung der Armee mit Zwang oder Freiwilligkeit erfolgt. Generalstabsoffiziere stehen dazwischen, weil sie sich, wie alle Offiziere, im Wehrpflichtsystem freiwillig für die Aufgabe zur Verfügung stellen. Milizsystem bedeutet Nebenamtlichkeit, damit zeitliche Beschränkung – bei Generalstabsoffizieren ungefähr auf eine 10%-Beschäftigung, und geringe monetäre Entschädigung (Erwerbsausfall und Sold liegen zusammen unter 10'000.- Fr. p.a.). Das Milizsystem ermöglicht es, dank dem Teilzeitanatz geeignete Kandidaten zu finden, die sonst nicht verfügbar wären. Es begünstigt eine breitere Verankerung der Organisation im Volk und erlaubt mit der Möglichkeit von Aktivdienst eine kostengünstige Bereitschaftssteuerung bei hohen Bedarfsschwankungen. Das Prinzip von Bürger und Soldat erhöht zudem die Legitimation militärischen Handelns, weil der Souverän direkt involviert ist, im Falle der Generalstabsoffiziere sogar mit leitender Tätigkeit. Das ist staatspolitisch ein wesentlicher Aspekt des inneren Zusammenhalts beim Handeln in Ausnahmesituationen. Zudem stellt die direkte Beteiligung des Bürgers zur Behauptung des eigenen Landes ein wesentlicher republikanischer Grundwert dar.

Die staatspolitische Bedeutung des Milizsystems in der Armee liegt aber auch in der zeitlichen Beschränkung in der normalen Lage, welche Zurückhaltung in Bezug auf Einsätze auferlegt. Während spezifische, praktische militärische Erfahrung tendenziell zu kurz kommt, profitiert die Armee von breiter anderer Erfahrung ihrer Milizsoldaten. Dies gilt ausgeprägt für Generalstabsoffiziere. Aus staatspolitischer Sicht scheint die Relevanz des Milizsystems für Generalstabsoffiziere gegeben und als demokratiefreundliche Ausgestaltung besonders wertvoll, wenn Bereitschaft für ausserordentliche, existenzielle Situationen gefordert ist. Ein Blick in die Geschichte und über die Grenzen hinaus verdeutlicht weitere Zusammenhänge, die auch für die Schweiz gelten könnten.



## Historische Entwicklung

Während in der Antike und im Mittelalter die Kriegsführung vornehmlich als Kunst verstanden wurde und Orte und Kräfte noch überschaubar waren, verhalf die technische Entwicklung auch dem Krieg zu anderen Grössenordnungen. Grundlage sowohl der Industrialisierung wie auch der Kriegsführung in der Neuzeit bildeten die Aufklärung und der Erfolg der Wissenschaften. Einige Experten im Gefolge von Kaisern und Königen oder beauftragten Feldherren, zu denen wohl Antoine-Henri Jomini als Bekanntester aus der Schweiz am französischen und russischen Hof gehört, reichten nicht mehr, um erfolgreich Krieg zu führen. Die Fortsetzung der „Politik mit anderen Mitteln“ versprach sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts den Erfolg durch die Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse für militärische Belange. In Moltkes „Grossem Generalstab“ und – bescheidener in der Generalstabsabteilung von Guillaume-Henri Dufour – ging es darum, Statistik, Kartografie und Kriegsgeschichte in permanenter wissenschaftlicher Auseinandersetzung für die Kriegsführung nutzbar zu machen und von den neuen Möglichkeiten der Eisenbahn zu profitieren. Im ersten Weltkrieg wurden die Erkenntnisse der Ingenieurwissenschaften, wie z.B. Elektrizität für die Übermittlung, Motorenbau für die Logistik, sowie der Chemie für chemische Kampfstoffe benutzt, im zweiten Weltkrieg waren etwa Aerodynamik und Kernphysik kriegsrelevante Wissensgebiete. Krieg wirkte als Treiber des generellen technischen Fortschritts, Generalstäbe hatten folglich immer mehr als Integratoren neuer Technologien für die militärische Nutzung zu wirken. Major-General Francis de Guingand, der Stabschef von Feldmarschall Montgomery, verstand es meisterlich, in einer langen Reihe von alliierten Operationen in Nordafrika bis zur Operation „OVERLORD“ Ende des Zweiten Weltkriegs die operative Integration von Grossen Verbänden und Teilstreitkräften mit seinem Stab zu organisieren, Fliegerei, Schifffahrt und Bodenmanöver erfolgreich zu kombinieren und dabei auch die nachhaltige Versorgung ganzer Armeen zu synchronisieren. Die massiv grössere, ja totale Wucht des Industriezeitalters konnte nur durch Stäbe erfolgreich organisiert werden, welche den teilstreitkräfteübergreifenden Verbund, die präzise Planung vielfältiger, ineinandergreifender Operationslinien und die sorgfältige Abstimmung der notwendigen Logistik dank adäquater Übermittlungsmittel in Planung und Führung beherrschten. Nicht zuletzt aus diesen Erfahrungen entstand der sprichwörtliche Begriff der „generalstäblichen Planung“. Im zwanzigsten Jahrhundert finden sich auch in der Schweiz zahlreiche Rechtsgelehrte und Wissenschaftler im Schweizerischen Generalstabskorps, welche ihre Kenntnisse der Armee vor und während des Kalten Krieges zur Verfügung stellten. Sie durchliefen eine Karriere als Schweizer Miliz-Generalstabsoffiziere und waren als Generalstabsoffiziere sowohl die wissenschaftlichen Gehilfen der Armeeführung als auch Garanten einer direkten Verankerung der Armee im Volk.

Die militärische Verwendung der Kernkraft konnte zwar den Zweiten Weltkrieg beenden, zeigte aber ebenso klar die Nichtführbarkeit nuklearer Kriege auf und schaffte die Voraussetzung für den Kalten Krieg. Die zivile technische Entwicklung hat die Rüstung hinter sich gelassen. Zwar setzte die Rüstungsindustrie noch erste Akzente im beginnenden Informationszeitalter, der eigentliche Erfolg der Informations- und Kommunikationstechnologien ergab sich aber vorab im zivilen Bereich. Die Kriegsführung wurde auf konventionelles Vorgehen zurückgedrängt, biologische und chemische Waffen wurden geächtet. Mit den neuen Sensoren des Informationszeitalters, der zeitverzugslosen Kommunikation und dem punktgenauen Einsatz von Effektoren zeichnet sich bereits ab, dass auch Manöver grösserer Verbände ohne Koalition und zumindest stillem Gewähren des UNO-Sicherheitsrates kaum mehr führbar sind. Trotzdem ist

anzunehmen, dass sowohl der nukleare Schirm als auch die konventionelle Überlegenheit des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses stabilisierend, ja für den Westen kriegsverhindernd gewirkt haben - immerhin inzwischen bereits wieder seit mehr als 65 Jahren.

Die geschichtliche Entwicklung der Generalstäbe vom Gefolge der Kaiser und Könige über Moltkes Grossen Generalstab zum verlängerten Arm der Verwaltungen widerspiegelt sich auch in Eignung und Neigung der Generalstabsoffiziere. Weder Wissenschaftlichkeit noch Unternehmertum sind im 21. Jahrhundert im militärischen Kontext erwünscht; vielmehr geht es um unscheinbares und anonymes Verwaltungshandeln: mehr sein als scheinen (Moltke), labor omnia vincit improbus (Vergil, Motto der Schweizer Generalstabsschule). Darüber müssen sich auch die „schwungvollen Ausbilder“ und „mitreissenden Führer“ (typische Qualifikationsklauseln der für die Generalstabsausbildung kandidierenden Einheitskommandanten) im Klaren sein. Da aber Verwaltungshandeln geregelten Bahnen folgt, kann der Eindruck entstehen, dass die mit dem Milizsystem einhergehende Vielfalt, welche unter anderem mit den Generalstabsoffizieren in höhere Stäbe hineingetragen wird, höchstens noch in dosiertem Umfang erwünscht ist – von Relevanz wäre demnach nicht mehr zu sprechen.

### **Institutionalisierte Sicherheitspolitik und integrale Militärstrategien**

Die Bedrohungsentwicklung scheint eine erfolgreiche Geschichte der Zähmung, wenn Widerstand nurmehr in asymmetrischer Form erfolgt. Entsprechend werden die Verteidigungspotenziale zwar modernisiert, quantitativ aber reduziert und die Armeen konstabilisiert. Bezeichnend dafür ist die Entwicklung der Nato vom Verteidigungsbündnis seit ihrer Gründung 1947 bis ca. 1990 über eine Angriffsallianz zur Eindämmung von Genozid in Exjugoslawien in den Neunzigerjahren zu einer Sicherheitsassistentenorganisation in Regionen mit zu wenig ausgebauten Staaten wie Irak, Afghanistan oder Ostafrika nach 2000. Allerdings sind die Aufgaben noch nicht abschliessend vereinbart – das Bündnis ringt weiterhin um seine Strategie.

Es ist davon auszugehen, dass die nukleare Abschreckung und die technisch-militärische Vorherrschaft des Westens nach wie vor abhaltend wirken, auch wenn dies zuweilen nicht mehr beachtet wird. Im Vordergrund steht heute der „comprehensive approach“ genannte ganzheitliche Ansatz im Rahmen zahlreicher internationaler Organisationen, mit welchem zivile und militärische Vorgehen gemeinsam erfolgen sollen, wenn eine Staatengemeinschaft sich zur Intervention entschliesst, um Konflikte einzugrenzen, Räume zu stabilisieren, schwachen Staaten zu assistieren und ihre spätere erneute Verselbständigung zu begleiten. Da wesentliche staatliche Bereiche in Konfliktgebieten keine ausreichende Handlungsfähigkeit haben, ist ein solch anspruchsvoller und komplexer Ansatz notwendig. Die als Sicherheitsverbund Schweiz angestrebte nationale Konsultation und Kooperation mag zwar noch unbestimmt sein, ist aber augenscheinlich als vergleichsweise einfach einzustufen, da die wesentlichen Politikbereiche bei uns handlungsfähig sind. Der Aussenpolitische Bericht 2009 des Bundesrats zeigt in ganzer Breite, mit welchen Fragen sich die Schweiz zu befassen gedenkt. Er ist Ausdruck der Prinzipien Universalität, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Freihandel. Wo angebracht, wird wiederholt auf die Notwendigkeit gleichzeitigen zivilen und militärischen Vorgehens verwiesen. Mögliche militärische Beiträge der Schweizer Armee werden im Zusammenhang erläutert. Im Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates werden die Ansätze jedoch kaum aufgegriffen.

Durch die Einbettung militärischer Aktionen, Operationen oder Kampagnen in integrale Interventionsansätze unter der Obhut mehrfach überlagerter Sicherheitsarchitekturen ist eine hohe Regeldichte entstanden. Konsequenz ist, dass sich militärisches Handeln mehr und mehr den Formen der ordentlichen staatlichen Wahrnehmung des Gewaltmonopols annähert, deren Führung im Rahmen der Verwaltungstätigkeit erfolgt. Der relative Rückgang existentieller militärischer Bedrohungen und folglich auch der Finanzmittel für militärische Belange einerseits sowie die allgegenwärtige Verfügbarkeit und problemlos benutzten modernen Informatik- und Kommunikationsmittel andererseits haben die Notwendigkeit grosser, wissenschaftlich abgestützter Generalstäbe relativiert. Entsprechend wird ihre Grösse vielerorts im Vergleich zur übrigen Verwaltung reduziert. Auch in der Schweiz wird die Notwendigkeit der oberen Stäbe, respektive ihre Grösse kontrovers verhandelt, ohne dass jedoch eine stringente Armeekonzeption den laufenden Abbauschritten zugrunde liegt. Ebenso fehlt die konzeptionelle Grundlage für die limitierenden Parlamentsbeschlüsse bezüglich Ausbildung im Ausland und internationale Militärpolizeieinsätze. Wie weit die jüngsten für die Armee etwas positiveren Parlamentsentscheide nur dem Wahljahr zu verdanken sind, wird sich weisen.

Die Generalstabsoffiziere finden sich folglich je länger je mehr als Funktionäre der Verwaltung wieder. Für eine Armee, die sich auf nationale Unterstützungsaufgaben beschränkt, ist ein Milizsystem irrelevant, da dazu weder quantitativ eine levée en masse, noch qualitativ das Potenzial des Volkes zur Behauptung des Staates benötigt wird; im Gegenteil, es treten ökonomische Aspekte des richtigen Preises der Arbeit und des richtigen Kapitaleinsatzes in den Vordergrund.

### **„Echte Miliz-Generalstabsoffiziere“**

Die Definition des „echten Miliz-Generalstabsoffiziers“ ist nicht trivial. Das Schweizer Dienstreglement hält fest: "Generalstabsoffiziere leiten die Stabsarbeit in den Stäben der Grossen Verbände". Sie werden zu Generalisten der militärischen Führung ausgebildet und bearbeiten in jungen Jahren auf oberer Stufe einfachere Verbundaufgaben. Später leiten sie ein Führungsgrundgebiet als Unterstabschef oder einen ganzen Stab als Stabschef. Das ist in allen Armeen ähnlich. Im Ausland sind diese Aufgaben ausschliesslich einem kleinen Kreis von Berufsoffizieren vorbehalten, während in der Schweiz auch hierbei der Milizgrundsatz gilt. Es gilt die Auffassung, dass die Führung Grosser Verbände wie Korps, Divisionen, Brigaden, durch Miliz, also Teilzeitmitarbeiter mit etwa einer 10% Beschäftigung, geleistet werden könne und man ist stolz darauf. Dank guter ziviler Ausbildung, Wehrpflicht und der sorgfältigen Planung der Abfolge von jährlich wiederkehrenden Truppenverbänden in Wiederholungskursen scheint dies in der Schweiz tatsächlich weitgehend möglich.

Eine detaillierte Analyse des Milizgrundsatzes in Wehrbelangen oder eben des optimalen militärischen Personaleinsatzes an sicherheitspolitischen Fronten ist bisher nicht umfassend vorgelegt worden. Bei genauer Betrachtung greifen viele Argumente zu kurz, da operationelle, strategische und normative Aspekte gegeneinander abzuwägen und auch gewisse Fehler zu bereinigen sind. Das Milizsystem bietet Diversität, die wichtig ist für die Veränderungsfähigkeit und Überlebensfähigkeit. Das Milizsystem wird aber in der Armee weder als sublimen Form einer breit abgestützten Partizipation noch als staatspolitische, leitende Idee genügend verstanden, noch ausreichend gepflegt. Durch das faktische Ende der Beteiligung sogenannter echter Miliz-Generalstabsoffiziere fehlt es der Armee an Fachkompetenz für die Zukunftsgestaltung und für integrale Einsatzkonzepte, welche bisher auch nicht durch die Bundesbehörden ersetzt wird. Das Milizsystem wäre selbst ohne Wehrpflicht optimal, wenn die Armee nationale und internationale Einsätze leisten will und strategische Breitbandreserve ist, denn erstens werden im Kleinstaat Schweiz mit hoher Beschäftigung und hohem Lohnniveau nur mit einer Vielfalt an Beschäftigungsformen die notwendigen Personalressourcen verfügbar und zweitens kann in einem Milizsystem die Belastung durch traumatisierende Kriseneinsätze besser erträglich tief gehalten werden als in Berufsarmeen. Wenn sich die Armee nicht auf einfache Unterstützungsaufgaben beschränkt, sondern im Rahmen von multinationalen, teilstreitkräfteübergreifenden, departements- und regierungs-stufenübergreifenden Einsatzverbänden wirkt, kann nur mit einem Milizsystem effizient in Ausbildung und Einsatz ausreichende Kompetenz zugespielt werden. Unabhängig der militärstrategischen Ausrichtung der Armee besteht die Bereitschaft von Milizgeneralstabsoffizieren mit Haupterwerb in der Privatwirtschaft für ein solches Engagement, sofern nicht weniger qualifizierte Berufsoffiziere oder verwaltungsaffine Kameraden im militärischen Alltag und in der Karriere favorisiert werden. Fernab davon, Quoten zu fordern, wird eine ausgeglichene und auf der Leistungsfähigkeit basierende Förderung einer besten Vielfalt erwartet, welche vor regional- oder parteipolitischen oder klimatische Milde anstrebenden Überlegungen kommt.

Die sicherheitspolitischen Entwicklungsschritte folgen der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung. Dabei haben immer Generalstabsoffiziere die Arbeit in den Stäben Grosser Verbände geleitet. Zur Zeit scheint es offen zu sein, ob sich die Schweizer Armee eher in die Verwaltung einiger staatlicher Unterstützungsaufgaben zurückzieht, oder ob es gelingt, ein modernes, auf abgestimmten aussenpolitischen, sicherheitspolitischen und finanzpolitischen Bedürfnissen basierendes, für vielfältige Aufgaben geeignetes sicherheitspolitisches Instrument einer offenen Gesellschaft zu schaffen. Weil Generalstabsoffiziere Spiegel ihrer Armee sind, lässt sich der Trend an ihrer Rekrutierung und an der Art ihrer Ausbildung früh erkennen. Die „echten Miliz Generalstabsoffiziere“ aber werden mit einer ideellen Vorstellung in Verbindung gebracht, die nicht Hobbes Leviathan entspricht. Es muss daher darum gehen, wie ein vielfältiges, leistungsfähiges und zeitgemässes, aktives Generalstabskorps auch künftig seinen Beitrag leisten kann für eine zeitgemässe Ausgestaltung und Führung der Schweizer Armee. Schutzzonen für überholte Personalkategorien wären falsch. Es ist Sache der höchsten Offiziere, für den richtigen Nachwuchs zu sorgen. Es leuchtet jedoch rasch ein, dass der Milizgrundsatz zu einer breiteren Abstützung, einer stärkeren normativen Verankerung der Armee und damit zu einer stärkeren Armee führt, als dies mit einer „Militärverwaltung“ der Fall sein kann. Wenn es ein echtes Milizsystem geben soll, ist es - auch für die Generalstabsoffiziere - relevant zu gestalten – die Generalstabsoffiziere sind Spiegelbild ihrer Armee.

Der Milizgrundsatz hat sich in vielen Ländern verflüchtigt. Jan Metzger hat dies in seiner Studie zur Milizarmee im klassischen Republikanismus in drei Jahrhunderten fast als zwingend dargelegt.<sup>15</sup> Und dennoch wirken die Worte von Helmut Schmidt als eindrückliche Warnung, als er 1998 eine Strategie für den Westen darlegte und schrieb: "Es ist meine Überzeugung, dass eine Demokratie bei ihrer Verteidigung gegen fremde Gewalt sich nicht auf Freiwillige und Söldner verlassen darf; vielmehr sollte jeder Bürger begreifen, dass er selber sein Leben einsetzen muss, wenn er eine sichere Verteidigung will."<sup>16</sup>

Die ideelle Grundlage des Milizgrundsatzes sollte jedenfalls nicht ausgehöhlt werden. Entweder wird sorgfältig danach getrachtet, den Bürger und Soldaten ernst zu nehmen, Nutzen und Sinn seines Tuns zu klären, ihn zu motivieren und anforderungsreich auszubilden. Oder aber die Wehrpflicht sollte sisitiert werden, um dann auf sie zurückzukommen, wenn sie benötigt wird. Man muss sich aber im Klaren sein, dass ein solcher Entscheid kein kurzfristiges Hin und Her erträgt und auch nicht davon entbindet, den notwendigen Fähigkeitserhalt zu gewährleisten.

### 3. Doktrin

Wie andernorts dargelegt<sup>17</sup>, lassen sich grundsätzlich sechs Aufgabenbereiche von Armeen unterscheiden. Es gilt zu prüfen, ob diese für die Zukunft noch zutreffen.

**Erobern:** Eine Ausdehnung des eigenen Machtbereichs wurde immer wieder mit militärischen Mitteln zu erzwingen versucht. Viele Feldzüge dienten der Eroberung fremder Gebiete und ihrer Ressourcen. Die modernen, supranationalen Sicherheitsstrukturen globaler (UNO) und regionaler Art (z.B. EU), das Völkerrecht mit internationalen Gerichtshöfen verbieten inzwischen solche. Für die Schweiz gab es nach Marignano und ein paar letzten Zuckungen einer allfälligen Neutralitätshilfe für Savoyen vor dem ersten Weltkrieg nie mehr derartige Versuchungen. Die bewaffnete Neutralität schliesst Eroberungen aus. Wie steht es aber mit der offen gebliebenen, strategischen Frage der Rückeroberung verlorener Gebiete, welche im Kalten Krieg auf taktischer Stufe durchaus vorbereitet wurde? Unter Einsatz von Gewaltmitteln sind ab einem grösseren Gebiet als etwa einzelne Objekte oder Stadtviertel nur Armeen in der Lage, diese den legitimen Behörden zurückzuführen. Die Fähigkeit für solche Operationen lassen sich nicht kurzfristig bereitstellen, sondern können nur kontinuierlich erhalten und weiterentwickelt werden. Die Rückeroberung kann aber als Teil der Verteidigung gesehen werden. Insgesamt scheint der Aufgabenbereich der Eroberung aber als nicht mehr zeitgemäss.

**Nukleare Auslöschung:** Zweimal hat sich das Schweizervolk im vergangenen Jahrhundert für eine atomare Rüstung ausgesprochen. Nach einer Panne in einem Versuchsreaktor und aus finanziellen Gründen hat der Bundesrat darauf verzichtet. Die nukleare Aufrüstung diente der Abschreckung, ihre umstrittene Praktikabilität hat zum Ende des Zweiten Weltkriegs beigetragen. Immerhin gelang es dem Westen unter dem Gleichgewicht des Schreckens einen dritten Weltkrieg zu verhindern. Während der traditionelle Kreis der Nuklearmächte um Abrüstung bemüht ist, versuchen neue Länder, eine nukleare Rüstung zu meistern. Politische Wechsel und Terrorismus

---

<sup>15</sup> Jan Metzger, Die Milizarmee im klassischen Republikanismus, Bern Stuttgart, Wien, 1999

<sup>16</sup> Helmut Schmidt, Eine Strategie für den Westen, München 1998

<sup>17</sup> Vgl. Christoph Grossmann, Zur Sicherheitspolitischen Debatte, in ASMZ 3/2010, S. 2

begünstigen zudem die Proliferation von spaltbarem Material. Mindestens bis heute ist es allerdings nichtstaatlichen Organisationen nicht gelungen, diese Technik einzusetzen. Die Schweiz hat sich in diesem Aufgabenbereich von Armeen für ein reaktives Vorgehen entschieden, indem die Bevölkerungen verpflichtet wurde, Schutzräume zu bauen, und eine moderne ABC-Abwehr in der Armee und ein nationales Alarmsystem aufgebaut wurden. Dies ist unbestritten eine Aufgabe, die mit hohen Fähigkeiten weiterentwickelt werden soll und auch zivilen Nutzen hat, wie die jüngste Kernreaktorkatastrophe in Japan zeigte.

**Zerstören:** Das zwanzigste Jahrhundert brachte Kriege, in welchen mit industrieller Wucht Vernichtung und Zerstörung stattfand. Ob als totaler Krieg gegen ganze Völker oder fokussiert auf militärische Einrichtungen und gegnerische Verbände gehörte es bis vor kurzem zur Grundaufgabe von Streitkräften, entsprechende Gewaltmittel einsetzen zu können. Nach dem Kriegsvölkerrecht müssen Zivile geschont werden und entsprechende Vergehen werden in jüngster Zeit sogar an internationale Gerichtshöfen geahndet. Die Zerstörung gegnerischer militärischer Einrichtungen und die Vernichtung gegnerischer Truppen gehört aber im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts jedes Landes nach wie vor zu den nicht delegierbaren Aufgaben. Nach der Idee der bewaffneten Neutralität, wonach mindestens vorab allein glaubhaft zu machen ist, dass keine militärische Lücke auf dem Gebiet des neutralen Landes besteht, scheint es unabdingbar, die Fähigkeiten der Vernichtung und des Zerstörens weiterzuentwickeln, auch wenn dies vor allem in der Absicht erfolgt, eine ausreichende Abhaltungswirkung (Dissuasion) zu erzielen. Es gilt eine spätere Zukunft zu bedenken. Aus heutiger Sicht auf Bedrohung, Potenziale und Lage sind solche Fähigkeiten deshalb zwar vollständig vorzuhalten, aber in geringem Umfang reicht aus.

**Verteidigen:** Verteidigen bedeutet, nötigenfalls mit militärischen Mitteln bereit zu sein, die nationale Unversehrtheit durchzusetzen. Die Verteidigung setzt einen Angriff militärischer Art eines Gegners oder massiven Gewalteininsatz von Organisationen voraus. Mittels Angriff, Verteidigung und Verzögerung im Verbund von Feuer und Bewegung werden verlorenes Gelände wieder eingenommen, gegnerische Truppen zur Aufgabe gezwungen oder vernichtet und militärische Mittel zerstört. Idealerweise reicht bereits eine offensichtliche Bereitschaft dazu, mögliche Gegner oder Gegenseiten von offensivem Verhalten abzuhalten (Dissuasion). Dieser Ansatz geht von vernunftgeleitetem Handeln auch anderer aus und ist nicht mit Abschreckung zu verwechseln, welche vor allem auch emotionalen Druck erzeugen will. Verteidigungsoperationen werden teilstreitkräfteübergreifend durchgeführt, weil dies am ehesten Erfolg verspricht. Ist ein gegnerischer Angriff erfolgt, gibt es für den Verteidiger keine neutralitätsrechtlichen Schranken mehr und er ist frei, sich mit anderen zur Selbstverteidigung zu verbünden. Die militärische Verteidigungsfähigkeit stellt gleichzeitig die eigentliche Daseinsberechtigung der Armee dar und ist das letzte Mittel eines Staates, seine Freiheit und Selbstbestimmung aufrechtzuhalten.

Das notwendige Ausmass für Verteidigungsfähigkeiten bezüglich Umfang, Qualität und Bereitschaft ist Resultat eines politischen Entscheids, der so gut wie möglich auf der Beurteilung von Bedrohungen, Potenzialen, Entwicklungsdynamiken und eigener Handlungsfreiheit basiert. Ein Kleinstaat ist naturgemäss von der Umfeldentwicklung stärker abhängig als grössere Länder und weniger imstande, bei Bedarf Gegengewichte zu mobilisieren. Dies zwingt zu einer umsichtigen Planung und allenfalls mehr Vorsicht bei in Tat und Wahrheit kaum mehr rückgängig machbaren Entwicklungen, wie sie etwa der Fähigkeitsabbau oder die Auflösung von Reserven bedeuten. Zwei Rahmenbedingungen scheinen sich aber verändert zu haben für die Beurteilung von Wahrscheinlichkeit und Notwendigkeit von Verteidigungsoperationen: Erstens hat die globale und

praktisch kostenlose Verfügbarkeit von Daten, Text, Bild und Film mit Mobilfunk sowie von Kartenmaterial für Navigation und Ortung per Satellit die Durchführung von unbemerkten militärischen Operationen stark beeinträchtigt. Zweitens haben die rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Verbrechen gegen die Humanität zugenommen. Bereits haben die Vereinigten Staaten und die NATO sowie China und Russland Netzwerkoperationen im militärischen Kontext aufgegriffen. Attacken und Verteidigungsmassnahmen sind Alltag geworden. Inwiefern es sich dabei aber um Kriminalität handelt oder um Krieg dürfte ebenso umstritten bleiben, respektive interessegeleitet definiert werden, wie die Kategorisierung von Terrorismus.

**Schützen:** Schützen, helfen, retten bilden den Dreiklang des „miles protctor“, wie ihn Gustav Däniker beschrieb.<sup>18</sup> Nach unmittelbaren Kampfhandlungen oder Katastrophen werden Streitkräfte präventiv oder reaktiv immer mehr dazu eingesetzt, beim Fehlen ausreichender staatlicher Sicherheitsstrukturen direkt Teile oder die ganze Bevölkerung, respektive Gebiete oder Infrastrukturanlagen vor Übergriffen zu schützen. Armeen werden deshalb dafür eingesetzt, weil sie sich selbst in nicht kooperativem Umfeld längere Zeit aufhalten können und keine anderen Organisationen bestehen, die für sogenannt wenig „permissive Umfeldler“ in grosser Zahl und vergleichsweise rasch verlegungsfähig sind, und dort bei ausreichendem Selbstschutz handlungsfähig bleiben. Militärische Operationen der Friedensförderung und der humanitären Hilfe schaffen oft erst die Voraussetzungen für zivile Hilfeleistungen, respektive verhelfen den zivilen Behörden nach Katastrophen rasch zu einem ersten Wiedererlangen der Handlungsfähigkeit, helfen Folgeschäden abzuwenden, wirken auf die Bevölkerung beruhigend und schaffen erst den Spielraum für weitergehende, zivile Massnahmen. Abgesehen vom Einsatz von Spezialgeräten und der Attraktivität von Armeeeinsätzen im Inland, weil sie keine kommunalen und kantonalen Budgets treffen, kann beobachtet werden, dass bereits nach wenigen Tagen zivile Firmen einfordern, anstelle der Armee den Wiederaufbau leisten zu können. Dafür gibt es Beispiele in den Bereichen Flugdienste, Transport, Bauwesen, Kommunikationsinfrastruktur und Sicherheitsdienste. Während es in Katastrophenfällen vor allem darum geht, rasch schwere Mittel und konkrete Hilfe herbeizuschaffen, haben Konflikte zusätzliche Sicherheitsaspekte, weil die Konfliktgründe zumeist noch nicht bereinigt sind. Einsätze in Konfliktgebieten stellen ein grösseres Gefährdungspotenzial dar und machen deshalb den Einsatz von Streitkräften eher notwendig.

**Assistieren:** Zwar kann mit Streitkräften in Konfliktgebieten eine gewisse Sicherheit geschaffen werden. Kein Volk ist aber bereit, seine Streitkräfte auf Dauer zum Nutzen anderer zur Verfügung zu stellen. Mögen zu Beginn einer militärischen Kampagne strategische oder sicherheitspolitische Interessen und auch idelle Werte den Einsatz rechtfertigen, so sinkt die Bereitschaft dazu, je länger er dauert. Dennoch mag die Staatengemeinschaft Krisengebiete nach friedensunterstützenden Operationen nicht einfach sich selbst überlassen. Zur Überwindung dieses Dilemmas wurden neue Wege gesucht, wie an den Beispielen Irak, Afghanistan, Kosovo oder Libyen ersichtlich ist. Unter dem Begriff Sicherheitsassistenzdienste lassen sich Massnahmen zusammenfassen, welche darauf abzielen, den Staaten in Krisengebieten dabei zu helfen, eigene Sicherheitsstrukturen aufzubauen. Dazu gehören Streitkräfte, Polizeikräfte, ein Rechtssystem mit Anklägern, Verteidigern, Gerichten, juristische Fakultäten und anderes mehr. Während nach Konflikten oftmals all

---

<sup>18</sup> Gustav Däniker, Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte, Frauenfeld 1992, S. 185ff. sowie ders., The guardian soldier, New York 1995, S. 75ff.

diese Funktionen allein mit Streitkräften zugeführt werden können, geht es schrittweise darum, eigenständige Organisationen aufzubauen. Auch diese Art von Streitkräfteaufgaben wird zumeist im internationalen Verbund wahrgenommen und mannigfaltige Beiträge einzelner Staaten sind willkommen.

Wer das Leistungsprofil einer Armee nur aus den im Alltag ersichtlichen Tätigkeiten eines überaus kriegsverschonten Landes wie der Schweiz des 21. Jahrhunderts ableitet, riskiert die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aufgaben nicht zu erkennen. In den bundesrätlichen Vorgaben werden die Armeeaufgaben zu sehr als unterschiedliche Einzelaufgaben gesehen und aufgezählt, und verleiten fälschlicherweise zu einer voreiligen Spezialisierung. Das führt zu einer unnötigen Einschränkung der Handlungsfreiheit in einer Krise.

Belege dafür sind:

1. Internationale Kooperation wird nur im Zusammenhang mit Friedensförderung und in gewohntem bisherigem Rahmen gesehen. Dabei sind viele Aufgaben mit Schutzaufgaben im Innern vergleichbar und Verteidigungsaufgaben werden ebenfalls meistens in internationalem Verbund geleistet, was auch der Schweiz bei einem UNO- oder OSZE-Mandant, respektive nach erfolgter Verletzung der Neutralität im Rahmen der Selbstverteidigung offen steht. Daraus wäre zwingend abzuleiten, dass zusammenarbeitsfähige Verfahren zu üben sind, gemeinhin als Interoperabilität bekannt.
2. Ein bestimmter Konflikt lässt sich kaum einem bestimmten Operationstyp oder einer bestimmten Eskalationsstufe zuweisen. Am nützlichsten ist deshalb eine Armee, wo jeder bei allen Situationen seine Aufgabe leisten kann, was gegen die im Leistungsprofil vorgesehene Spezialisierung der Truppen spricht.
3. Die Wahrscheinlichkeit grösserer Schutzoperationen im Inland und des Verteidigungsfalles lässt sich kaum einschätzen; eine Zuteilung der Ressourcen zu bestimmten Aufgaben stellt eine vorgefasste Meinung dar, die inhaltlich nicht vertretbar ist, jedoch den Eindruck erweckt, eine tiefe Bereitschaft sei akzeptabel. Wenn dann auch noch eine Leistungserbringung aus dem Stand oder WK-Miliz als Alarmtruppen vorgesehen werden, so kann dies nur heissen, dass von einem sehr tiefen Leistungsniveau ausgegangen wird, was einer Verunglimpfung des Milizsoldaten gleichkommt, respektive die Angemessenheit der Wehrpflicht in einem kritischen Licht erscheinen lässt.
4. Im Leistungsprofil wird ein Personalbedarf ausgewiesen, der einmal mit den planbaren Wiederholungskursen abdeckbar ist, dann aber eine beliebig definierte Teilmobilmachung von vier Monaten für mehrere zehntausend Mann erfordert. Da solche Vergleiche beliebig sind, sind sie aussageelos, verleiten aber dazu, eine höhere Bereitschaft anzudeuten, als realistischerweise erreichbar ist. Daraus gar den Bedarf nach einer Wiederbelebung des früheren Mobilmachungssystems abzuleiten wirkt realitätsfremd, denn weder macht es Sinn, dass die Truppen auf einen improvisierten Organisationsplatz statt auf einem Waffenplatz einrücken, noch kann unter den heutigen wirtschaftlichen Umständen ernsthaft damit gerechnet werden, dass ein ausreichender Bestand einrücken kann. In einer globalisierten Wirtschaft sind zuviele anderswo, oder aus anderen Gründen weder bereit noch imstande, kurzfristig ihre Arbeit zu verlassen. Das mag für das lokal verankerte Handwerk und Gewerbe etwas weniger zutreffen; gleichzeitig wären diese aber auch oftmals am ehesten daran interessiert, Drittaufträge zu erhalten.



Doktrin muss Ausgangspunkt sein für die Gestaltung der Schweizer Armee. Sie zeigt auf, was wie vorbereitet wird (Grundbereitschaft, Einsatzbereitschaft) und welche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten ist. Daraus ergeben sich Konsequenzen für den abzuleitenden Ressourcenbedarf.

Fassen wir zusammen: Benchmark ...

... in der Verteidigung ist die Vollständigkeit moderner Prozesse auf taktischer, operativer und militärstrategischer Stufe, eigenständig und anschlussfähig zugleich.

... in der Friedensförderung sind „high value assets“, Einsatzspezialisten und vor allem Logistik, Sensorik und C4ISTAR Mittel für Europa, naher Osten und Afrika.

... im Territorialbereich sind „Crowd and Riot Control“, Abriegelungs- und Suchaktionen, sowie das Beherrschen der Verhältnismässigkeit.

... in der subsidiären Unterstützung sind die kurzfristige und geplante Verfügbarkeit von organisierten Einheiten mit einfachen Fähigkeiten auf Anrieb und die Verstärkung der Rettungsdienste.

Im folgenden werden nun den verfassungsmässigen Armeeaufgaben folgend doktrinelle Eckwerte behandelt; dabei sollen mögliche Synergien zwischen den Aufgaben beachtet werden.

### **3.1. Kriegsverhinderung**

Die bewaffnete Neutralität und in ihrer Konsequenz die Armee dienen der Kriegsverhinderung. Bereits im Vorfeld von Krisen geht es dabei um die Erzeugung einer Abhaltewirkung oder Dissuasion. Abschreckung hingegen lag immer ausserhalb des angestrebten Wirkungsbereichs, mindestens seit sich die Schweiz in den Sechzigerjahren definitiv von nuklearer Rüstung nach französischem Vorbild abgewendet hat. Diese Abhaltewirkung war im Kalten Krieg selbstverständlich und wurde vor allem so interpretiert, dass eine rasche Mobilmachung, eine grosse Armee und eine hohe Verteidigungsbereitschaft Ausdruck von Kriegsgenügen sei und durch die regelmässigen Übungen jedem Interessierten dies klar gemacht werden sollte. Nebeneffekt war natürlich, dass auch ohne konkreten Gegner mit Ernsthaftigkeit zu üben war. Fäschlicherweise ist die Abhaltewirkung in den Hintergrund gerückt, denn immer ist es besser, wenn auf einer Gegenseite diese wirkt. Auch in beschränkten oder weniger grossen Krisen oder eben in Einsätzen unterhalb der Kriegsschwelle ist eine erfolgreich erzielte Abhaltewirkung eine zu favorisierende Wirkung eines Militäreinsatzes. Abhaltewirkung durch militärische Handlungsfähigkeit ist somit ein generelles Prinzip militärischen Handelns.

Da der Bereich kommender Einsätze ungewiss bleibt, ist eine Abhaltewirkung durch Fähigkeiten im gesamten Bereich möglicher Einsätze zu erreichen. Dies wird am besten erreicht durch:

- operative und militärstrategische Führungsfähigkeit in Form von interdepartementalen, regierungstufenübergreifenden und teilstreitkräfteübergreifenden Verbundaktionen,
- taktische Fähigkeiten von massgeschneidert und aufgabenbezogen eingesetzten Truppen, welche das Zusammenspiel meistern (Waffen- und Einsatzverbund),
- eine gute Akzeptanz der Truppen in der Bevölkerung,
- wenig Transparenz bezüglich der im konkreten Fall konzentrierbaren Truppenstärken,

- Anschluss an das Potenzial der gesamten Bevölkerung durch Milizgrundsatz,
- Optimale Kombination von Berufsausbildern, militärischen Spezialisten, Verwaltungsspezialisten und der aus dem ganzen Volk rekrutierten Bürger, welche alle bis auf wenige Ausnahmen in einer Milizfunktion ihre Aufgabe in den militärischen Einsatzverbänden erfüllen.

Wenn Sinn und Zweck einleuchten und Ausbildung und Einsätze zu überzeugenden Ergebnissen führen, weil eine abgestützte und schnelle Handlungsfähigkeit erkennbar ist, trägt die Armee massgeblich zur erwünschten Abhaltewirkung bei. Bestehen aber Fähigkeitslücken und Zweifel an Sinn und Nutzen, kann kein entsprechender Effekt erreicht werden. Es ist augenscheinlich, dass eine den verschiedenen Armeeaufgaben verpflichtete Armee grössere Wirkung erzielt, als eine nur zu Teilen und allenfalls auch dort nur teilweise fähige Armee.

Leitsatz: Die Abhaltewirkung der Armee ist dann gegeben, wenn keine Zweifel bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit bei allen Aufgaben bestehen. Das wird am besten durch Übungen und Einsätze erreicht, welche ins richtige Licht gestellt werden.

### 3.2. Friedensförderung

Friedensförderung und internationale Sicherheitskooperation umfassen sämtliche Beiträge der Armee im Rahmen von Massnahmen der internationalen Staatengemeinschaft mit dem Ziel der Kriegsverhinderung, Konfliktprävention, Krisenbewältigung und der gemeinsamen Führung von Verteidigungsoperationen nach Verletzung der Neutralität durch gegenerische Konfliktparteien. Dabei sind fünf Aufgabenfelder unterscheidbar:

- Beiträge zur Kriegsverhinderung und Erzielung einer Abhaltewirkung,
- Beiträge zur Prävention und Bedrohungsminderung,
- Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung nach Verletzung der Neutralität durch Gegenparteien,
- Beiträge zur Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität,
- Beiträge zum (Wieder-)Aufbau nachhaltiger, rechtsstaatlicher (Sicherheits-)Strukturen sowie lokaler Kapazitäten.

Die Beiträge der Armee im Rahmen der Friedensförderung und internationalen Sicherheitskooperation bedürfen ein Mandat der UNO oder der OSZE, und / oder einer staatsvertraglichen Vereinbarung mit den betroffenen Staaten, oder sind Folge im Rahmen von gemeinsamen Verteidigungsbemühungen nach Verletzung der Neutralität durch Dritte im Rahmen des generellen Selbstverteidigungsrechts. Erfolgen die Beiträge im Rahmen des Friedensförderungsdienstes ist ein Mandat der UNO oder der OSZE zwingend (Art. 66, Abs. 1 MG). Beiträge durch unbewaffnete Experten im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstungshilfe sowie des Kapazitätsaufbaus können auch im Rahmen eines vom Bundesrat abgeschlossenen internationalen Abkommens über die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland erfolgen (Art. 48a, Abs. 1 MG).

In der Friedensförderung und der internationalen Sicherheitskooperation muss die Armee fähig sein, nach der benötigten Vorbereitungszeit für Rekrutierung und Einsatzvorbereitung über längere Zeit

- Im Sinne der Abhaltewirkung und im Rahmen des Neutralitätsrechts Beiträge zur Kriegsverhinderung gemeinsam mit wahrscheinlichen Partnern zu erbringen. Dazu gehören gemeinsame Übungen und eine gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern.
- nach Verletzung der Neutralität durch Gegenparteien Teile oder die ganze Armee in Zusammenarbeit zur Selbstbehauptung einzusetzen.
- bewaffnete Kontingente insbesondere hoher Wertigkeit (sog. "High-Value-Assets") in den Bereichen Framework AOC, Frameworkbrigade, Frameworkbattalion (insbesondere Führungsunterstützung, Personelles, Finanzen, CIMIC), Überwachung und Durchsetzung von UN-mandatierten Flugverbotszonen, Luftaufklärung, Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie spezifische Leistungen in ABC-Abwehr, Sanität, alle Kategorien des Nachrichtendienstes, Informationsoperationen, Militärpolizei für Crowd & Riot Control, Zusammenarbeit mit Sonderoperationskräften zum Schutz von Personen (moderne Variante einer "Schweizergarde"), Kampfmittelbeseitigung, Verbindungselemente, Abriegelungs- und Suchaktionen, Konvoischutz, Entwaffnungsaktionen, Verhandlungsschutz und Grenzkontrollen durch Infanterie, und im Sicherheitsbereich einzusetzen;
- Kleindetachements und unbewaffnete Einzelpersonen als Militärbeobachter, Stabsoffiziere oder als Ausbilder für den Kapazitätsaufbau in der militärischen Friedensförderung vor Ort sowie der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kombattanten einzusetzen;
- Experten in der humanitären Minenräumung sowie zur Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau in den Bereichen der Sicherheitssektorreform und der sicheren Lagerung und Vernichtung von Kleinwaffen und konventioneller Munition vor Ort einzusetzen.

Dazu sind die aktuellen Kapazitäten qualitativ und quantitativ zu erhöhen, die Fähigkeitslücken zu schliessen und weit mehr als bisher die Synergien zu den übrigen Armeeaufgaben zu bewirtschaften. Ein Disput zwischen Isolationisten und Internationalisten ist völlig verfehlt – ebenso sehr wie der Glaube, militärisches Handeln lasse sich kleinräumig begreifen. Militärisches Handeln versucht zwar zu begrenzen, ist aber nur im grösseren Zusammenhang über Grenzen hinweg zweckmässig durchzuführen.

### **3.3. Unterstützung**

Die subsidiären Unterstützungseinsätze zugunsten ziviler Behörden stehen in den bundesrätlichen Berichten im Vordergrund. Sie können aber die Armee nicht grundsätzlich rechtfertigen, da bei fast allen Themen zuerst eine andere Regierungsstufe und andere Organisationen im Vordergrund stehen.

Bisher wurden unter dem Begriff Existenzsicherung zum einen Katastrophenhilfe, zum anderen subsidiäre Sicherungseinsätze verstanden. Dabei dachte man örtlich an Einsätze im Inland, vielleicht auch noch – angesichts vieler Grenzgewässer – ans nahe Ausland. Der auch als Unterstützung der zivilen Behörden einzuordnende Ordnungsdienst wurde in Vergangeheit etwas ausgeklammert. Dies mag an den eher schlechten Erfahrungen damit im frühen zwanzigsten Jahrhundert liegen, dann auch an den höheren Hürden bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen (Aktivdienst) sowie an mangelnder Praxis, da die Kantone bis 2003 - solange es noch kantonale Truppen gab - diesen nie je mit ihren eigenen Truppen eingefordert hatten.

Humanitäre Hilfe im Ausland oder Sicherheitsassistentendienste, welche materiell als Vergleichbares zu verstehen sind, wurde in der letzten Zeit ganz anders und mit Zurückhaltung behandelt, obwohl ein weit grösserer Bedarf zu beobachten ist. Ob dies mit der Trennung der departementalen Zuständigkeit zu tun hat, sei dahingestellt. Jedenfalls sollte vermieden werden, dass sich eine Organisation selbst im Weg steht.

Im Inland finden die Unterstützungseinsätze Kritiker, welche vor allem die zusätzliche Behinderung bei knappen Ausbildungszeiten stört, aber auch Befürworter, welche es begrüßen, dass die Armee ihre Möglichkeiten zeigen kann und dies auch als Akt der inneren Solidarität verstehen.

Allerdings gilt es zu beachten, dass Unterstützungseinsätze der Armee auf den Stufen Kanton und Bund kaum zu direkten finanziellen Konsequenzen führen. Die Hilfe des Bundes führt bei den Kantonen nicht zu zusätzlichen Ausgaben und auch beim Bund nicht, weil im wesentlichen die sowieso durchzuführenden Ausbildungsdienste dazu verwendet werden. Diese "doppelte Budgetirrelevanz" schafft Anreize für Missbrauch. Auch in ideeller Hinsicht lauert Missbrauchspotenzial, weil unter dem Denkmantel von Militärdienst munter politische Kontakte für eigene politische und militärische Karrieren geknüpft werden. Was bei kantonalen Kasernenbauprojekten oder der Vergabe von Truppenkörperkommandi und parteipolitischer Rechtfertigung von Katastrophenhilfeeinsätzen beginnt, wird auf der Bundesstufe mit der Zuteilung höherer Kommandi weitergeführt. Sparsbemühungen sollten solchem Missbrauch zwar Grenzen setzen; in Ermangelung einer ausreichend breiten Sicherheitspolitik besteht aber die Gefahr, dass die ganze Armee auf dieses lokalpolitische Tauschspiel ausgerichtet wird.

Katastrophenhilfe oder humanitäre Hilfe, Sicherungseinsätze oder Sicherheits-assistentendienste gehören im In- und Ausland zu militärischen Aufgaben. Sie sind dann durch Militär zu leisten, wenn die übrigen Mittel ausgeschöpft sind oder weniger geschützte und weniger robuste Mittel nicht eingesetzt werden können. Das dürfte aber weit weniger häufig der Fall sein, als dass man das Gros einer Armee auf solche Aufgaben ausrichten sollte. Es gilt zu bedenken, dass bei Katastrophen nach der Soforthilfe rasch auch wieder die normale Wirtschaft an der Leistungserbringung interessiert ist, gerade auch weil bei Katastrophen ein Teil der privaten Nachfrage wegbrechen kann. Bei einfachen Assistentendiensten für Veranstaltungen zeigen z.B. die Streetparade und ein Teil der Weltcupskirennen, dass es auch mit Freiwilligen, zivilen Helfern geht. Untersucht man sicherheitmässig stärker eskalierte Situationen wie das Phänomen der Plünderung nach Katastrophen oder bürgerkriegsnahe Situationen, so kann man feststellen, dass oft schiere Existenznot und eine grosse Zahl unbeschäftigter Junger, die quasi in verfehlter Art die Initiative selbst ergreifen, Ursache sind. Stattdessen müsste der Staat erste Überlebenshilfe und vor allem eine rasche Organisation des Wiederaufbaus leisten. Ob dafür nach den ersten Stunden teure militärische Organisationen effizient und nachhaltig genug sind, kann bezweifelt werden. Auch hier ist der Einsatz von Militär für verantwortliche Politiker oftmals allzu leicht möglich; denn es kann mit dem Entsenden von Streitkräften Entschlusskraft und Handlungsfähigkeit demonstriert werden, wo nachhaltige Lösungen vor und nach dem Kulminationspunkt einer Katastrophe im politischen Alltag untergehen.

Daraus lassen sich folgende Leitsätze ableiten:

1. Katastrophenhilfe, Humanitäre Hilfe, Schutz- und Sicherheitsassistentendienste sind wesentliche Leistungen einer modernen Armee.
2. Eine Armee muss vor allem schwere Mittel für die ersten Tage nach einer Katastrophe vorhalten können.
3. Die Landesgrenzen spielen bei Unterstützungseinsätzen keine Rolle.
4. Die Finanzierung der Unterstützungseinsätze muss ausgabenwirksam von den Verteidigungshaushalten weg zu den Gesamthaushalten der profitierenden politischen Stufe verschoben werden.
5. Wird wesentlich keine finanzielle Transparenz gesucht, was sich mit dem Transparenzgebot moderner Demokratien eigentlich nicht vereinigen lässt, könnte es vorteilhaft sein, den Rahmen für solche Aktivitäten sehr eng zu gestalten und die Verantwortlichen zu bezeichnen (vgl. Kapitel 8).

### 3.4. Verteidigung

Verteidigung ist die Kernaufgabe jeder Armee, die "Raison d'être". Ausgerichtet auf ausserordentliche Lagen mit Gewalt strategischen Ausmasses muss eine Armee Antworten geben können auf Bedürfnisse wie die Rückgewinnung von Geländeteilen, die Zerstörung gegnerischer Infrastrukturen und Mittel, Vernichtung von militärischen Verbänden sowie Verteidigung und Schutz eigener Truppen und von Land und Bevölkerung.

Auch wenn zur Zeit eine diesbezüglich Bedrohung für die Schweiz ausgeschlossen werden kann, heisst dies nicht, dass ohne sorgfältige Abwägung auf entsprechende Fähigkeiten verzichten werden kann. Immerhin gilt es folgende Punkte zu beachten:

1. Der Begriff "Verteidigung" muss in strategischer Hinsicht weit gefasst werden als Oberbegriff für sämtliche aktiv wahrgenommenen, robusten Massnahmen in Krisen, um Sicherheit zu gewährleisten. Eine voreilige Einschränkung auf bestimmte taktische Aktionsformen schränkt unnötig ein und führt zu konzeptionellen Lücken
2. Nicht eine Bedrohung allein, also ein feststellbarer, von Menschen manifestierter Wille zur Gegnerschaft, reicht für die Beurteilung militärischen Bedarfs. Sondern auch schon nur das Vorhandensein militärischer Potenziale, deren Gefährlichkeit durch technisch bedingte Reichweiten, und die demokratische Qualität der Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die sich ihrer bemächtigen können, ist zu beachten. Neben Bedrohung und Potenzialen gilt es dann die eigene Reaktionsgeschwindigkeit für die Mobilisierung und den Aufbau im Bedarfsfall mitzubedenken. Und schliesslich legt die Ungewissheit über Restrisiken nahe, dass letztlich das Volk selber sich zu den wesentlichen Grundkonstellationen insbesondere eines Verzichtes, äussern können müsste.
3. Verteidigungsoperationen erfolgen immer häufiger in internationalem Verbund, nachdem sie von der UNO beschlossen worden sind.
4. Statische Verteidigungsbemühungen kann sich kein Land mehr leisten, weil angesichts des Bevölkerungswachstums und immer grösserer Wertekonzentrationen in immer stärker urbanen Gebieten eine flächendeckende Bereitstellung nicht finanzierbar ist. Konsequenz sind immer mobiler ausgerichtete Kräfte.

5. Die Bedeutung grosser Panzerschlachten, geführt nach den Prinzipien der Seekriegsführung, hat sich gewiss relativiert. Auch hier sind Differenzierungen entstanden. Trotzdem gab es zu allen Zeiten den Bedarf für geschützte Transportmöglichkeiten. Panzerung ist letztlich nur eine Frage des angestrebten Schutzgrades in der Beweglichkeit.
6. Die juristische Erfassung des Krieges und die gemeinsamen Ansätze der Staatengemeinschaft, nationalstaatliche Konflikte zu verhindern, erhöhen den Stellenwert verhältnismässigen Handelns, der Vermeidung von Kollateralschäden und führen zu einer Ausweitung des militärischen Handelns am Boden und in der Luft, in elektromagnetischen und informationstechnologischen Räumen. Dabei sind militärische Aktivitäten jedoch nicht dem Fortune einzelner Heeresführer überlassen, sondern erfolgen als Resultat umfassender sicherheitspolitischer, militärstrategischer und operativer Überlegungen.

Die Verteidigungsfähigkeiten sind demnach Ausdruck des staatlichen Selbstbehauptungswilles eines Landes in ausserordentlicher Lage bei Gewalt strategischen Ausmasses. Für die Schweiz könnten die folgenden Leitsätze massgeblich sein:

1. Die Verteidigungsaufgabe wird inhaltlich breit ausgelegt.
2. Es wird davon ausgegangen, dass bezüglich Bedrohung, Potenzialen und Zeitverhältnissen weiterhin Ungewissheit besteht.
3. Im Zusammenspiel der Sicherheitsinstrumente ist die Armee für "Kaliber grösser 10mm" zuständig.
4. Die Armee erhält ihre Verteidigungsfähigkeiten vollständig, aber in minimaler Quantität, welche einerseits die Rückgewinnung von Geländeteilen, die Zerstörung und Vernichtung von gegnerischen Truppen und Infrastrukturen, der passive Schutz vor ABC-Waffen und Verteidigungsoperationen, andererseits generell "la Maîtrise de la violence", also die Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses, umfasst. Dabei sucht sie gezielt nach Synergien bezüglich Einsätzen im In- und Ausland, gewährleistet grundsätzlich Kooperationsfähigkeit und übt regelmässig ihre Aufgaben allein und als Beitragslieferant in grösserem Rahmen.
5. Die Armee stellt ihre Aufgaben nach dem Milizgrundsatz sicher und verfügt über eigene Ausbildungsinfrastrukturen. Sie nutzt gemeinsame Ausbildungsinfrastrukturen im internationalen Verbund und stellt eigene auch anderen Armeen zur Verfügung.

### 3.5. Operative Schulung und Doktrin

Die Doktrin der Armee, verstanden als Lehrmeinung, System von Ansichten und Aussagen, muss die Frage beantworten, nach welchen Prinzipien und Standards des Zusammenspiels verschiedener Kräfte die Armee ihre Aufgaben erfüllen soll. Die Doktrin der Armee standardisiert die Vorgehensweise bei der Aufgabenerfüllung. Sie ist Voraussetzung für wirksame und effiziente Zusammenarbeit. Sie ist bestimmt durch die Auftragsart und die verfügbaren Mittel und nutzt frühere Erkenntnisse, sei es aus Einsätzen, Übungen, Geschichte oder aktuellen Beobachtungen. So erheben denn auch die höhere Kaderausbildung, der Stab Operative Schulung und die Armeepanung regelmässig Anspruch auf Doktrinschöpfung, Doktrinschulung und Doktrinmanagement oder Teilen davon. Dies zeigt, dass diese Bereiche tatsächlich etwas

beizutragen haben. Doktrin ist nicht an eine Stufe gebunden; sie reicht von taktischem Standardverhalten bis zu Grundsätzen der Sicherheitspolitik. Haupttreiber für Doktrinveränderungen sind neue technische Möglichkeiten, veränderte Bedrohungsbilder und Reaktionsmuster und die rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher sicherheitspolitischer Stufen wie etwa OSZE und UNO, was eine immer stärker differenzierte Verhältnismässigkeit bei der Aufgabenerfüllung erfordert.

In vergleichbarer Weise, wie die zivile Welt immer vernetzter wird, sind auch Streitkräfte herausgefordert, einen höheren Organisationsgrad zu finden. Denn die Forderung nach Flexibilität kann nur erfüllt werden, wenn die Organisation der realen Vielfalt gerecht wird. Früheren Zeiten entlehnte oder vermeintlich einfache Ansätze können deshalb arg in die Irre führen.

Es sind nun zweierlei, ob die Armee in nächster Zeit auf der handwerklichen Stufe Ihre Vorbereitungen abbricht und es bei der taktischen Schulung von Zwanzigjährigen bewenden lässt, oder ob ihr zugestanden wird, dass sie ihre Zukunft mit offenem Auge für weltweite Entwicklungen auf allen Stufen gestaltet und weiterentwickelt. Will man mehr als kommunal-lokale Aufgaben, gilt es folgende Leitsätze zu beachten:

Die Armee gewährleistet ihre Führungsfähigkeit auf militärstrategischer, operativer und taktischer Stufe zu jeder Zeit für eine adaequate Weiterentwicklung, für überraschend notwendige Operationen und für sich allmählich heranbildende Krisen.

Die Armee gewährleistet zu jedem Zeitpunkt die Führungsfähigkeit, um die ganze Armee und zugewiesene Mittel auf der Basis einer gültigen Doktrin in Übungen oder bei echten Konflikten oberhalb und unterhalb der Kriegsschwelle zum Einsatz zu bringen.

Militärische Einsätze bezwecken eine Abhaltewirkung und basieren auf der Bereitschaft zur Intervention. Diese erfolgen durch einen massgeschneiderten und überlegenen Mittelverbund.

Eine solche Ausrichtung der Armee ist offensichtlich wesentlich anspruchsvoller als die auch erkennbare Neigung zu blosser Disponententum, will heissen punktueller zur Verfügung Stellen von Mitteln und kleinen Truppenkontingenten mit beschränktem Auftrag. Natürlich entstehen dadurch höhere Kosten, die aber zu einem tragfähigen Beitrag zur Sicherheitspolitik führen und obendrein erst noch einfachere Aufgaben als Mitnahmeeffekt erlauben, sofern sie im Ausmass nicht überborden. Welche grundsätzlichen Varianten denkbar sind, wird weiter unten dargestellt.

#### **4. Finanzen**

Die Wehrpflicht erfordert, dass der Bürger und Soldat sowie die Berufsleute eine ausreichend finanzierte Armee vorfinden. Alles andere stünde der wettbewerbsfähigen, modernen Schweiz mit hohem Dienstleistungsanteil der Volkswirtschaft schlecht an. In letzter Zeit wird zwar allgemein behauptet, die Armee sei nur noch finanzgesteuert, womit man begründen will, dass sie durch die Sparprogramme in ein zu enges Korsett gepresst werde. Andererseits belegen Staatsrechnung und Finanzplan, dass inzwischen rund 100 Millionen finanzwirksame Franken mehr pro Jahr zur Verfügung stehen, als der Planungswert der Armee XXI (4.3. Milliarden Fr.) betrug. 2010 scheint das VBS ausserstande gewesen zu sein, vorgesehene Zahlungskredite für rund 500 Millionen Franken auszugeben, weil die Projekte keinen entsprechenden Fortschritt aufweisen. Es stellt sich

somit die Frage, ob tatsächlich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einengen, oder ob es vielmehr den Bundesbehörden und der Armeeführung nicht gelingt, ihre inhaltlichen Aufgaben zeitgerecht zu erfüllen.

Weder aus der Staatsrechnung noch dem Finanzplan, aber auch nicht aufgrund der Zusatzdokumentationen VBS<sup>19</sup> ist es möglich, die Verteidigungsausgaben einzelnen Armeeaufgaben oder Kostenstellen im Verteidigungsbereich zuzuordnen. Immer wieder kursieren zwar Gesamtkosten von Systemen – manchmal Jahresvollkosten, manchmal gar Lebenswegkosten wie beim Tigerteilersatz. Entscheidungsrelevant wären aber Grenzkosten. Wie in anderen Politikbereichen auch, scheint es geradezu beabsichtigt, keine führungsmässig relevante Transparenz schaffen zu wollen.

Dennoch soll es darum gehen, jene Grössenordnungen zu ermitteln, welche an Finanzierungsbedarf für mögliche Optionen der Armee in etwa zutreffen würden. In Ermangelung besserer Grundlagen sind gelegentlich auch Schätzungen auf der Basis von Vergleichen nötig.

Der Armeebericht 2010 sieht 4.4. Milliarden Franken für finanzierungswirksame Ausgaben in den Bereichen Verteidigung und armasuisse Immobilien vor.<sup>20</sup> In Anlehnung an die Zusatzdokumentation VBS dürften sich diese wie folgt zusammensetzen (in Mia. Fr.):

Verteidigung Personalkosten	1.25	28%
Verteidigung Sachkosten <sup>21</sup>	1.45	33%
Verteidigung Rüstungsausgaben <sup>22</sup>	1.3	30%
Armasuisse Immobilien <sup>23</sup>	0.4	9%

Der Zusatzbericht zum Armeebericht 2010 mit verschiedenen, zusätzlichen sogenannten Anschubfinanzierungen, aber auch der kontrovers diskutierte Tigerteilersatz, die Probleme in der Logistik, Führungsunterstützung und inhaltlich in der Armeepanung zeigen, dass die vorgeschobenen oder tatsächlichen finanziellen Einschränkungen dazu geführt haben, dass notwendige Leistungen nicht mehr erbracht werden.

Eine Investitionsquote von 40% ist seit 1997 nie mehr erreicht worden; sie hat sich kontinuierlich der 30% Marke angenähert, nachdem sie 1996 noch bei 50% lag. Ohne jede Debatte sind die Bundesbehörden nach der Jahrtausendwende trotz markanter Verkleinerung der Armee von einer flächendeckenden Ausrüstung der aktiven Armee abgewichen und haben sich mit der Abdeckung der Ausbildungsbedürfnisse und der wahrscheinlichen Einsätze begnügt. Dies sollte auch für die sich ablösenden WK-Truppen ausreichen. Allerdings wurde der Instandhaltung bei gleichzeitiger Mehrbelastung des Materials und Personalabbau in der Logistikbasis zu wenig Beachtung

<sup>19</sup> Vgl. Zusatzdokumentation VBS zum Voranschlag 2011 vom 18. August 2010. Die weiteren Zahlenangaben basieren auf dieser Dokumentation.

<sup>20</sup> Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010, S. 57

<sup>21</sup> Sachaufwände für den Betrieb und die Infrastruktur, die Friedensförderung, die Truppe, die Beschaffung und Instandhaltung des Ersatzmaterials (EIB), die Munitionsbeschaffung und -bewirtschaftung (AMB) sowie die Subventionsaufwände und die Investitionsausgaben der Verteidigung

<sup>22</sup> Rüstungsmaterial (inkl. Mehrwertsteuer auf Importen), Ausrüstung und Erneuerungsbedarf (AEB), Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB)

<sup>23</sup> Aufwände für die Instandsetzung von Liegenschaften, die vertraglichen Leistungen, Investitionsausgaben Immobilien



geschenkt, bis 2008 WK-Truppen gewisse Fahrzeuge und Systeme nicht fassen konnten. Was von den Planern einmal als zwingend notwendigen Druck zur Erneuerung auf die Organisation bewusst herbeigeführt wurde, hat zu einem politisch ausgeschlachteten Scheitern geführt, weil Bundesbehörden und Armeeführung dies zulassen, statt für Remedur zu sorgen. In dieser Unfähigkeit, verantwortungsvoll in die Armee zu investieren, liegt die Skepsis begründet, welche die Milizverbände zusammenrücken liess. Dass pointierte Militärpolitiker von links und rechts diesen Herbst nicht mehr gewählt wurden, dürfte eine Quittung auch dafür sein.

Eine Beurteilung der Zahlen scheint nicht nur Aussenstehenden schwer zu fallen. Wenigstens sollte folgendes in eine Beurteilung einfließen:

Die Personalausgaben sind in den letzten Jahren reduziert worden. Eine grosse Belastung des militärischen Personals mit den Rekruten- und Kadernschulen, die in jüngster Zeit doch eher dürftige Qualität der Planungsarbeiten (Berichte und Rüstungsbotschaften) sowie Engpässe in der Bereitstellung von Basisleistungen (Logistik und Führungsunterstützung) deuten eher darauf hin, dass die Personaldecke zu knapp ist. Andererseits könnte durch den konsequenten Einsatz der Miliz in den Rekrutenschulen, in der Erbringung der Basisleistungen in Logistik und Führungsunterstützung sowie für konzeptionelle Arbeiten in den Armeestäben bei entsprechend qualifizierter Führung auch Entlastung erreicht werden.

Sachkosten werden erst dann reduziert, wenn die Verantwortung je Kostenstelle ausgewiesen werden kann. Aber auch hier gilt es zu beachten, dass durch die immer knapperen Beschaffungsmengen und den dadurch bedingten erhöhten Gebrauch die Instandhaltungskosten nicht sinken. Erstaunlicherweise wird zudem wiederholt berichtet, dass trotz moderner Mittel der Unterhalt nicht kostengünstiger werde. Dies weist darauf hin, dass dieser Aspekt noch zu wenig in die Beschaffungskriterien einfließt.

Bei den Investitionsausgaben fällt auf, dass dem Immobilienbestand grosse Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wenn aber in einer Zeit, wo man von Festungsbauten Abstand nimmt, die Immobilienbotschaften bald gleich umfangreich sind wie die Rüstungsbotschaften, kann kaum mehr von einem Gleichgewicht ausgegangen werden. Die Armee muss von überhöhten Immobilienkosten befreit werden und die notwendigen Rüstungsbeschaffungen durchführen können. Dies bedeutet höhere Rüstungsausgaben. Somit dürften im Rahmen der aktuellen Situation jene Stimmen Recht haben, welche jährliche Armeeaussgaben von über 5 Milliarden Franken einfordern für eine mobile und technisch zeitgemässe Armee.

Eine Aufteilung der vom Bundesrat im Armeebericht genannten Armeeaussgaben von 4.4 Milliarden Franken müsste zum Beispiel für Verteidigung 3 Mia. Fr., für die Unterstützung 0.9 Mia. Fr. und für die Friedenförderung 0.5 Mia. Fr. vorsehen können und dank Synergien untereinander eine moderne Abhaltungswirkung im Sinne der Kriegsverhinderung und Krisenprävention erreichen. Höhere Budgets sind denkbar für Rüstungsgüter, die in allen Aufgabenbereichen einsetzbar sind.

Die Armee muss so finanziert werden, dass sie eine zeitgemässe Doktrin mit moderner Technik und einem zweckmässigen Personalmix umsetzen kann. Eine Unterfinanzierung und nicht kohärente Konzepte schaden der Armee und sind in einem wesentlichen Staatsbereich nicht nachhaltig genug, was sich möglicherweise zu spät bemerkbar macht. Die oft gehörte

Formulierung Aufgaben und Finanzen müssten in Einklang gebracht werden ist eine leere Worthülse, da die Formulierung nichts zum Anspruchsniveau sagt. Die bundesrätlichen Berichte aber fordern viel Geld und Personal für eine geringe Leistungsfähigkeit, die allzu oft schon als beliebige Residualgrösse vernachlässigt wurde. Wie anders kann man sich sonst erklären, dass sich gegen die Jahrtausendwende Kommandanten von Panzerverbänden nicht mehr zutrauten, ihre Einheiten auf Autobahnen zu verschieben oder die operative Stufe höchstens alle paar Jahre beübt werden will und entsprechend schwerfällig agiert. Am Anfang der Überlegungen muss deshalb das Anspruchsniveau stehen, welches in einem Doktrinsystem präzisiert ist. Eine mögliche Richtung wurde aufgezeigt, die aktuelle Präferenz angedeutet.

Aus der Finanzperspektive ist unmittelbar einsichtig, dass ein Teilstreitkräfteverbund (Jointness) in der Verteidigung und bei (Raum-)sicherungsaufgaben<sup>24</sup>, Beiträge zur Friedensförderung, die Vorbereitung der Interoperabilität (Combinedness; verstanden als generelle Zusammenarbeitsfähigkeit, primär für Friedensförderung und nach einem erfolgten militärischen Angriff auf die Schweiz), die militärische Führungsfähigkeit auf strategischer, operativer und taktischer Stufe, eine wohlüberlegte Fähigkeitentwicklung und vorbereitete und eingeübte Schnittstellen für regierungsstufenübergreifende und departementsübergreifende Zusammenarbeit („intergovernmental“, „interagency“) aufwändiger sind, als wenn man darauf ganz oder teilweise verzichtet.

## 5. Personal

Man kann sich nicht genug vor Augen führen, dass die Schweizer Armee dank Milizgrundsatz und Wehrpflicht eine nahezu ideale Zusammensetzung von verschiedenen Personalkategorien aufweist. Militärisches Berufspersonal, zivile Verwaltungsangestellte und Zivile aus der Privatwirtschaft leisten Milizdienste und haben sich in ihnen zu bewähren, um weiter zukommen. So weit wenigstens das bisherige Ideal.

Seit 2004 gibt es in der Schweizer Armee alle denkbaren Personalkategorien. Berufsmilitärs gehen von einer Lebensanstellung aus, Zeitmilitärs von einem befristeten Vertragsverhältnis, Durchdiener leisten ihren Dienst am Stück und WK-Milizsoldaten absolvieren eine Rekrutenschule und mehrere Wiederholungskurse (WK). Spezialisten schliesslich absolvieren eine Rekrutenschule und können ihre Dienstpflicht später absolvieren, wenn sie die notwendigen Voraussetzungen erfüllen (zum Beispiel Ärzte nach dem Studium). Durchdiener und WK-Miliz unterstehen der Wehrpflicht. Auslandsinsätze sind freiwillig und selbst für militärisches Personal ist ein Zwang dazu politisch nicht durchsetzbar.

Damit verfügt die Schweiz über eine weltweit einmalige Flexibilität in den Personalkategorien der Streitkräfte; allerdings muss sich dies auch rechtfertigen. Während freiwillige Anstellungen marktkonform zu vergüten und je nach Vertragsform verschiedene Bundespersonalgesetze einzuhalten sind, aber abgesehen von einer gewissen Monopolfalle auf dem Arbeitsmarkt dem Wettbewerb ausgesetzt sind, wird mit ca. 6.5 Millionen Dienstofftagen der Wehrpflicht jedes Jahr ein

---

<sup>24</sup> Da der Operationstyp in der aktuellen Administrationsumgebung in Ungnade gefallen ist, wird er hier in Klammer gesetzt; die Zusammenhänge sprechen aber für sich. Operationen unterhalb der Kriegsschwelle, die man so bezeichnen kann, sind für jede Armee ein relevantes Thema.

Aequivalent von 25'000 Mitarbeiterjahren dem Staat zur Verfügung gestellt. Allein diese Zahl zeigt erstens, dass eine Ausgewogenheit zwischen Kapital und Arbeitseinsatz krass verfehlt wird, respektive die Investitionsquote deutlich zu tief liegt. Zweitens wird ersichtlich, dass die Notwendigkeit dieser 25'000 Mitarbeiterjahre substanzuell mit wertvollem Inhalt zu rechtfertigen ist, und nicht mit einem fälschlicherweise tradierten „Fähnlein der sieben Aufrechten WK Patriotismus“ begründet oder als Rechtfertigung einer grossen Ausbildungsinfrastruktur erhalten kann.

Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass somit für die Legitimation der Armeeaussgaben und in personeller Hinsicht für die Wehrpflicht nicht graduelle Veränderungen ins Feld geführt werden können, sondern grundsätzliche Positionen zu klären und auch einzunehmen sind. Die Diskussion neigt jedoch dazu, bei entsprechend vertiefter Auseinandersetzung, in zwei Extreme zu gehen. Bei der gegenwärtigen Ungewissheit ist der Versuch, eine reduzierte Mitte zwischen den Extremen zu finden, für eine gewisse Zeit denkbar. Entweder nimmt sich die Schweiz für ihre Armee vor, in allen relevanten Bereichen Fähigkeiten auf einem anspruchsvollen Niveau bereitzuhalten, oder sie verzichtet darauf und gibt sich mit einer kleinen, jungen, nur kurz ausgebildeten Bereitschaftsreserve zufrieden, welche vielleicht durch gewisse professionelle Organisationsteile ergänzt wird. Wie dies aussehen könnte, wird weiter unten in den möglichen Varianten ausgeführt.

Vorerst geht es aber darum, die Bedeutung der vorhandenen Personalkategorien darzulegen. Nachdem die Verfassung festlegt, dass die Armee nach dem Milizgrundsatz zu organisieren sei, wird die WK-Miliz an den Anfang gestellt.

### **5.1. Staatspolitische Bedeutung der Miliz**

Neben dem abschätzigen Begriff „Miliz“ für marodierende Banden und andere kaum fassbare militärische und paramilitärische Gruppierungen, wird die Wehrpflichtmiliz vor allem mit der napoleonischen „levée en masse“ in Verbindung gebracht, also der Mobilisation des Volkes für Kriegszeiten. Das Schweizer Verständnis für Miliz ist ein ausgereifteres, welches im zivilen und militärischen Zusammenhang wesentliche Bedeutung erlangt hat. So geht es immer um direkte Beteiligung des Souveräns und die optimale Mehrfachnutzung an sich in einem Kleinstaat knapper Ressourcen. Diese Argumentation ist aber durch massgebliche Inhalte zu ergänzen. In Politik und Militär wird als wertvoll beurteilt, dass die Beteiligten über Lebenserfahrung in anderen Bereichen verfügen und eben gerade nicht in erster Linie von der politischen oder militärischen Tätigkeit leben. Der Zusammenschluss von Bürger und Soldat ist wertvoll, weil er unnötige militärische Eskapaden im Keim erstickt. Mit dem Milizansatz wird ein zentralistischer Ansatz verhindert. Wie wichtig das ist, zeigen die bundesrätlichen sicherheitspolitischen Ausführungen seit 2008, welche schlicht nicht stringent sind, um parteipolitischen Interessen zu genügen, aber offenbar auch nicht relevant genug genommen werden, um sorgfältige Lösungen vorzulegen. Was als unflätige Haltung gegenüber den Wählern noch weggesteckt werden könnte, obwohl es dem Bürger, Soldaten und Wähler gegenüber einfach nur dumm erscheint, hat aber noch weitere Aspekte. Sollte es je zu einem schwerwiegenden Einsatz kommen, ist eine Milizarmee weit besser imstande, die traumatischen Erlebnisse zu verarbeiten, da sie über andere Lebensmittelpunkte verfügt. Und schliesslich ist es ein ursprüngliches, demokratisches Bestreben, Macht zu begrenzen. Ganz besonders muss dies gelten bei der Ausübung des ausserordentlichen Gewaltmonopols des

Staates. Nicht der Anschein einer Gewöhnung an solche Befugnisse soll entstehen können. Gerade deshalb ist mit äusserster Zurückhaltung vorzugehen, wenn militärisches Berufspersonal für Einsatzaufgaben beschäftigt wird. Das gilt etwas weniger für Ausbildungs- und Unterstützungsaufgaben. Die Verfassung trägt dieser Vorsicht mit der Auflage Rechnung, dass die Armee nach dem Milizgrundsatz zu organisieren sei. Also lässt sie Ausnahmen zu, aber eben nur begrenzt. Und selbstredend sind diese Zusammenhänge gültig und können nicht organisatorisch banalisiert werden, wie dies immer wieder versucht wird.

Will man den Milizgrundsatz stärken, muss

- die Verantwortung für die Verbandsausbildung in der Rekrutenschule den Berufsmilitärs entzogen und in die Hand der Miliz gelegt werden;
- gewährleistet sein, dass die höheren und obersten Kader sich zu gleichen Teilen herkunftsmässig aus militärischem Personal, aus Kader der Verwaltung in Bund und teilweise Kantonen und der eigentlichen Miliz, welche ihr Erwerbseinkommen in der Privatwirtschaft hat, oder mindestens vorher hatte, zusammensetzt;
- eine Lösung für praktikable Teilzeitbeschäftigungen im Ausbildungsbereich bis auf oberste Stufen entwickelt werden. Das könnte für sämtliche Kommandi gelten, welche nicht direkt Einsätze führen, also etwa die Kommandanten von Heer, Luftwaffe, Führungsunterstützung, Logistikbasis oder der Territorialregionen und Brigaden in normalen Jahren, jedoch der Verpflichtung für 100% im Falle einer Einsatzkommandierung in ausserordentlicher Lage.

Staatspolitisch ist somit der Milizgrundsatz ein wertvolles und demokratisch stark legitimes Prinzip der Machtkontrolle, welches zudem für den Einsatzfall ein hohes Regenerationspotenzial für die Betroffenen aufweist und die Bildung von entrückten Szenen begrenzt. Es werden keine übertriebenen Expansionsgelüste entwickelt, jedoch ist akzeptiert, dass Freiwillige im Rahmen einer aussenpolitischen Solidaritätsmaxime handeln.

## **5.2. Sicherheitspolitische Bedeutung der Miliz**

In sicherheitspolitischer Hinsicht ist die Miliz von Bedeutung, weil mit ihr bei Bedarf die Fähigkeiten des ganzen Volkes aktiviert werden können. Eine überwältigende Übermacht wäre in personeller Hinsicht möglich, gleichzeitig gewährleistet das weltweit einmalige System mit jährlichen Wiederholungskursen auch eine dosierte und damit ressourcenschonende Umsetzung. Geschichtlich sind der Milizgrundsatz und die ungefähr dreiwöchige Dienstleistung tief verankert als Beitrag souveräner Bürger an das Staatswesen. Die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts hat den Schweizern das Konzept zwar vielleicht dank dem Glück, dass die deutsche Nordumfassung der Maginotlinie 1940 gelang und eine spätere Annexion ausblieb, bestätigt. Die Wehrpflicht schafft zudem direkt Sicherheit, weil ein wesentlicher Teile der Bevölkerung eine sicherheitspolitische und eine militärische Grundausbildung etwa in der Waffenhandhabung, in Erster Hilfe und in ABC-Schutzmassnahmen erhalten. Schliesslich dürfte durch den lokal verankerten Einbezug der Bürger die Wahrscheinlichkeit der Bildung von Bürgerwehren in Krisenzeiten mit all ihren problematischen Erscheinungen reduziert sein, ebenso die Notwendigkeit privater Sicherheitsfirmen, sofern sie nicht Alltagsaufgaben abdecken.

### 5.3. Militärische Bedeutung der Miliz

In militärischer Hinsicht ist der Milizsoldat von Bedeutung, weil er staatliche Gewalt mit dem Augenmass des Souveräns androht und einsetzt. Er wirkt dem Verwaltungs- und Standesdenken militärischen Personals entgegen. Im militärischen Alltag bringt die Miliz von selbst zeitgemässes Know-how mit und ist erfahrungsgemäss bei der Suche nach Lösungen für die Auftrags Erfüllung kreativer, aber auch risikofreudiger. Da sie weniger angepasst ist, bringt sie eine stärker Neigung zur Reflexion mit, allerdings eingeschränkt durch Opportunitätsüberlegungen in kurzen Dienstzeiten.

Die hohe Zahl Grundausgebildeter ergibt ein grösseres Potenzial an Soldaten, die für freiwillige Einsätze im In- oder Ausland motiviert werden können. Angesichts des hohen Ausbildungsstandes, der tiefen Arbeitslosenquote und des hohen Lohnniveaus ist es kaum denkbar, dass die Schweiz genügend Personen finden würde, die sich einer Berufsarmee zur Verfügung stellen würden.

Die kurzen Ausbildungszeiten wirken sich dann nachteilig aus, wenn Kompromisse im Anspruch eingegangen werden und wenn anspruchsvolle Einsätze kurzfristig notwendig würden. Dies haben die Mobilmachungsübungen in den Neunzigerjahren gezeigt, welche nicht befriedigen konnten, da mit dem Zweijahresrhythmus das Leistungsniveau auf Anhub zusammen mit dem gestiegenen technischen Anspruchsniveau nicht ausreichte. Hingegen haben es mehrere Brigaden innert weniger Jahre nach 2004 wieder geschafft, ein überzeugendes militärisches Niveau in den Wiederholungskursen zu erreichen.<sup>25</sup>

Zudem gilt es als für die Schweizer Miliz charakteristisch zu beachten, dass die Koordination mit den zivilen Tätigkeiten der Milizsoldaten sorgfältig erfolgen muss. Ausbildungsdienste müssen frühzeitig geplant werden, auch die Kader sollen Milizangehörige sein und bilden ihre Mannschaft selber aus, und Ausbildungsdienste müssen gut organisiert sein. Idealerweise erfolgt der Nachweis der Leistungsfähigkeit in Volltruppenübungen. Denn nur so entstehen die praktischen Erfahrungen, welche die militärische Tätigkeit auch als erfolgreich erlebbar machen. Im Unterscheid zu Einsätzen ist dies im Training zwingend und auch erreichbar.

Militärdienst ist demnach mit wenigen Ausnahmen Ausbildungsdienst und nicht primär Bereitschaftsdienst. Die Armee dient praktisch ausschliesslich als nationale Notwehrorganisation zur Verteidigung des eigenen Landes. Deshalb sind auch der politisch gewollte Verzicht auf einen Oberbefehlshaber in Friedenszeiten möglich und die Militärverwaltung klein zu halten. Das militärische Personal soll nicht Vorstufe zu einer Berufsarmee sein, sondern wieder verstärkt die ursprüngliche Rolle militärischer Ausbilder wahrnehmen. Und schliesslich bestätigen Ausnahmen die Regel, wo eine hohe Bereitschaft und andauernde Einsätze erwartet werden. Durch ein Ablösungssystem übers Jahr ist aber in gewissem Umfang auch mit der Miliz eine kurzfristige Bereitschaft möglich, wie das System der Bereitschaftsverbände zeigt. Hingegen funktionieren Alarmverbände in einer international vernetzten, mobilen und dienstleistungsorientierten Wirtschaft nur noch unzuverlässig, wenn der handwerklich ausgerichtete Bevölkerungsanteil, der am Wohnort arbeitet, klein ist.

---

<sup>25</sup> Aussagen, wonach die Miliz mit den Reformen überfordert seien, sind völlig verkehrt; vielmehr ist es den Bundesbehörden und der Armeeführung nur unzureichend gelungen, mit den professionellen Strukturen die Veränderungen zu verkraften.

## 5.4. Personalkategorien

Seit 2004 verfügt die Armee mit allen denkbaren Personalkategorien grundsätzlich über eine hohe Flexibilität, um sich auf die militärischen Bedürfnisse auszurichten. Dabei sind einzelne Personalkategorien für bestimmte Verwendungen besonders geeignet. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick.

Personalkategorie	Merkmale
WK-Miliz	Leisten Rekrutenschule und jährliche Wiederholungskurse, prädestiniert zum Fähigkeitserhalt für ausserordentliche Lagen
Durchdiener-Miliz (limitiert auf 15%)	Leisten Militärdienstpflicht am Stück, prädestiniert für einfache Bereitschaftsaufgaben
Berufsmilitärpersonal	Einsatzspezialisten (z.B. Berufsmilitärpiloten, Angehörige der Spezialkräfte), Ausbilder, militärische Vertreter im Ausland und Armeeführung; zeitlich unbegrenzte Anstellung; prädestiniert als Spezialisten im Einsatz, Ausbilder und Repräsentanten
Zeitmilitärpersonal	Ausbilder und Einsatzsoldaten mit zeitlich begrenzter Anstellung, prädestiniert für zeitlich begrenzte Aufgaben
Ziviles Personal	In verschiedenen Anstellungsverhältnissen, prädestiniert für unterstützende Fachaufgaben

Während die Berufskategorien (Berufsmilitärpersonal, Zeitmilitärpersonal, ziviles Personal) von der Bedeutung her und ökonomisch gut erfassbar sind, sind bei den beiden Milizkategorien einige Besonderheiten wichtig, die oft zu wenig Beachtung finden. Die spezifische Schweizer Milizerfahrung basiert auf der Annahme, dass eine Grundbereitschaft erreicht werden soll für eine Armee, welche auf der taktischen, operativen und militärstrategischen Stufe in Teilen und als Ganzes handlungsfähig ist.<sup>26</sup>

Dies bedingt

- eine Rekrutenschule, welche die Stufe der verstärkten Einheit erreicht, denn nur so ist die Zusammenarbeit mit den oberen Stäben und im Waffenverbund gewährleistet; Dafür sind die aktuellen 21 Wochen grundsätzlich richtig bemessen;
- den Jahresrhythmus der Wiederholungskurse von drei Wochen Länge, denn nur so lassen sich Material, Waffen, Fahrzeuge und Geräte mit akzeptabler Sicherheit bedienen;
- bis sechzig Diensttage in zwei Jahren, denn nur so lassen sich moderne militärische Prozesse einüben, sei es im Rahmen der Wiederholungskurse oder von mehreren kürzeren Dienstleistungen im Umfang einiger Tage;

<sup>26</sup> Reduziert man diesen Anspruch auf einfache Einzelaufgaben von Kleinverbänden, welche im Wesentlichen mit wenig spezifischen Fähigkeiten auskommen, wird ein Paradigmenwechsel vollzogen, der anderen Regeln gehorcht.

- sechs Wiederholungskurse für die Mannschaft, denn nur so kann die jährliche Fluktuationsrate unter 20% gehalten werden; höhere Fluktuationsraten führen dazu, dass es den Einheiten nicht gelingt, einen zusammenhaltenden Aufbau und den Erhalt von Fähigkeiten zu gewährleisten. Sie werden zu beliebigen ad-hoc-Organisationen. Am Rande sei vermerkt, dass in der anzustrebenden Begrenzung der Fluktuation auch eine zu wenig beachtete Limite beim Dispensationswesen liegt.

Die Möglichkeit des Durchdienens stellt für die Soldaten in erster Linie ein Entgegenkommen im Rahmen der Wehrpflicht dar. Ein kleiner Anteil kann zweckmässig eingesetzt werden. Ein deutlich grösserer Anteil hingegen hätte gewichtige Nachteile:

- Für den Übergang vom derzeitigen WK-System zu einem Durchdienersystem ist mit Mehrkosten zu rechnen, sofern man an der Wehrgerechtigkeit zwischen den Jahrgängen bezüglich der zu leistenden Anzahl Dienstage festhält.
- Mit dem Aufbau einer Armee von zwanzigjährigen Soldaten verschwinden WK-System und Milizkader, was der Verfassung widerspricht.
- Während es in der Kriegsgeschichte zahlreiche Beispiele für Angriffsaktionen gibt, bei denen mit politischem Kalkül ledige Zwanzigjährige ins Gefecht geworfen wurden, so stellt sich der Bedarf doch heute ganz anders dar. Gesucht sind in der Schweizer Milizarmee lebenserfahrene Soldaten, welche in überlegener Art und Weise Sicherungsaufgaben wahrnehmen können und auch den sich dabei ergebenden Belastungen standhalten.
- Eine Durchdienerarmee besteht im Wesentlichen aus einem Rekrutenjahrgang, womit die effektive, quantitative Bereitschaft sehr begrenzt ist. Sofern das Parlament die zu leistende Dienstagezahl nicht mit Gesetzesänderung erhöht und weitere Jahrgänge bei akutem Bedarf unter den Waffen behält. Eine solche Massnahme wäre aber ohne konkrete Bedrohung nicht umsetzbar und dürfte selbst dann kaum rechtzeitig entschieden sein. Sie würde auch die einseitige, wettbewerbsverzerrende Belastung junger Jahrgänge von Schweizer Männern akzentuieren.
- Eine reine Durchdienerarmee hat die Vorteile der Miliz weitgehend verloren. Wer eine Durchdienerarmee mit 90% der Rekruten oder mehr fordert, betreibt unverblümt eine kaum zu Ende gedachte Machtpolitik zulasten der ökonomisch und politisch leichtgewichtigen Zwanzigjährigen, ohne gebührend zu berücksichtigen, dass auch diese Stimmbürger der direktdemokratischen Schweiz sind.

Somit sind einer Veränderung des Anteils der verschiedenen Personalkategorien relativ enge Grenzen gesetzt, erst bei einem substanziell anderen Leistungsprofil und etwa der Abkehr von Wehrpflicht, Milizgrundsatz oder WK-System scheinen andere Grössenordnungen überhaupt sinnvoll.

## 5.5. Leitsätze zum Personal

Man kann sich nun fragen warum das Konzept der Schweizer Milizarmee nicht mehr Nachahmer findet und in verschiedenen Ländern die Wehrpflicht abgeschafft wird. Am ehesten dürfte dies damit begründet werden können, dass die liberalen Freiheitsrechte in Zeiten weniger direkter oder weniger umfangreicher Bedrohung stärker gewichtet werden und grosse Länder generell ihre

staatlichen Funktionen mit Vollzeitämtern wahrnehmen, wie dies etwa auch aus dem Vergleich der Parlamentsbetriebe ersichtlich wird. Hingegen lässt sich weder aus der Kriegsgeschichte noch anhand von Ergebnissen militärischer Wettkämpfe ein Erfolgsdefizit bei Milizsoldaten ableiten.

Zwar werden eine abnehmende Bereitschaft, Wehrdienst zu leisten festgestellt und eine abnehmende Bereitschaft der Wirtschaft, ihre Leute zur Verfügung zu stellen, Kader fehlen und die Wertschätzung militärischer Führungserfahrung und militärischer Dienstleistungen generell gehen seitens der Privatwirtschaft zurück. Andererseits haben Berufsarmeen Schwierigkeiten, IT-Kompetenz aufzubauen und mittels marktgerechten Löhnen zu erhalten, verlieren hochspezialisierte Kämpfer an Militärfirmen und es ist in konjunkturell guten Zeiten eine schwierige Aufgabe, kompetente Kader erneut für Einsätze im Ausland zu gewinnen. Dies sind alles Probleme, die sich mit einer Miliz mit Wehrpflicht weniger akzentuieren.

Zusammenfassend kann man folglich festhalten, dass der Milizgrundsatz dank einer hohen Differenzierung eine zukunftstaugliche Komponente einer schweizerischen Wehrverfassung darstellt. Die Miliz ist nützlich, integriert, adäquat, kollektiv, partizipativ, abgestützt, verfügbar, kostengünstig und qualitativ hochstehend. Daraus ergeben sich folgende Leitsätze:

- Die Milizarmee kann und soll weiterentwickelt und modifiziert werden.
- Das Milizsystem ist infolge Vernetzung mit der Gesellschaft und dank der Nutzung ziviler Kompetenzen flexibler als andere Systeme und deshalb zukunftsträchtig.
- Nur die Milizarmee bleibt eine gesellschaftlich integrierte Armee.
- Die Milizarmee ist das Korrelat zum modernen, schlanken Staat – Berufsarmeen sind teure Beamtenarmeen.
- Eine Milizarmee ist dank Querschnitt durch Bevölkerung und Alterskategorien eine „intelligenter“ Armee als eine Berufsarmee.
- Der Kleinstaat braucht zur Bewältigung sicherheitspolitischer Aufgaben eine grössere personelle Aufwuchsfähigkeit als Grossstaaten.
- Sicherheitspolitik bleibt auch in Zukunft eine Gemeinschaftsaufgabe – das Milizsystem garantiert die Partizipation des Bürgers.

## **6. Varianten**

Wie wir gesehen haben, verlangen massgebliche Verfassungsgrundlagen der Schweiz die Existenz einer Armee, die grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert ist, für Kriegsverhinderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung. Dafür besteht Wehrpflicht.

Auf Verfassungsstufe ist die Finanzierung der Armee nicht geregelt. Als Instrument des staatlichen Gewaltmonopols in ausserordentlicher Lage sind höhere Eskalationsstufen vorzubereiten als dies dem normalen Alltag entspricht. Deshalb bedarf es definierter doktrinelles Grundlagen und konsistenter Ressourcierung mit Personal und Finanzen. Die Grundlagen dazu sind in den bisherigen Kapiteln dargestellt.



Im folgenden werden nun Optionen dargestellt und dahingehend beurteilt, wo ihr organisatorisches Schwergewicht liegt und inwiefern die Verfassungsvorgaben erfüllt werden. Damit kann gezeigt werden, dass die Parameter Doktrin, Personal und Finanzen nicht beliebig kombiniert werden können, sondern dass gewisse Kombinationen grosse Nachteile haben. Eine teure Armee mit viel Personal und kaum Aufgaben dürfte ebenso verkehrt sein wie eine unterfinanzierte, welche den vorhandenen Verfassungsbestimmungen zu folgen versucht, aber grosse Lücken aufweist und primär die Stellen des militärischen Personals schützt. Vor diesem Hintergrund können sechs Optionen diskutiert werden:

- Bisherige Milizarmee
- Durchdienerarmee
- Modell Bundesrat
- Swiss National Guard
- Spezialisierte Einzelorganisationen
- Sistierung der Wehrpflicht, freiwillige Miliz

Diese sechs Optionen werden in Bezug auf Doktrin, Personal und Finanzen präzisiert und beurteilt.

### **6.1. Bisherige Milizarmee**

Man sollte nicht vergessen, dass das Konzept der Armee XXI der zweite grosse Abbauschritt innert eines Jahrzehntes darstellte, nämlich von fast 800'000 Armeeangehörigen und nahezu 20'000 Bundesangestellten über 450'000 und 13'000 auf eine aktive Grösse von 120'000 Armeeangehörige und 9500 Bundesangestellte. Dieser von 76% der Bevölkerung gutgeheissene Schritt enthielt auch politische Kompromisse, die ihn verträglicher machen sollten:

1. Statt des Ansatzes, freiwillig länger Dienst leisten zu dürfen und Personen mit erfüllter Dienstpflicht noch ein paar Jahre verwaltungstechnisch erfasst zu behalten, schuf man eine Reserve, welche es erlaubte, einen Gesamtbestand von über 200'000 Armeeangehörige zu nennen.
2. Der Einsatz von Feuer als Problemlösungsfähigkeit mittels Waffen mit Kaliber über 10mm war weitgehend unbestritten.
3. Die Formationen wurden nach modernen Prinzipien aufgestellt und ausgebildet und grundsätzlich – mit wenigen Ausnahmen - aufgrund der zahlenmässigen Reduktion für bewegliche Einsätze vorgesehen. Gleichzeitig wurde auf eine Ausrüstung der Reserve verzichtet und rasch auch auf die Ausrüstung von Teilen der aktiven Armee. Eine Vorbereitung der Armeeangehörigen mit zeitgemäsem Material und eine raschere Erneuerung des Materials wurden höher gewichtet als eine flächendeckende Ausrüstung mit ungenügendem und veraltetem Material.

Das Konzept der Armee XXI verfügt über folgende Eckwerte:

- Einhalten aller Verfassungsgrundlagen
- Grundsätzliche Ausrichtung auf einen breit verstandenen Verteidigungsbegriff mit Einsatzspektren oberhalb und unterhalb der Kriegsschwelle
- Grundbereitschaft für die ganze Armee, Einsatzbereitschaft für definierte Einsatzverbände

- Grundsätzlich 21-wöchige Rekrutenschule mit dem Ziel des Verbandstrainings bis Stufe verstärkte Einheit, um in den Wiederholungskursen Volltruppenübungen auf allen übergeordneten Stufen zu ermöglichen
- Sechs Wiederholungskurse von drei Wochen Dauer im Jahresrhythmus
- Milizgrundsatz und zusätzliche freiwillige Einsatzdienstleistungen
- Trennung von Führungs- Kern- und Supportprozessen (Stab Chef der Armee, Führungs- und planungsstab; Heer, Luftwaffe, Höhere Kaderausildung; Logistik und Führungsunterstützung)
- Interoperabilität für die ganze Armee
- Optimaler Mix aller denkbaren Personalkategorien
- Finanzbedarf von ausgabewirksamen 4.3 Milliarden

Diese Konfiguration stellt nach wie vor eine optimale dar, wenn man alle Verfassungsgrundsätze berücksichtigt und ein hohes, international kompatibles, modernes Leistungsniveau erreichen will.

Allerdings fehlte bei der Politik, im Verteidigungsdepartement und bei der Armeeführung das Verständnis dafür in jüngster Zeit weitgehend. Mit populistischen Parteikapriolen sorgten die Bundesbehörden für ungenügende Rahmenbedingungen, und scheiterten wegen ungenügender Finanzierung und Führungslosigkeit an ihrer Aufgabe. Damit spielten sie in gewohnter Weise den Unzufriedenen früherer Zeiten und ehemaligen Armeereformern in die Hände, welche derzeit das Rad in unverantwortlicher Weise wieder zurückdrehen wollen.<sup>27</sup>

Zwei Zugführergenerationen später wären folgende Massnahmen angezeigt:

- Die Abrundung einer mobilen Verteidigungsdoktrin für die Grundbereitschaft und die derzeit relevanten Einsätze sowie die Präzisierung der taktischen, operativen und militärstrategischen Führung;
- Eine aktive Suche nach Synergien zwischen den Einsatzbereichen (z.B. zwischen Friedensförderung und Raumsicherung oder subsidiären Unterstützungseinsätzen, oder zwischen Ausbildungsdiensten und Sicherheitsassistenzeinsätzen);
- Die Vervollständigung der Rüstung für die Know-how-Entwicklung (z.B. Kampfflugzeug, Luftabwehr, Drohnen, Führungssysteme, etc.) in minimalen Mengen;
- Eine „Frischzellenkur“ für den Milizgrundsatz durch Zuteilung der Verantwortung an geeignete Personen auf allen Stufen (Verbandsausbildung in der Rekrutenschule, Stabsfunktionen, Führung Grosser Verbände, Armeestab, Armeeführung);
- Rückführung des Gros des militärischen Berufspersonals in den Instruktorstatus;
- Durchführung von deutlich mehr Übungen, insbesondere Volltruppenübungen;
- Beibehaltung von mindestens sechs jährlichen Wiederholungskursen (keine Erhöhung der Fluktuation in den Einheiten);
- Beibehaltung einer Rekrutenschule von grundsätzlich 21 Wochen (mit Ausnahmen);

---

<sup>27</sup> Höhepunkt der Ablenkung von eigenen Schwächen ist die gebetsmühlenartig wiederholte Aussage, die Miliz sei mit den Veränderungen der letzten Jahre überfordert gewesen. Für die Milizarmee stimmt diese Aussage in keiner Weise und stellt unnötige Beleidigung dar. Im Gegenteil war vielmehr zu beobachten, dass dort, wo die Miliz ihre Verantwortung wahrnehmen konnte, beste Ergebnisse erzielt wurden. Wo hingegen Verwaltung und Berufsmilitärs nicht die Aufgabe, sondern ihre Stellung ins Zentrum rückten und dies durch parteikonformes Gehabe abzusichern versuchten, kam es zu Nachlässigkeiten und Fehlern; möglicherweise ein Preis für zuviel parteipolitische Kontinuität in der Departementsleitung. Es ist festzuhalten, dass eine rein militärische Beurteilung der Armee XXI zu kurz greift, da diese kaum unabhängig erfolgen würde. Eigentlich sollten auch die ökonomischen und politischen, unter anderem auch die partei- und personalpolitischen Zusammenhänge untersucht werden.

- Beibehaltung des sich aus einer ca. 65-prozentigen Aushebungsquote ergebenden Armeebestandes (ergibt je nach Grösse des Rekrutenjahrgangs und der Dispensationspraxis ca 100'000 bis 140'000 Eingeteilte);
- Einsatzorientierte Unterstellung von Truppenkörpern zu allen Grossen Verbänden als Grundgliederung;
- Reduktion der Territorialregionen (von vier) auf drei nebeneinander, Beibehaltung von zwei Panzerbrigaden (Ost und West) und vier Infanteriebrigaden, alle mit Führungsunterstützung und Logistik;
- Ergänzung der Milizgliederung aller anderen Grossen Verbände und Stäbe, wo notwendig ergänzt mit beruflichen Elementen der Verwaltung;
- Ausgabewirksamer Finanzrahmen für vier Jahre rollend: 22 Milliarden Franken kaufkraftbereinigt Stand 2011.

Der grosse Unterscheid zu anderen Optionen liegt in der Konstanz bei den Soldaten dieser WK-Miliz, welche ihre Lebenserfahrung und das Resultat der Repetition in die Verbandswirkung einfliessen lassen können. Nur solche Formationen sind für die Gewinnung von Führungserfahrung interessant, weil nur das effektiv und effizient ist; die Führung von ad-hoc-Organisationen oder Jahrgangsgebilden ist weder das eine, noch das andere, bleibt zu unverbindlich und ist daher hoher Qualität wenig förderlich.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Option „bisherige Milizarmee“ ein klares Bekenntnis zu einer starken, modernen Armee darstellt. Diese Option fördert die Weiterentwicklung der Armee und versucht, heutige und künftige Bedürfnisse offen und engagiert anzugehen. Sie ist die stärkste der Optionen und vertraut in hohem Mass auf das Konzept des Schweizer Bürgersoldaten und die Richtigkeit einer hohen Kongruenz zwischen dem Bürger als Souverän und dem Soldaten als Teilhaber am staatlichen Machtmonopol in ausserordentlichen Lagen. Diese Option geht von der Ungewissheit der Zukunft aus, ist deshalb vor- und umsichtig und will künftigen Generationen den Weg nicht verbauen. Diese Option geht davon aus, dass über wahrscheinliche Aufgaben hinaus auch höhere Eskalationsstufen der Gewalt möglich sind und diesen am besten mit der zurückhaltenden Form der Milizarmee zu begegnen ist. Schliesslich setzt sie auf die Unberechenbarkeit der zahlenmässig starken und immer weniger bekannten Milizarmee, welche aber dank wohlausgewogenem Dienstleistungsrhythmus und ihrer Abhaltewirkung mit moderatem Wirken auskommt. Gerade weil der Bürger direkt beteiligt ist, sollen denn auch die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Somit ist neben Wehrpflicht von jährlich fünf Milliarden Franken auszugehen und ca. 6.5 Millionen Diensttagen, wovon knapp die Hälfte im WK-System. Dafür ist die Option „bisherige Miliz“ verfassungskonform, stellt eine Antwortung auf die Bedrohung, auf Potenziale und die notwendige Entwicklungsfähigkeit dar und kann bei Bedarf sicherheitspolitische Wirkung entfalten. Sie entspricht dem Anspruch einer modernen Schweiz an ihre Problemlösungsfähigkeit und bietet ein ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag auf hohem Niveau. Dies ist allerdings nur möglich, wenn sich die Bundesbehörden ihrer staatspolitischen Verantwortung bewusst werden und sich nicht scheuen, dafür geeignete Personen in Schlüsselfunktion zu berufen und sie mit dem notwendigen Rückhalt in der Sache zu stützen.

## 6.2. Durchdienerarmee

Die Option der Durchdienerarmee geht von der Annahme aus, dass vor allem die wahrscheinlichen, nationalen Einsätze im Vordergrund stehen, welche den Kategorien Unterstützung und Assistenz angehören. Einsätze der Armee im Innern erfolgen subsidiär, wodurch Interventionen immer professionellen Kräften der Blaulichtorganisationen überlassen werden. Da dadurch die Rechtfertigung einer Wehrpflicht schwieriger wird, wird sie auf den Rekrutenjahrgang und eine zu definierende Reservezeit für die Dauer von ein paar Jahren reduziert. Damit beschränkt sich der Milizgrundsatz auf politisch und ökonomisch wenig organisierte Zwanzigjährige und die Einfachheit der Aufgaben legt eine weitere Reduktion der Dienstage nahe. Um dem Verteidigungsauftrag der Verfassung gerecht zu werden, wird mit einem Teil am Ende der Rekrutenschule Verbandstraining in Verteidigungsaufgaben durchgeführt, wo auch Milizstäbe beigezogen werden können.

Mit dieser Option wird das auf Kontinuität basierende System der jährlichen Wiederholungskurse aufgegeben. Damit ist das Milizprinzip auf Stufe Soldat nicht mehr gegeben. Bei den Kadern wird das Milizprinzip ausgehöhlt, weil keine Kontinuität in den Einheiten mehr besteht, da diese aus immer wieder neuen Soldaten frisch ab Rekrutenschule zusammengesetzt werden. Die Armee wird im reinen Durchdienermodell in erster Linie eine Schule, statt dass sie als Leistungsträger organisiert wird.

Im Übergang entsteht eine Wehrungerechtigkeit, da fünf oder mehr Jahrgänge nicht die gleiche Anzahl Dienstage leisten würden. Will man diese Lücke kompensieren, ergeben sich für mehrere Jahre deutlich mehr Dienstage, was sich aufgrund der Lage nicht rechtfertigen lässt. Ein Grundwehrdienst lässt sich anders als in anderen Ländern weniger gut dem Bürger zumuten, der in seinem direktdemokratischen Verständnis ernst genommen werden will. Argumente, dass Notwendigkeit für die Hilfsaufgaben bestehe, können mit dem Hinweis auf die private Organisation von Grossanlässen oder mit Beispielen aus der Katastrophenhilfe relativiert werden, wo jeweils rasch eine grosse Schar an Helfern mobilisiert werden kann zu einem Bruchteil der Kosten. Je nach Anspruch an die militärische Zusammenarbeitsfähigkeit wäre nach einer Einführungsphase mit bis zu 50% weniger Diensttagen zu rechnen. Zwar würde wohl der Ausbildungsbetrieb der Rekrutenschulen vorerst noch aufrecht erhalten und damit viele Stellen des militärischen Personals bewahrt bleiben, doch die Attraktivität für Milizkader, welche höchstens noch junge Testtruppen zur Verfügung hätten statt eigene Verbände zu führen, nähme massiv ab. Die sicherheitspolitische Wirkung ist reduziert, weil sich die Wirkung des Milizgrundsatzes nur schlecht entfalten kann. Dennoch dürften die Kosten je nach Rüstungsniveau aufgrund des hohen Bedarfs an Berufsmilitärpersonal in unteren Kaderfunktionen trotzdem bei bis zu fünf Milliarden pro Jahr liegen. Das Entwicklungspotenzial ist eingeschränkt, da nur die Verlängerung der Dienstpflicht der Zwanzigjährigen einen Ausbau ermöglicht. Somit besteht ein Ungleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen.

Wendet man sich vom polyvalenten Anspruch ab und teilt die Erfüllung der verbleibenden Aufgaben auf verschiedene Organisationen auf, rechtfertigt sich die Wehrpflicht immer weniger und man sollte sie in Friedenszeiten aussetzen können. Also würde sich ein Gegenvorschlag zur angekündigten, allzu engen GSOA-Initiative aufdrängen. Die Miliz ist in einem freien Land

grundsätzlich primär für das Ausserordentliche vorzusehen. Alle anderen Aufgaben als die Verteidigung sind höchstens besondere.

Eine unnötige Beschränkung der Handlungsfreiheit ist es, WK-Miliz und Durchdiener einer bestimmten Aufgabe als Grundmodell zuzuweisen. Man kann mit verschiedenen Dienstmodellen dem Einzelnen entgegenkommen. Bei allen Aufgaben gibt es sinnvolle Tätigkeiten am Stück. Wenn aber eine Armeeaufgabe vollständig mit Durchdienern gelöst wird, ist das im Wesentlichen ein staatspolitisch unseriöser Missbrauch politisch und ökonomisch schwach vertretener, junger Bürger.

Immer wieder auf tiefem Niveau mit unerfahrenen Zwanzigjährigen die Verteidigung zu üben zu beginnen hat kaum etwas mit Fähigkeitserhalt oder Kampfkraft zu tun; allenfalls aber viel mit einem blinden Fleck von Lehrpersonen. Verbände brauchen auf allen Stufen personelle Konstanz, gerade wenn es um zeitlich begrenzte Engagements geht. Sonst erinnert der Einsatz von Zwanzigjährigen im militärischen Zusammenhang viel eher an eine letzte Verzweigungstat vor der Niederlage. Warum sollte man sonst 3300 (einen Sechstel des Rekrutierungsjahrgangs) jedes Jahr in der Verteidigung ausbilden, wenn ein Zehntel davon pro Jahr als Blutauffrischung für den Know-how-Erhalt reichen würde?

### **6.3. Modell des Bundesrates**

Gemäss bundesrätlichen Vorgaben<sup>28</sup> soll das Gros der Armee auf wahrscheinliche Einsätze aus dem Stand in subsidiärer Form zugunsten ziviler Behörden ausgerichtet werden. Logistik und Führungsunterstützung (sogenannte Basisleistungen) sollen verwaltungsmässig bereitgestellt werden. Die Planungsgrundlagen gehen von einer Reduktion von 120'000 auf 80'000 Armeeingehörige, von 6.6 Millionen Diensttagen pro Jahr auf fünf Millionen Dienstage und ein aufgabenwirksames Budget von 4.4 Milliarden aus. Alle Verfassungsvorgaben sollen eingehalten werden.

Bereits diese Skizze verdeutlicht, dass die Leistungsfähigkeit im Vergleich zur Konzeption A XXI markant reduziert wird, trotzdem mehr Geld verlangt wird und der Milizgrundsatz, welcher sich in der Anzahl der Dienstage widerspiegelt, die in Wiederholungskursen geleistet werden, reduziert wird. Diese Option wäre einem Artenschutz harmloser militärischer Lehrer gleichgekommen. Sie ist fernab einer modernen Armee, welche in zeitgemässer Form ihren Verfassungsauftrag erfüllt. Entsprechend haben sich die Milizorganisationen gewehrt und das Parlament hat – in den bisherigen Debatten vor dem Wahlherbst 2011 – die finanziellen und personellen Eckwerte erhöht.

Betrachtet man vertieft die departementsinternen weiteren Vorgaben wie die Reduktion der Waffenplätze um 33 %, die latente Favorisierung eines Zweistartmodells und die damit notwendige Erhöhung der Durchdienerzahl, welche nochmals die Kosten im Übergang erhöht und zusätzlichen Platz erfordert, wird augenscheinlich, dass der Bundesrat zwar seine Sparabsicht verdeutlicht hat, im übrigen aber Opfer unbrauchbarer Verwaltungsarbeiten geworden ist.

---

<sup>28</sup> Vgl. sicherheitspolitischer Bericht, Armeebericht und Zusatzberichte 2009 - 2011

Diese Option käme einer Verschleuderung von Steuergeldern gleich, bringt nicht in Ansätzen die notwendige Leistung, veradministriert die Armee weiter und würde den Milizgrundsatz in unvertretbarer Weise aushöhlen, da ihr Ausbildungsbedarf nicht ernst genommen wird. Die Bundesbehörden sind aufgefordert, einen anderen Weg zu wählen.

Die Einschränkung auf wahrscheinliche Unterstützungseinsätze aus dem Stand in verteilten kleinen Einsatzgruppen reduziert den sicherheitspolitischen Beitrag der Armee in so grossem Ausmass, dass die in der Verfassung definierten Aufgaben der Armee nurmehr so rudimentär wahrgenommen werden, dass zu bezweifeln ist, dass die Verfassungsvorgaben eingehalten werden. Darüber hinaus ist kaum vorstellbar, dass sich für einfache Unterstützungsaufgaben, denn nur solche sind aus dem Stand möglich, die Wehrpflicht rechtfertigt. Der Milizgrundsatz als staatspolitisches Element der Interventionsqualität wird generell unterlaufen, erst recht aber, wenn die Verteidigungsaufgabe in einen weitgehend von militärischem Personal geleiteten Lehrverband verschoben wird. Man darf festhalten, dass in den Lehrverbänden keine ausreichende Übungserfahrung für einen modernen Waffenverbund besteht, da dies auch bisher nicht zu deren Aufgaben gehört hat. Hier scheinen bei den Fachplanern berufsspezifische Illusionen von Instruktoren durchgebrochen zu sein, die aber nicht repräsentativ für die ganze Armee sein können.

Das VBS bestätigt mit seinen beiden Zusatzberichten das unentschlossene Lavieren der Bundesbehörden. Mit beiden Papieren wird erneut verpasst, eine stringente Zielvorstellung darzulegen. Der Zusammenhang zwischen Auftrag, Doktrin, Finanzen und Personal wird nicht nachvollziehbar begründet, sondern im Gegenteil verdecken unbelegte Zahlenangaben die Zusammenhänge. Das gilt in vollem Ausmass für die finanziellen Angaben zu Mitteln und Aufgaben und weitgehend für die personellen Zahlen über die Organisation: Anzahl Angehörige der Armee, Truppenkörper (Bataillone, Abteilungen, Grosse Verbände, Basisleistungen. Aus dem Modell der abgestuften Bereitschaft wird willkürlich eine Teilmobilmachung für vier Monate als Vergleichsbasis gewählt. Die ebenso willkürliche Entlastung des ordentlichen Budgets mit „Anschubfinanzierungen“ ist ungläubwürdig, da alle Varianten deutlich über den aktuellen Ausgaben und Finanzplänen des Bundes liegen. Weiterhin wird mit dem allzu raschen Hinweis auf die Neutralität und der impliziten Annahme, dass eine Schweizerische Abhaltewirkung wie im 20. Jahrhundert funktionieren werde, eine differenzierte und chancenorientierte Auseinandersetzung mit Beiträgen zur supranationalen, sicherheitspolitischen Kooperation verweigert und damit erneut verkannt, dass nicht alle, aber doch massgebliche Aspekte der Sicherheitspolitik für die Schweiz sich auch auf übergeordnete Ebenen verschoben haben. Das Parlament hätte sich mit den Zusatzberichten nicht zufrieden geben dürfen und sollte sich endlich mit echten Varianten der Weiterentwicklung auseinandersetzen. Immerhin hat sich das Parlament nach klaren Positionsbezügen der Milizorganisationen für eine bessere Ressourcenausstattung ausgesprochen; Ob es dabei bleiben wird, werden wie seit jeher aber erst die noch bevorstehenden Debatten zu Budget und Änderungen von Gesetzen und Verordnungen zeigen. Die zu beobachtende Banalisierung der sicherheitspolitischen und militärstrategischen Auseinandersetzung ist kaum hilfreich. Ausgangspunkt können nicht einfach irgendwelche Zahlen sein, sondern sind die doktrinellen Vorstellungen zur Aufgabenerfüllung. Damit müsste auch die Bedeutung des Milizgrundsatzes geklärt werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass mit der bundesrätlichen Variante ein zu einfaches Leistungsprofil mit zu viel Personal in einem zu tiefen Trainingsrhythmus und ohne ausreichende Technologie vorgesehen ist. Die sicherheitspolitische Wirkung ist zu tief, die Entwicklungsfähigkeit ist kaum mehr gegeben und es werden der Leistungsfähigkeit der Schweizer Armee irreversible Schäden zugefügt. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag stimmt insgesamt nicht, denn die erreichbare Leistung wäre auch deutlich günstiger vorzuhalten, wäre man ehrlich genug, die Wehrpflicht zu sistieren. Der Bundesrat war offenbar nur imstande, einen parteipolitischen Kompromiss zu finden, der viel zu weit weg von sachlich gerechtfertigten Lösungen ist. Kein Wunder haben die Milizverbände das Konzept geschlossen kritisiert<sup>29</sup> und das Parlament nach vielen Windungen im Wahlherbst mehr Ressourcen gefordert. Euphorie kann jedoch nicht aufkommen, denn weder sind Aufgaben und Doktrin geklärt noch die einschlägigen Budgets und Gesetzes- und Verordnungsänderungen unter Dach und Fach.

#### **6.4. Swiss National Guard**

Immer wieder werden vor allem im Umkreis der CVP Zielvorstellungen für die Schweizer Armee im Sinne einer Nationalgarde genannt.<sup>30</sup> Nachdem inzwischen einigen Parlamentariern klar geworden ist, dass das bundesrätliche Minimalprogramm nicht mehrheitsfähig sein dürfte, wird zwar an der Ausrichtung auf wahrscheinliche Sicherheitseinsätze festgehalten, trotzdem aber mehr Geld und die Beschaffung eines nächsten Kampfflugzeugs gefordert. Vertreter der gleichen Partei sprechen sich auch für eine Allgemeine Dienstpflicht aus, ohne sich zur Problematik der Zwangsarbeit und der Gleichstellung von Mann und Frau zu äussern. Doktrinvorstellungen, personeller Ansatz und finanzielles Gebahren sind noch weniger stringent dargelegt und klaffen weit auseinander. Da der Verteidigungsaufgabe eine Absage erteilt wird und der Name „Swiss National Guard“ kaum für eine Ausweitung der Auslandseinsätze steht, stimmt bei dieser Option das Verhältnis von Kosten und Nutzen noch weniger als beim bundesrätlichen Ansatz; zu vieles bleibt offen, was nicht nur dem Wahljahr 2011 zugeschrieben werden kann. Die Schweizer Armee ist schon heute dadurch geschwächt, dass sie zu wenig definiert ist und die eigentliche Leistungsfähigkeit seit Jahren zur Residualgrösse politischer Querelen verkommen ist. Diese politische Vorliebe oder wenigstens Nachlässigkeit mag für periferer Gesetzgebungsprozesse noch angehen, ist aber für eine leistungserbringende Organisation inakzeptabel. Eine „Swiss National Guard“ würde noch mehr Unklarheit provozieren.

#### **6.5. Spezialisierte Einzelorganisationen**

Soll die künftige Ausrichtung der Schweizer Armee zu einem geringeren Aufwand führen und könnten dafür allenfalls auch die Verfassungsvorgaben zu den Armeeaufgaben und zum Aushebungsprinzip verändert werden, könnten stringente Varianten einer Option mit spezialisierten Einzelorganisationen dargestellt werden. Nimmt man die bundesrätliche Lagebeurteilung zum Nennwert und ebenso die Konsequenz einer Ausrichtung auf die

---

<sup>29</sup> Vgl. stellvertretend z.B. die Schweizerische Offiziersgesellschaft in einem Mediencommuniqué vom 12. Juli 2011 und einem Strategiepapier vom 25. Juni 2011, u.a. auf [www.sog.ch](http://www.sog.ch)

<sup>30</sup> So etwa von den beiden Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommissionen Bruno Frick und Jakob Büchel in verschiedenen Voten in den Medien oder bei Vorträgen.

sogenannten wahrscheinlichen Einsätze, also jene, die aus politischer Sicht zur Zeit primär im nationalen Rahmen relevant scheinen, könnten konsequenterweise auf die Verteidigungsaufgabe, auf Wehrpflicht und Milizgrundsatz verzichtet werden. Das Verteidigungsbudget würde folgerichtig auf verschiedene Berufsorganisationen des Bundes, der Kantone oder mehrerer Kantone zusammen aufgeteilt, die bisher vor allem Wirkung auf kommunaler Stufe entfalten, wie etwa die Schutz- und Rettungsorganisationen, Kantons- und Stadtpolizeien und Gemeindewerke. Ihnen könnte eine gewisse Reservfunktion zugunsten anderer Kommunen auferlegt und finanziert werden – ganz dem Prinzip der Subsidiarität folgend. Gleichzeitig könnte Budgettransparenz erreicht werden, indem darüber hinaus weder Bundes- noch Kantonsmittel ohne direkte Budget- und Kostenkonsequenz abgerufen werden könnten. Polizeiliche Aufgaben und die Unterstützung des Grenzschutzes, die bisher von der militärischen Sicherheit wahrgenommen worden sind, würden den Polizeikonkordaten übertragen, allenfalls mit einer Teilfinanzierung durch den Bund. Die wenigen bei der Armee verbleibenden Aufgaben, etwa im Bereich der ABC-Abwehr, des Lufttransports und Auslandeinsätze würden durch eine massiv kleinere Armee wahrgenommen, welche Berufs- und Zeitsoldaten beschäftigt.

Eine solche Konzeption müsste vom Volk als angebracht beurteilt werden, da insbesondere die nächste Generation das grössere verbleibende Restrisiko trägt. Dafür wäre es denkbar, dass der Aufwand nach den Abbaumassnahmen auf unter eine Milliarde Franken reduziert werden könnte.

Die Doktrin würde sich auf lokale Ereignisse beschränken, bei denen die Ablösungen der Auslandeinsätze, die gerade nicht gebunden sind, Spontanhilfe leisten, sofern die ausgebauten Reserven der anderen Organisationen nicht reichen. Dabei würde es sich primär um einfache Unterstützungsmassnahmen handeln, welche subsidiär unter Kostenverrechnung erfolgen. Wehrpflicht, Milizgrundsatz und die Verteidigungsaufgabe würden nicht aufgehoben, sondern in Friedenszeiten sistiert. Rechtfertigung dafür wären die höhere Verfügbarkeit von Arbeitskräften auch im militärischen Bereich, eine fortgeschrittene Kommunikation von Daten, Text, Bildern und Video mit ihrem raschen Aufdeckungspotenzial militärischer Aktivitäten sowie die generell grössere internationale Ächtung von Gewalt strategischen Ausmasses, verbunden mit einer grösseren Leistungsfähigkeit ziviler Mittel und der Polizeiorgane. Die Schweiz würde sich damit als westliche Avantgarde aus der traditionellen Sicherheitspolitik verabschieden und müsste die bewaffnete Neutralität ebenfalls in veränderter Form darlegen können.

Der grosse Vorteil dieser Option ist, dass Kosten und Nutzen nach der Restrukturierung in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, allerdings mit einem grösseren verbleibenden Restrisiko. Reversibilität und Entwicklungspotenzial dieser Option sind nicht schlechter als bei anderen Optionen. Nur die erste der bisherigen Milizarmee übertrifft sie massgeblich. Würde die Spekulation auf eine sichere Zukunft gelingen, wäre sie eine grossartige Errungenschaft der kulturellen Entwicklung, von der Schweiz im 21. Jahrhundert früh erkannt.

## **6.6. Sistierung der Wehrpflicht, freiwillige Miliz**

Weniger weit in der Reduktion der Zuständigkeit der Armee ginge eine Option, welche das Minimum an Aufwand sucht, aber bei den Aufgaben umfassend bleibt. Da das Personal bei Wehrpflicht zu gross wäre, wird sie sistiert. Dafür wird umso pointierter der Milizgrundsatz für die



Bewältigung von Gewalt in ausserordentlichen Lagen beibehalten. Die Armeeaufgaben werden allerdings auf die breit verstandene Verteidigungsaufgabe fokussiert, welche grundsätzlich von einer berechtigten politischen Stufe angeordnet wird. Je nach Ausgangssituation kann dies von den Mittel und Truppen nachfragenden Vereinten Nationen über alle Regierungstufen bis zu einer betroffenen Gemeinde sein, zugunsten welcher ein leistungsfähiger Sicherheitsverbund eingesetzt wird. Auslandseinsätze werden von Freiwilligen bestritten, welche ebenso wie das militärische Berufs- und Zeitpersonal zu 100% in ein Vertragsverhältnis eintreten, während Dienstleistungen mit dem Ziel der Fähigkeitsentwicklung der Armee durch eine teilzeitbeschäftigte Miliz wahrgenommen werden, analog zum heutigen System mit Rekrutenschule und jährlichen Wiederholungskursen. Diese freiwillige Miliz müsste wie heute eine gewisse Entschädigung erhalten und arbeitsrechtlich vor Missbrauch geschützt bleiben.

Mit ihr würden die Prozesse der Gewaltabwendung unterhalb und oberhalb der Kriegsschwelle, also der höheren Eskalationsstufen, vollständig, auf modernem Niveau und mit tauglicher Zusammenarbeitsfähigkeit im In- und Ausland geübt. Diese freiwillige Miliz stellt im Bedarfsfall das erste Einsatzkontingent und müsste imstande sein, die Strukturen für eine bei Bedarf wieder eingeführte Wehrpflicht zu schaffen. Daneben wird als Tribut für die Aufrechterhaltung der bewaffneten Neutralität, zur Erzeugung einer Abhaltewirkung und zur Verdeutlichung der staatspolitischen Bejahung einer leistungsfähigen Armee neben dem grundsätzlichen Bekenntnis zu allen Armeeaufgaben gemäss Verfassung explizit darauf verzichtet, anderen Partnerorganisationen die Reservebildung mit Bundesgeldern zu finanzieren, sondern es werden vielmehr geeignete Strukturen dafür geschaffen, dass die Armee in ganzer Breite die Reservefunktion wahrnehmen kann. Eine Kostenersparnis entsteht dadurch, dass der breite Ausbildungsauftrag wegfällt und die Grundausgebildeten über eine längere Zeit verbunden bleiben. Je nach Anspruch an die Verteidigungsfähigkeit und die Grösse der Einsatz- und Reservekontingente kommt diese Option günstiger zu stehen oder erreicht bei hohem Ausbaugrad ebenfalls einen Finanzbedarf von 4-5 Milliarden Franken, allerdings ohne Wehrpflicht.

## **7. Zu klärende Fragen**

Gewisse Elemente der einzelnen Optionen lassen sich auch kombinieren. Immer aber geht es darum, sich über die erwartete Leistung, d.h. die Leistungsfähigkeit, die Grundbereitschaft, Einsatzbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit klar zu werden, dafür eine Doktrin festzuhalten und dann die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zuzuspielen.

Ernst zu nehmende Entscheide können nur auf der Basis geklärter Erwartungen und Optionen erfolgen. Mit Blick auf eine offene und qualitativ hochstehende militärstrategische und sicherheitspolitische Diskussion wäre es wünschenswert, wenn die unten zusammengestellten Fragen beantwortet würden<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Hilfreich könnte es sein, wenn für den Bürger eine öffentliche Vergleichsmöglichkeit geschaffen würde, um zu ermitteln, welche Parlamentarier, Parteien und Interessengruppen den eigenen Vorstellungen am meisten entspechen; neue Techniken fördern den Demokratieprozess.

- |     |   | eher ja | eher nein          |
|-----|---|---------|--------------------|
| 1   | Verteidigung wird unterschiedlich verstanden. Welche Bedeutung soll ihr in Zukunft zugrundeliegen?  |         |                    |
| 1.1 | Verteidigung soll eng begrenzt bleiben: nur in der Schweiz, nur mit militärischen Mitteln, nur als ultima ratio, mit schweren Mitteln, auch mit Feuer.  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
| 1.2 | Verteidigung soll breit verstanden werden, umfasst Assistenzdienste und Friedensförderung im Ausland und ist in personeller und finanzieller Hinsicht immer wieder den Bedürfnissen anzupassen.   |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
| 1.3 | Auf welcher Stufe ist die Zusammenarbeits-fähigkeit künftig notwendig:  |         |                    |
|     | gefechtstechnisch (innerhalb von Bataillonen und Einheiten)?  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | taktisch (Waffenverbund)?   |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | operativ (Jointness)?   |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | militärstrategisch (Koordination mit anderen Teilstrategien des Bundes)?  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
| 1.4 | Spezialisten sind der Auffassung, dass ein Aufwuchs (Erhöhung der Leistungsfähigkeit, z.B. Kampfkraft, oder Durchhaltefähigkeit) nur möglich ist, wenn die Prozesse vollständig bereits eingeübt sind. Muss die Armee künftig vollständige Fähigkeiten (allenfalls in minimaler Quantität) aufweisen? |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
| 2   | Moderne Armeen haben verschiedene Personalkategorien, wie Berufssoldaten, Zeitsoldaten, Durchdiener, Milizsoldaten ("WK-Miliz"), zivile Angestellte und Reserven. Die Schweiz kennt die Organisation der Armee nach dem Milizprinzip.   |         |                    |
| 2.1 | Soll die Anzahl an Zeitsoldaten künftig zunehmen?   |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
| 2.2 | Ist künftig die Miliz weiterhin aus staatspolitischer Sicht wichtig?  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | eine kostengünstige, budgetneutrale Ressource?  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | kostengünstiger Know-how-Träger?  |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |
|     | von geringer Bedeutung?   |         | OOOOOOOOOOOOOOOOOO |

- 2.3 Welche der einleitend genannten Personalkategorien sollen künftig bis auf höchste Stufe (Armeeführung) im Kader der Armee vertreten sein: eher ja eher nein
- Miliz? 000000000000000000000000
- Berufsmilitärs? 000000000000000000000000
- Zeitmilitärs? 000000000000000000000000
- Zivile Verwaltungsangestellte? 000000000000000000000000
- 2.4 Der Anteil der folgenden Personalkategorien ist im Kader bis auf höchste Stufe zu verändern: erhöhen verringern
- Miliz? 000000000000000000000000
- Berufsmilitärs? 000000000000000000000000
- Zeitmilitärs? 000000000000000000000000
- Zivile Verwaltungsangestellte? 000000000000000000000000
- 3.1 Soll die Armee weiterhin zugunsten der zivilen Behörden Katastrophenhilfe leisten? eher ja eher nein
- 000000000000000000000000
- 3.2 Soll die Armee weiterhin subsidiäre Sicherungseinsätze leisten? 000000000000000000000000
- 3.3 Soll die Armee weiterhin die Durchführung von Veranstaltungen unterstützen? 000000000000000000000000
- 3.4 Sind die jeweiligen Kosten den Kantonen, Gemeinden oder Veranstaltern vermehrt zu verrechnen? 000000000000000000000000
- 3.5 Sind Unterstützungen gerechtfertigt, wenn sich Synergien zu anderen Armeeaufgaben ergeben? 000000000000000000000000
- 3.6 Soll die Armee künftig stärker auf Unterstützungsleistungen ausgerichtet werden? 000000000000000000000000
- 3.7 Rechtfertigen subsidiäre Unterstützungseinsätze auch künftig die Wehrpflicht? 000000000000000000000000
4. Die Armee dient der Kriegsverhinderung und betreibt auch Friedensförderung.
- 4.1 Soll die militärische Friedensförderung künftig quantitativ ausgebaut werden? 000000000000000000000000
- 4.2 Soll die militärische Friedensförderung künftig inhaltlich erweitert werden? 000000000000000000000000
- 4.3 Sollen Strukturen und Fähigkeiten der Armee künftig stärker auf die Friedensförderung ausgerichtet werden? 000000000000000000000000
- 4.4 Wären Sie bereit, die Wehrpflicht in Kauf zu nehmen, wenn gleichzeitig die Friedensförderung ausgebaut wird,

	respektive die Friedensförderung in Kauf zu nehmen, wenn die Wehrpflicht erhalten bleibt?	eher ja	eher nein
		OOOOOOOOOOOOOOOOOO	
5.1	Sollen künftig vermehrt Rüstungsgüter beschafft werden, die auch einer zivilen Verwendung dienen?	OOOOOOOOOOOOOOOOOO	
5.2	Welchen Betrag (z.Z insgesamt 4.4 Mia. Fr.) erachten Sie für die folgenden Aufgaben als richtig (in Mia. Fr.)?	0	1
	Verteidigung	2	3
	Unterstützung	4	
	Friedensförderung	OOOOOOOOOOOOOOOOOO	
	Aussenpolitik	OOOOOOOOOOOOOOOOOO	
	Recht	OOOOOOOOOOOOOOOOOO	
5.3	Der Investitionsanteil der Armee liegt derzeit bei rund einem Drittel. Soll er künftig erhöht werden?	eher ja	eher nein
		OOOOOOOOOOOOOOOOOO	

## 8. Schlussfolgerungen

Es gilt weiterhin, dass sich Risikomanagement auf das gefährlichste Ereignis auszurichten hat, wahrscheinliche Risiken abdecken soll und Restrisiken in Kauf nehmen muss. Die Konzeption der Armee XXI ist die kleinstmögliche Antwort, wenn man sich den sicherheitspolitischen Themen stellen will. Wagt man Auslassungen, werden Werthaltungen tangiert, die zuerst mehrheitsfähig sein müssen, weil sie dazu führen, dass die Restrisiken steigen. Es erstaunt daher nicht, dass sich die Milizverbände unisono gegen die bundesrätlichen Vorstellungen gestellt haben und das bisherige System beibehalten wollen, jedoch eine ausreichende Finanzierung fordern.

Dabei gilt es zu beachten, dass Streitkräfte das physische Element des staatlichen Gewaltmonopols sind. Streitkräfte bearbeiten sechs Themenbereiche: Eroberung, nukleare Auslöschung, Zerstörung, Verteidigung, Schutz und Assistenz. Sicherheitspolitik ist Teil einer Gesamtstrategie zur Wahrung der nationalen Interessen. Sie hängt eng mit der Aussen- und Finanzpolitik zusammen. Moderne Streitkräfte sind demokratisch legitimiert und respektieren das Völkerrecht. Sie stehen auf rechtsstaatlich einwandfreien Grundlagen. Die massgeblichen Verfassungsgrundlagen der Schweiz verlangen die Existenz einer Armee, die grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert ist, und weist ihr die Aufgaben Kriegverhinderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung zu. Dafür sieht sie die Wehrpflicht vor.

Einen Überblick gibt die folgende Tabelle:

		Kriegsverhinderung			flankierend	
		Verteidigung	Unterstützung	Friedensförderung	Aussenpolitik	Recht
Streitkräfteaufgaben	(zurück)erobern	(x)		(x)	x	x
	nukleare Auslöschung		1	x	x	x
	zerstören		2	x	x	x
	verteidigen	x	3	x	x	x
	schützen	x	4	x	x	x
	assistieren	x	5	x	x	
Personal	Berufsmilitär	z	z	n, z		
	Zeitmilitär	a	n	n		
	Durchdiener	a	z	a		
	WK-Miliz	z	a	a	z	z
	ziviles Personal	n	n	n	n	n
Finanzrahmen	Mia Fr.	3.6	0.9	0.5	1.5	0.5

### Legende

- 1 ABC Abwehr
- 2 Katastrophenhilfe
- 3 abriegeln
- 4 be- und überwachen, Luftpolizeidienst, Nachrichtendienst
- 5 Ausbildung, Logistik, Führungsunterstützung

- n notwendig
- z zweckmässig
- a auch möglich

In der obenstehenden Tabelle sind Aufgaben, personelle Möglichkeiten und finanzielle Konsequenzen schematisch zusammengestellt. Die Darlegung der verschiedenen Optionen zeigt deutlich, dass für Einsparungen ein hoher Preis bezahlt wird, weil die Restrisiken erhöht werden und man sich Irreversibilitäten einhandelt. Es darf angenommen werden, dass keine stabile, kleinere Konfiguration der Armee möglich ist, welche dem derzeitigen Schweizer Selbstverständnis entspricht, ohne dass eine massgebliche Sicherheitseinbusse resultiert. Ausschliesslich Durchdiener wären im Übergang zu teuer und im Einsatz zu jung. Der Ansatz des Bundesrates ist zu umfangreich und zu teuer für ein gleichzeitig zu geringes Anspruchsniveau, eine Aufteilung des Verteidigungsbudgets auf andere Organisationen stellt unweigerlich die Frage nach der Bedeutung des Adjektivs „bewaffnet“ bei der bewaffneten Neutralität und intensivierter sicherheitspolitischer Zusammenarbeit. Eine in eine allgemeine Dienstpflicht eingebettete „Swiss National Guard“ ist bezüglich der Zwangsarbeit und der Gleichstellung problematisch und Freiwilligkeit würde Rekrutierungsprobleme schaffen.

Würde dennoch versucht, im Rahmen der Verfassungsvorgaben mit reduzierten Verteidigungsausgaben weiterzufahren, kann aller Voraussicht nach nicht von einer auf langjährig

stabilen Werthaltungen basierenden Lösung ausgegangen werden, wie dies für die Milizarmee notwendig ist, weil sich die Nachteile der beschriebenen Optionen auch bei einer kombinierten Umsetzung einstellen. Insbesondere aber sind jedenfalls der Milizgrundsatz und die erwartete Leistungsfähigkeit mit und ohne Wehrpflicht im Detail zu klären und auf ihre weitere Umsetzbarkeit zu prüfen.

In methodischer Hinsicht kann nur wiederholt werden: Vielfalt und Dynamik erfordern ein strategisches Vorgehen, um eine zeitgemässe Armee zu gestalten und lenken. Das heisst, dass die relevante Umwelt und die Organisation zu analysieren sowie Szenarien und Optionen zu entwickeln sind. Zur Umwelt gehören die Beurteilung der Bedrohung, der militärischen Potenziale, der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der politischen und gesellschaftlichen Präferenzen und Zuständigkeiten auf allen relevanten Systemebenen sowie der heutigen und künftigen technischen Möglichkeiten. Die Grundsätze des Risikomanagements und die Entwicklungsdynamik in diesen Bereichen sind dabei besonders zu beachten, also eben eine Bedrohungsanalyse, die nicht nur die aktuelle Bedrohung und die wahrscheinlichen Risiken zu berücksichtigt, sondern ebenso Potenziale, Irreversibilitäten und Restriktionen bei den künftigen Entscheidungsverfahren über möglicherweise notwendige Massnahmen.

Der Pfad der inneren Aushöhlung, welcher der Armee zugemutet wird, muss verlassen werden. Dabei müssen Kosten und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Werden die Verfassungsvorgaben nicht verändert, ist das Schwergewicht auf eine qualitativ deutlich höhere Fähigkeitsentwicklung zu legen, deren Kosten zu akzeptieren sind. Die derzeitigen bundesrätlichen Vorgaben erlauben keine überzeugende Lösung, die Korrekturen des Parlaments sind inductororientierte Versprechen, die noch nicht den ganzen Entscheidungsweg absolviert haben. Nach wie vor ist der Leistungsanspruch bei weitem nicht ausreichend definiert, vorgeschlagen, diskutiert oder gar verabschiedet. Die aktuellen Vorgaben ergeben noch keineswegs eine überzeugende Lösung, da zuviele Personen mit zu wenig Geld deutlich zu wenig Wirkung erzielen sollen. Das wiederum ist in politischer Sicht in der direktdemokratischen Schweiz kein gangbarer Weg, zumal die dienstleistenden Bürger – anders als in andern Politikbereichen – durch die Wehrpflicht direkt betroffen sind.

„Qu’elles s’y préparent ou la conduisent, l’action est la finalité des armées.“

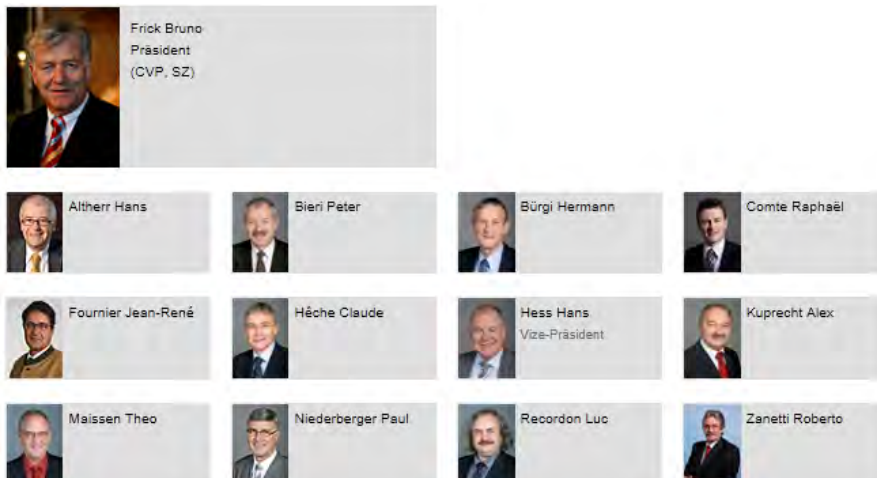
(Général Vincent Desportes, Commandant le Collège interarmées de défences,  
Dans : Décider dans l’incertitude, 2<sup>e</sup> Edition, Paris 2007, page 9)

## 9. Anhang: Verantwortungsträger der Schweiz im Jahr 2011

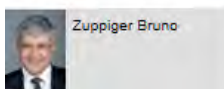
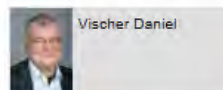
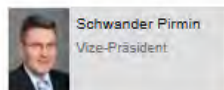
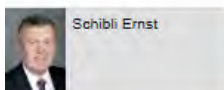
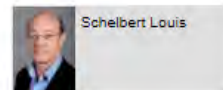
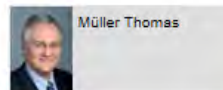
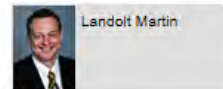
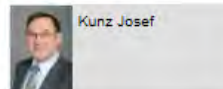
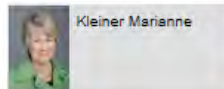
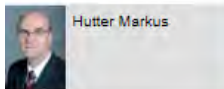
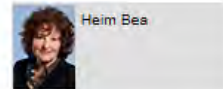
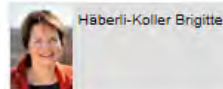
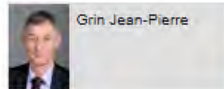
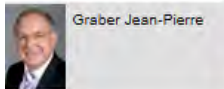
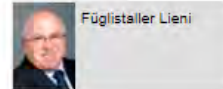
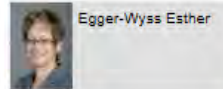
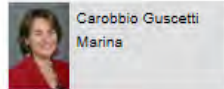
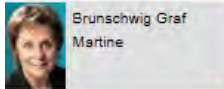
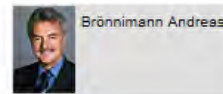
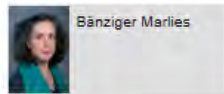
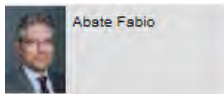
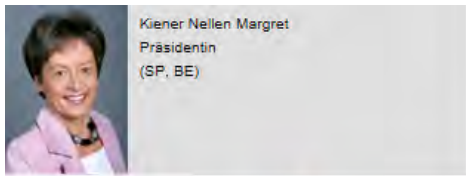
### Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat



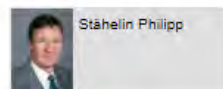
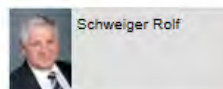
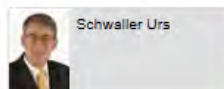
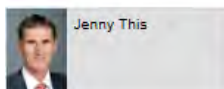
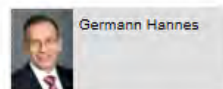
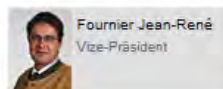
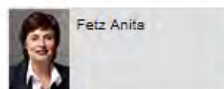
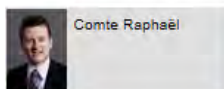
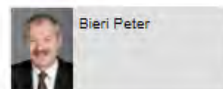
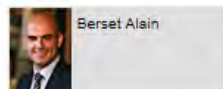
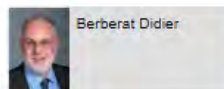
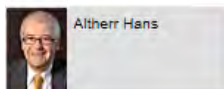
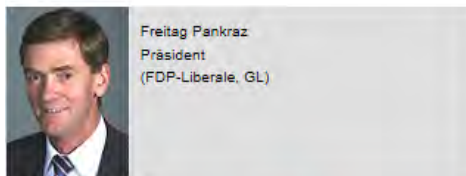
### Sicherheitspolitische Kommission Ständerat



## Finanzkommission Nationalrat

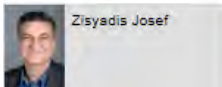
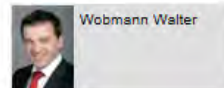
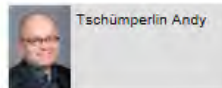
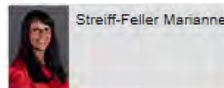
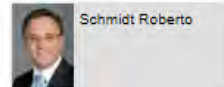
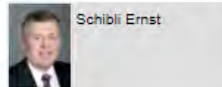
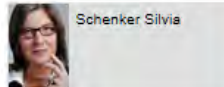
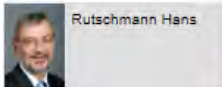
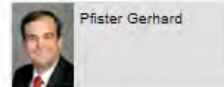
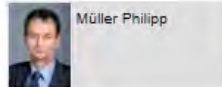
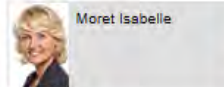
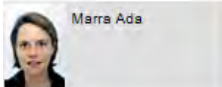
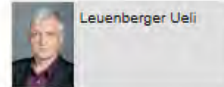
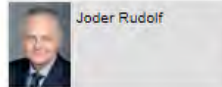
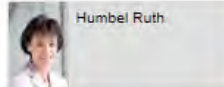
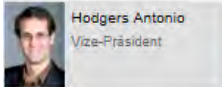
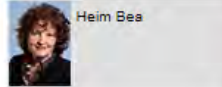
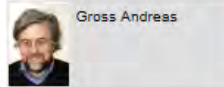
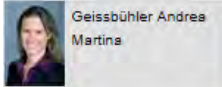
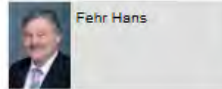
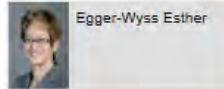
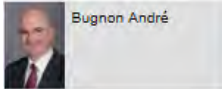
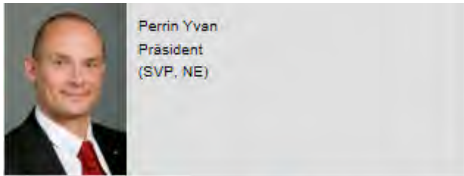


## Finanzkommission Ständerat

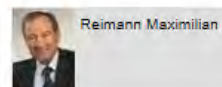
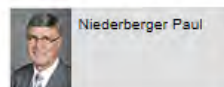
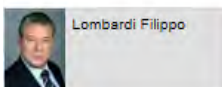
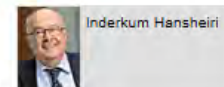
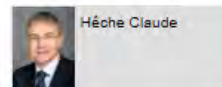
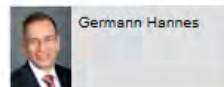
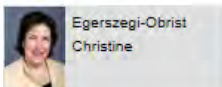
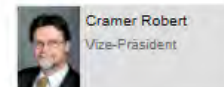
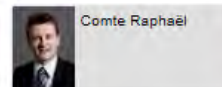
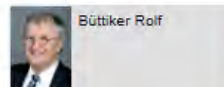
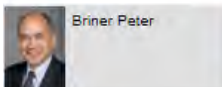




## Staatspolitische Kommission Nationalrat



## Staatspolitische Kommission Ständerat



Bundesrat



# Armeeführung





**Bisher erschienene NET:**

**NET Nr. 1** 1991

Neue Entwicklungen und Trends in den USA: Herausforderungen für die Versicherung

**NET Nr. 2** 1992

Komplexitätsbewältigung im Management

**NET Nr. 3** 1998

Den Staat effizienter und effektiver machen – Lösungsansätze und Umsetzungen

**NET Nr. 4** 1999

Integriertes Qualitätsmanagement IQM – Konzeptionelle Grundlagen – praktische Erfahrungen in Institutionen für Menschen mit Behinderung

**NET Nr. 5** 2000

E-Commerce in der Assekuranz – Konzepte Beispiele und Erfahrungen

**NET Nr. 6** 2001

I-CRM Integriertes Customer Relationship Management – Konzepte und Chancen für die Assekuranz

**NET Nr. 7** 2002

Rethinking Insurance: Strategien neu denken – Positionierung und Geschäftssystem konsequent umsetzen

**NET Nr. 8** 2003

Executive Agenda 2003: Realising Business Excellence

**NET Nr. 9** 2004

Executive Agenda 2004: Leadership/Controlling, Asset Liability Management, Marketing/Vertrieb

**NET Nr. 10** 2004

Wissensmanagement: Ein Statusbericht aus Forschung und Praxis

**NET Nr. 11** 2005

Success 2005: Fortschritte im Management des Kerngeschäfts

**NET Nr. 12** 2006

Aktuelle Probleme und innovative Lösungsansätze des Top-Managements (GCN 2006)

**NET Nr. 13** 2008

Militärökonomie

**NET Nr. 14** 2011

Opportunismus oder strategisches Denken. Überlegungen zu den strategischen Optionen der Schweizer Armee in nächster Zeit

GCN Consulting  
ist ein Beratungsunternehmen mit Standorten in:

Schweiz  
GCN General Consulting Network AG  
Theaterstrasse 2  
8400 Winterthur  
T +41 52 269 14 69  
F +41 52 269 14 60  
[gcn@gcn.ch](mailto:gcn@gcn.ch)  
[www.gcn.ch](http://www.gcn.ch)

Österreich  
General Consulting Network GmbH  
Scheffelstrasse 8  
6900 Bregenz  
T +43 5574 45925 0  
F +43 5574 45925 6  
[office@gcn.at](mailto:office@gcn.at)  
[www.gcn.at](http://www.gcn.at)