

Dezember 2011

Opportunismus oder strategisches Denken?

Überlegungen zu den Optionen einer Schweizer Armee in nächster Zeit

von Christoph Grossmann



Inhalt

Vorwort	3	5. Optionen	16
Strategisches Denken ist gefordert	3	5.1 Durchdienerarmee	16
Forderungen an die Bundesbehörden	4	5.2 Modell des Bundesrates	16
		5.3 Spezialisierte Einzelorganisationen	17
		5.4 Sistierung der Wehrpflicht, freiwillige Miliz	17
		5.5 Bisherige Milizarmee	18
1. Anspruch bei den Aufgaben der Armee	5	6. Schlussfolgerungen	19
1.1 Die aussenpolitische Dimension des Aufgaben- und Leistungsspektrums der Armee	6		
1.2 Chancen der Technik nutzen	7		
1.3 Gegen Spezialisierung und für Flexibilität	8		
1.4 Zum Verständnis des Milizgrundsatzes	8		
2. Doktrin	9		
2.1 Verteidigung	9		
2.2 Kriegsverhinderung	10		
2.3 Friedensförderung	11		
2.4 Unterstützung ziviler Behörden	11		
3. Finanzen	12		
4. Personal	13		
4.1 Die staatspolitische Bedeutung der Miliz	13		
4.2 Die Miliz in sicherheitspolitischer Hinsicht	14		
4.3 Die Miliz aus militärischer Sicht	14		
4.4 Personalkategorien	14		
4.5 Leitsätze zum Personal	15		

Vorwort

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.

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.

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. Nun ist die Rückbesinnung auf Konstituierendes angezeigt: Was kann für die Zukunft als Lösung begeistern? In der vorliegenden Ausgabe der sicherheitspolitischen Information legt Christoph Grossmann dar, wie Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die künftige Ausrichtung der Schweizer Armee einander bedingen und beeinflussen. Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Forderungen richten sich an alle, die sich mit der Weiterentwicklung der Armee befassen: Parlament, Bundesrat, Milizorganisationen, Armeeführung und Verwaltung.

Dr. Günter Heuberger, Präsident



Strategisches Denken ist gefordert

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 erhalten sollen.

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft vertritt die Meinung, dass weder der sicherheitspolitische Bericht noch der Armeebericht und seine Zusatzberichte genügen.¹ Inzwischen sind die meisten Milizorganisationen dieser Auffassung gefolgt. Für Armeeangehörige und das breite Volk sind die alltags- und parteipolitischen Ränkespiele weniger von Interesse; vielmehr werden Rahmenbedingungen erwartet, welche eine dem Schweizer Qualitätsanspruch genügende Militärstrategie ermöglichen.

Strategisches Denken basiert auf Aufträgen oder Bedürfnissen, definiert Zielsetzungen, klärt den Mittelbedarf und legt die Verfahren fest. Im militärischen

Kontext stehen Aufgaben, Doktrin, Finanzen und Personal als zu definierende Bereiche im Vordergrund.

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 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.

Zur derzeitigen Situation kann Folgendes festgehalten werden:

1. Mit Sicherheit befassen sich alle gesellschaftlichen Stufen, vom Einzelnen bis zur Völkergemeinschaft.
2. Neutralität und Solidarität ergänzen sich. Wenn sich benachbarte Nationalstaaten mit militärischen Mitteln gegenüberstehen, ist für einen Kleinstaat

¹ Vgl. die letzten Publikationen unter www.vsww.ch

die bewaffnete Neutralität ein intelligenter Ansatz, welcher kriegsverhindernd wirkt, den Selbstbehauptungswillen manifestiert und deeskalieren hilft.

3. Streitkräfte sind das physische Element des staatlichen Gewaltmonopols. Ihre Legitimation erfolgt im Rahmen einer demokratisch legitimierten Sicherheitspolitik.
4. Sicherheitspolitik ist Teil einer Gesamtstrategie zur Wahrung der nationalen Interessen. Sie hängt eng mit der Aussen- und der Finanzpolitik zusammen.
5. Zu den von der Armee verlangten Fähigkeiten besteht zwar eine Meinungsvielfalt bis hin zu Extremvorstellungen; Volksabstimmungen und Befragungen belegen, dass eine grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung eine Armee mit umfassendem Fähigkeitsbündel will.²

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

1. Sicherheitspolitik verlangt ein professionelles Risikomanagement auf Stufe Bund. Dieses richtet sich

² Vgl. die sieben Abstimmungen 1989 bis 2010 und die jährlichen Befragungen der Militärakademie an der ETH Zürich.

auf die gefährlichsten Risiken aus, deckt die wahrscheinlichsten aus dem Stand ab und muss Restrisiken in Kauf nehmen.

2. Während auf Verfassungsstufe Leistungen und Ressourcen zweckmässig geregelt sind, entstehen auf den folgenden Gesetzesstufen und in der praktischen Umsetzung durch Verwaltung und Armeeführung Relativierungen.
3. Die verschiedenen Personalkategorien erlauben eine gute, abgestufte Bereitschaft. Dass angesichts der Knappheit an Führungshelfen weiterhin auch nur gekaderte Reserveformationen bestehen, ist in jeder Hinsicht unverständlich.

Analysen der Organisation und des Umfeldes reichen aber nicht als Entscheidungsgrundlage, sondern es sind verschiedene strategische Optionen zu konzipieren. Strategische Optionen beschreiben die Ziele, die zur Erreichung vorgesehenen Fähigkeiten und Verfahren sowie die dazu notwendigen Mittel, insbesondere Personal und Finanzen. 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 Verbunds-Thematik, wie sie die Sicherheitspolitik darstellt, kein genügender Lösungsansatz.

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.

1. Der Souverän erwartet von den Bundesbehörden, dass sie die Verfassungsgrundlagen beachten.
2. Die Schweizer Sicherheitspolitik ist der bewaffneten Neutralität und der Solidarität mit der internationalen Völkergemeinschaft verpflichtet. Beidem gilt es akzentuierte 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 Zuver-

sicht und Motivation für die Aufgabenerfüllung gibt. Eine geringere Aushebungquote verletzt die Wehrgerechtigkeit. Weniger Dienstage pro Soldat bleiben für den Einzelnen unbefriedigend und das Ausbildungsniveau der WK-Verbände sinkt aufgrund höherer Fluktuation.

6. Wehrpflicht rechtfertigt sich nicht für banale Hilfsaufgaben, sondern ist für die Intervention und eine ernsthafte und robuste Aufgabenerfüllung vorgesehen. 15% Durchdiener und Bereitschaftsformationen von WK-Verbänden sind neben Berufsformationen Abbild eines ausgewogenen Bereitschaftssystems. Alarmformationen (Aufgebote der Miliz zu Hause) und Mobilisierungskonzepte, 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 übermässig einzuschränken.

7. Eine Spezialisierung der Soldaten für die verfassungsmässigen Aufgaben ist nur im Einsatzfall vorzusehen; grundsätzlich soll jeder Armeeangehörige 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 nächste Staffel neuer Kampfflugzeuge ist rasch zu beschaffen. Ersatzteile dürfen nicht fehlen und die Modernisierung der Armee muss gewährleistet werden.

1. Anspruch bei den Aufgaben der Armee

Die Führbarkeit von militärischen Kampagnen ist markant schwieriger geworden, Erfolg ist immer weniger absehbar. Zu den der Armee aufgetragenen Aufgaben gehören der verfassungsgegebene Primärauftrag Landesverteidigung – der eindeutig gemeint, aber vielfach missbräuchlich interpretiert wurde – sowie eine Reihe «Nebenprodukte» von der Katastrophen- und humanitären Hilfe bis zur subsidiären Unterstützung moderner, gut funktionierender Staatswesen und weiter bis hin zu deren teilweisen oder ganzen Vertretung im Rahmen von Friedensförderungs- und Sicherheitsassistentenoperationen. Nicht zuletzt geht es dort darum, das Phänomen der «accidental guerilla»³ zu vermeiden, immer geht es um «la maîtrise de la violence», wie es Général Rafennes kürzlich in einem Gespräch in Bern nannte.⁴

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.

Angesichts der Bedeutung der Aufgaben unter erhöhtem Risiko bis allenfalls hin zum Einsatz des Lebens, dem Faktum, dass Wehrpflicht vorherrscht und die Armee mittels unserer Steuergelder finanziert wird, muss es um Sorgfalt und höchste Qualität gehen. Diese Dimension der derzeitigen militärpolitischen Schwäche ist es denn auch, welche die staatspolitischen Kommissionen des Parlaments aufhorchen lassen müsste. Die Schweizer Armee erlebte Zeiten, in denen sie dem Anspruch besser genügte, und es gibt auch aktuelle ausländische Beispiele für eine qualitativ gute Arbeit.⁵

In der Schweiz muss geklärt werden, wie Qualitätsanspruch, Ressourcen und Umfang der Armee in Einklang gebracht werden können. Die hier 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.

Eine Reihe von Fragen ist mehrheitsfähig zu klären:
– Was wird unter Verteidigungsfähigkeit verstanden? Welches Niveau wird angestrebt? Sind vollständige Fähigkeiten notwendig?

³ Vgl. David Kilcullen, *The accidental Guerrilla*, London 2009.

⁴ 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.

⁵ Man vergleiche etwa die jüngsten sicherheitspolitischen Festlegungen Australiens.

- Welche Bedeutung wird der WK-Miliz aus staatspolitischer und militärischer Sicht beigemessen? Ist die Miliz Gratisressource oder geht es um Bürger und nächste 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?
- 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 wiederkehrenden Studien zur Sicherheit regelmässig beurteilen.⁶ 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.
- Eine allgemeine Dienstpflicht ist aus liberaler Sicht abzulehnen. Neu als übliche Bürgerpflicht eingeführt

⁶ Vgl. Tibor Szvircsev Tresch et al., Sicherheit 2011, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, CSS/MILAK ETH Zürich

werden könnte sie nicht, da «üblich» auf eine gängige Praxis verweist.

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 Regierungsstufen besser bewältigt werden können. Bereits diese kurze Zusammenstellung relevanter Einflussfaktoren zeigt, dass die Ansprüche an die Armee eigentlich umfangreich und weitgefächert wären.

1.1 Die aussenpolitische Dimension des Aufgaben- und Leistungsspektrums der Armee

Internationale Sicherheitskooperation umfasst 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 gegnerische Konfliktparteien). Dass in den jüngsten Berichten der Bundesrat dieses Thema enger fasst und die Armeepaner angehalten seien, «nichts dazuzufügen», befremdet.

In der Friedensförderung 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.

Generell geht es nicht darum, ein paar wenige Aufgaben anzudeuten, sondern, wo benötigt, tragbare und wenn möglich mit Synergien zum Fähigkeitserhalt der

Schweizer Armee versehene wertvolle Beiträge in hoher Qualität zu bieten. Eine Auflistung kann immer nur momentanen Charakter haben; anzustreben ist eine offene Analyse der Möglichkeiten und gesetzlicher Spielraum für geeignete Anpassungen der Leistungsbündel. Sekundär kann dies dann zu einer erhöhten Wahrnehmung einer solidarischen Schweiz in der Völkergemeinschaft führen. Daher ist es zweckmässig und sinnvoll, die aktuellen Kapazitäten qualitativ und quantitativ zu erhöhen und die bestehenden Fähigkeitslücken zu schliessen.

1.2 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 um eine kostenoptimale Leistungserbringung, welche durch Automatisierung erreicht werden. Will man die technologischen Chancen nutzen, gilt es, vier Punkte aufzugreifen.

1. Einbezug der Technologieaspekte: Die technologischen Aspekte und das relevante Umfeld erscheinen markant anders als vor 30 oder gar 60 Jahren; man denke nur etwa an die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie bezüglich Raum, Kraft und Zeit. Taktgeber sind die funktionellen Möglichkeiten moderner Systeme zu Wasser, an Land, in der Luft und im Cyberspace. Die Schweiz ist deshalb gut beraten, das Technologieniveau der Armee auf der Höhe der Zeit zu halten.



Gepanzerter Geländewagen MOWAG Eagle IV in Afghanistan. (Quelle: Flickr/Bundeswehr)

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. Auch hier sind Automatisierung, Informationstechnologien und besondere Werkstoffe relevant. Soll die Schweizer Armee mittelfristig die Vernichtung militärischer Potenziale und die Verteidigung durch Waffeneinsatz mit Kalibern über 10 mm weiterhin beherrschen, hat sich der notwendige Technologieeinsatz an den sich entwickelnden globalen technischen Möglichkeiten zu orientieren.

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. Der Schweizer Binnenmarkt ist zu klein, um in allen Bereichen der Technologieentwicklung international an vorderster Front mithalten zu können. Vielmehr geht es um eine intelligente Mischung notwendiger technischer und personeller Fähigkeiten. Dazu gehören auch 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.

4. Bevorzugung der nationalen, industriellen und gewerblichen Fertigung und Dienstleistungen:

An internationalen Rüstungskoperationen führt aufgrund der globalen Marktcharakteristik kein Weg vorbei und die Schweiz tut gut daran, als Abnehmer verlässlich zu bleiben. Dass dabei westliche Nach-

barn Bedeutung haben, ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Wertezusammenhang, der auch in Sicherheitsfragen Relevanz hat.

1.3 Gegen Spezialisierung und für Flexibilität

Die Armee ist 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.

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 Armeeangehörige in allen denkbaren Fällen einsetzbar ist und grundsätzlich keine Spezialisierung für bestimmte Einsatztypen erfolgt.

1.4 Zum Verständnis des Milizgrundsatzes

Verschiedene verfassungsrechtliche Gutachten bestätigen den Milizgrundsatz, der weder stehende Heere noch die ausschliessliche Führung der Verbände durch Berufskader zulässt. Im Alltag werden die Milizangehörigen 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.

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.

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 sistiert werden, um dann auf sie zurückzukommen, wenn sie benötigt wird.

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.⁷ Und dennoch wirken die Worte von Helmut Schmidt als eindruckliche 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.»⁸

7 Jan Metzger, Die Milizarmee im klassischen Republikanismus, Bern, Stuttgart, Wien, 1999

8 Helmut Schmidt, Eine Strategie für den Westen, München 1998

2. Doktrin

Wie andernorts dargelegt,⁹ lassen sich grundsätzlich sechs Aufgabenbereiche von Armeen unterscheiden. Es gilt zu prüfen, ob diese für die Zukunft noch zutreffen und, falls ja, in welcher Form.

Erobern: Feldzüge dienten oft der Eroberung fremder Gebiete und ihrer Ressourcen. Die modernen, supranationalen Sicherheitsstrukturen globaler (UNO) und regionaler Art (z.B. EU), das Völkerrecht mit inzwischen internationalen Gerichtshöfen verbieten solche inzwischen.

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 Schweiz hat sich für ein reaktives Vorgehen mit Schutzräumen, einer modernen ABC-Abwehr in der Armee und einem nationalen Alarmsystem entschieden.

Zerstören: Das zwanzigste Jahrhundert brachte Kriege, in welchen mit industrieller Wucht Vernichtung und Zerstörung stattfanden. Die Zerstörung gegnerischer militärischer Einrichtungen und die Vernichtung gegnerischer Truppen gehört im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts jedes Landes nach wie vor zu den nicht delegierbaren Aufgaben.

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 Gewalteinsatz von Organisationen voraus. Die militärische Verteidigungsfähigkeit stellt gleichzeitig die eigentliche Daseinsberechtigung der Armee dar und ist das letzte Mittel eines Staates, seine Freiheit und Selbstbestimmung aufrechtzuhalten.

Schützen: Schützen, helfen, retten bilden den Dreiklang des «miles protector», wie ihn Gustav Däniker

beschrieb.¹⁰ 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.

Assistieren: Unter dem Begriff Sicherheitsassistenzdienste lassen sich Massnahmen zusammenfassen, welche darauf abzielen, den Staaten in Krisengebieten dabei zu helfen, eigene Sicherheitsstrukturen aufzubauen.

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

Eine gültige Doktrin muss daher Ausgangspunkt sein für die Gestaltung der Schweizer Armee. Sie zeigt auf, was wie vorbereitet wird (Grundbereitschaft, Einsatzbereitschaft) und welche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten ist. Daraus leitet sich der Ressourcierungsbedarf ab.

2.1 Verteidigung

Verteidigung ist die Kernaufgabe jeder Armee, die «raison d'être». Ausgerichtet auf ausserordentliche Lagen mit Gewalt strategischen Ausmasses muss eine Armee 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 Antworten geben können.

1. Um Sicherheit zu gewährleisten, muss der Begriff «Verteidigung» in strategischer Hinsicht weit gefasst

⁹ Vgl. Christoph Grossmann, Zur Sicherheitspolitischen Debatte, in ASMZ 3/2010, S. 2

¹⁰ Gustav Däniker, Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte, Frauenfeld 1992, S. 185ff. sowie Ders., The guardian soldier, New York 1995, S. 75ff.

werden als Oberbegriff für sämtliche aktiv wahrgenommenen Massnahmen in Krisen, die einen robusten Einsatz der Armee erfordern.

2. Nicht eine Bedrohung allein, also ein feststellbarer, von Menschen manifesterter Wille zur Gegnerschaft, oder das Vorhandensein eines bedrohlichen Rüstungspotenzials reichen für die Beurteilung militärischen Bedarfs.
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 steigende Bedeutung des robusten Truppenschutzes (Zurverfügungstellung von Panzerung und ein breites Spektrum an präzisen letalen und nichtletalen Waffen) verhält sich reziprok zur sinkenden Aufopferungsbereitschaft des Volkes, resp. der postheroischen Gesellschaft.
6. Die juristische Erfassung des Krieges und die gemeinsamen Ansätze der Staatengemeinschaft, nationalstaatliche Konflikte zu verhindern, erhöhen den Stellenwert verhältnismässigen Handelns, die Vermeidung von Kollateralschäden und führen zu einer Ausweitung des militärischen Handelns am Boden und in der Luft, in elektromagnetischen und informationstechnologischen Räumen.

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 so ausgelegt, dass sie sämtliche möglichen robusten Einsätze umfasst.
2. Es wird davon ausgegangen, dass bezüglich Bedrohung, Potenzialen und Zeitverhältnissen weiterhin Ungewissheit besteht.
3. Im Zusammenspiel der Sicherheitsinstrumente wird der Armee der Umgang mit Kalibern grösser 10 mm zugewiesen.
4. Die Armee erhält ihre Verteidigungsfähigkeiten vollständig, aber in minimaler Quantität, welche einerseits Verteidigungsoperationen, andererseits generell «la maîtrise de la violence», also die Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses, umfasst.
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.

2.2 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. Dies wird erreicht durch:

- operative und militärstrategische Führungsfähigkeit in Form von interdepartementalen, regierungsstufenübergreifenden und teilstreitkräfteübergreifenden Verbundaktionen;
- taktische Fähigkeiten in massgeschneidert aufgabenbezogen eingesetzten Truppen, welche das Zusammenspiel meistern (Waffen- und Einsatzverbund);
- das Vorhandensein des für die Fähigkeiten notwendigen Rüstungsmaterials in qualitativer Hinsicht und quantitativ mindestens in der Anzahl, dass der Fähigkeitserhalt dissuasiv wirkt und Alltagsaufgaben und Ausbildung gewährleistet sind;

- wenig Transparenz bezüglich der im konkreten Fall konzentrierbaren Truppenstärken;
- Anschluss an das Potenzial der gesamten Bevölkerung durch Milizgrundsatz;
- optimale Kombination von Berufsausbildnern, militärischen Spezialisten, Verwaltungsspezialisten und den aus dem ganzen Volk rekrutierten Bürgern, welche alle bis auf wenige Ausnahmen in einer Milizfunktion ihre Aufgabe in den militärischen Einsatzverbänden erfüllen.

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.

2.3 Friedensförderung

Die Beiträge der Armee im Rahmen der Friedensförderung und internationalen Sicherheitskooperation bedürfen eines Mandats 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.

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;
- bewaffnete Kontingente insbesondere hoher Wertigkeit (sog. «High-Value-Assets») einzusetzen. Klein-

detachemente 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.

2.4 Unterstützung ziviler Behörden

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. Humanitäre Hilfe im Ausland oder Sicherheitsassistentendienste, welche mate-



Schweizer Cougar in Israel anlässlich der Bewältigung schwerer Waldbrände, 2010 (Quelle: Schweizer Armee)

riell als Vergleichbares zu verstehen sind, wurden in der letzten Zeit mit Zurückhaltung behandelt, obwohl ein weit grösserer Bedarf zu beobachten ist.

Katastrophenhilfe oder humanitäre Hilfe, Sicherungseinsätze oder Sicherheitsassistentendienste 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. Es gilt auch 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.

3. 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. Es stellt sich 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 VBS¹¹ 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 führungsrelevanten Transparenz schaffen zu wollen.

Eine Investitionsquote von 40% ist seit 1997 nie mehr erreicht worden; sie hat sich kontinuierlich der

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.

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 dem Personalabbau in der Logistikbasis viel zu wenig Beachtung geschenkt. Was von den Planern einmal als zwingend notwendiger Druck zur Erneuerung auf die Organisation bewusst herbeigeführt wurde, hat zu einem politisch ausgeschlachteten Scheitern geführt. Eine Beurteilung der Zahlen scheint nicht nur Aussenstehenden schwer zu fallen.

Die Personalausgaben sind in den letzten Jahren reduziert worden. Eine grosse Belastung des militärischen Personals mit den Rekruten- und Kadernschulen sowie Engpässe in der Bereitstellung von Basisleistungen deuten 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

¹¹ Vgl. Zusatzdokumentation VBS zum Voranschlag 2011 vom 18. August 2010. Die weiteren Zahlenangaben basieren auf dieser Dokumentation.

in den Armeestäben bei entsprechend qualifizierter Führung auch Entlastung erreicht werden.

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. Somit dürften im Rahmen der

4. Personal

Die Schweizer Armee weist dank Milizgrundsatz und Wehrpflicht eine nahezu ideale Zusammensetzung von verschiedenen Personalkategorien auf. Militärisches Berufspersonal, zivile Verwaltungsangestellte und Zivile aus der Privatwirtschaft leisten Milizdienste und haben sich in ihnen zu bewähren, um weiterzukommen. Soweit wenigstens das bisherige Ideal.

4.1 Die 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 ausgereiftes, 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 mit knappen Ressourcen. 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 ungenügend sind. Und schliesslich ist es ein ursprüngliches, demokratisches Bestreben, Macht zu begrenzen. Ganz besonders muss dies gelten bei der Ausübung des ausserordentlichen

aktuellen Situation jene Stimmen Recht haben, welche jährliche Armeeausgaben von über 5 Milliarden Franken einfordern für eine mobile und technisch zeitgemässe Armee.

Die Armee muss so finanziert werden, dass sie eine zeitgemässe Doktrin mit moderner Technik und einem zweckmässigen Personalmix umsetzen kann. Die oft gehörte Formulierung, Aufgaben und Finanzen müssten in Einklang gebracht werden, ist zu ungenau, da sie nichts zum Anspruchsniveau aussagt.



Die Übertragung des staatlichen Gewaltmonopols in ausserordentlicher Lage an den Bürger ist ein geniales und zeitloses Modell.

Gewaltmonopols des Staates. Die Verfassung trägt dieser Vorsicht mit der Auflage Rechnung, dass die Armee nach dem Milizgrundsatz zu organisieren sei. Will man den Milizgrundsatz stärken, muss

- die Verantwortung für die Verbandsausbildung in der Rekrutenschule wieder in die Hände 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, zusammensetzt;
- eine Lösung für praktikable Teilzeitbeschäftigungen im Ausbildungsbereich bis auf oberste Stufen entwickelt werden.

4.2 Die Miliz in sicherheitspolitischer Hinsicht

In sicherheitspolitischer Hinsicht ist die Miliz von Bedeutung, weil mit ihr bei Bedarf die Fähigkeiten des ganzen Volkes aktiviert werden können. Geschichtlich sind der Milizgrundsatz und die ungefähr dreiwöchige Dienstleistung tief verankert als Beitrag der Bürger an das Staatswesen. Die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts hat den Schweizern das Konzept, wenn vielleicht auch dank dem Umstand, dass die deutsche Nordumfassung der Maginotlinie 1940 gelang und eine spätere Annexion ausblieb, bestätigt.

Die Wehrpflicht schafft zudem direkt Sicherheit, weil ein wesentlicher Teil der Bevölkerung eine sicherheitspolitische und eine militärische Grundausbildung etwa in der Waffenhandhabung, in Erster Hilfe und in ABC-Schutzmassnahmen erhält. 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.

4.3 Die Miliz aus militärischer Sicht

Aus militärischer Warte ist der Milizsoldat von Bedeutung, weil er staatliche Gewalt mit dem Augenmass des Souveräns androht und einsetzt. Im militärischen Alltag bringt die Miliz von selbst zeitgemässes Know-how mit und ist erfahrungsgemäss bei der Suche nach Lösungen für die Auftragserfüllung kreativer, aber auch risikofreudiger. Da sie weniger angepasst ist, bringt sie eine stärkere Neigung zur Reflexion mit.

Die hohe Zahl Grundausgebildeter ergibt ein grösseres Potenzial an Soldaten, die für freiwillige Einsätze im In- oder Ausland motiviert werden können.

Die kurzen Ausbildungszeiten wirken sich dann nachteilig aus, wenn Kompromisse im Anspruch eingegangen werden und wenn anspruchsvolle Einsätze kurzfristig notwendig würden. 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. Der Tatbeweis der Leistungsfähigkeit muss in Volltruppenübungen erfolgen.

4.4 Personalkategorien

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

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.¹²

Dies bedingt

- eine Rekrutenschule, welche in der Verbandsausbildung 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 der erwarteten Sicherheit bedienen;

¹² 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.

Personalkategorie	Merkmale
WK-Miliz	Leisten Rekrutenschule und jährliche Wiederholungskurse, prädestiniert für 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), Ausbildner, militärische Vertreter im Ausland und Armeeführung; zeitlich unbegrenzte Anstellung; prädestiniert als Spezialisten im Einsatz, Ausbildner und Repräsentanten
Zeitmilitärpersonal	Ausbildner und Einsatzsoldaten mit zeitlich begrenzter Anstellung, prädestiniert für zeitlich begrenzte Aufgaben
Ziviles Personal	In verschiedenen Anstellungsverhältnissen, prädestiniert für unterstützende Fachaufgaben

- die 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;
- 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.

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, welche im folgenden Kapitel näher erläutert werden.

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

4.5 Leitsätze zum Personal

Zusammenfassend kann man folglich festhalten, dass der Milizgrundsatz dank einer hohen Differenzierung eine zukunftsstaugliche Komponente einer schweizerischen Wehrverfassung darstellt:

- 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 zukunftssträftig.
- 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.

5. Optionen

Im Folgenden werden fünf Optionen dargestellt: eine Durchdienerarmee, das Modell des Bundesrates, verschiedene spezialisierte Einzelorganisationen, die Sistierung der Wehrpflicht (also eine freiwillige Miliz) und schliesslich die bisherige Milizarmee.

5.1 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 Rekruten-Jahrgang und eine zu definierende Reserveidee für die Dauer von ein paar Jahren reduziert. 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.

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 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.

5.2 Modell des Bundesrates

Gemäss bundesrätlichen Vorgaben¹³ soll das Gros der Armee auf wahrscheinliche Einsätze aus dem Stand in subsidiärer Form zugunsten ziviler Behörden ausgerichtet werden. Logistik und Führungsunterstützung sollen verwaltungsmässig bereitgestellt werden. Die Planungsgrundlagen gehen von einer Reduktion von 120'000 auf 80'000 Armeeangehörige, von 6,6 Millionen Diensttagen pro Jahr auf 5 Millionen Dienstage und ein aufgabenwirksames Budget von 4,4 Milliarden aus. Alle Verfassungsvorgaben sollen eingehalten werden.

Diese Option käme einer Verschleuderung von Steuergeldern gleich, brächte nicht in Ansätzen die notwendige Leistung, veradministrierte die Armee weiter und würde den Milizgrundsatz in unververtretbarer Weise aushöhlen, da ihr Ausbildungsbedarf nicht ernst genommen würde.

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. Zudem lässt sich die Wehrpflicht nicht mehr rechtfertigen, wenn das Gros der Armeeangehörigen im subsidiären Leistungsspektrum trainiert und eingesetzt wird.

Der Milizgrundsatz als staatspolitisches Element der Interventionsqualität wird generell unterlaufen, erst

¹³ Vgl. sicherheitspolitischer Bericht, Armeebereich und Zusatzberichte 2009-2011



Wehrpflicht lässt sich nur rechtfertigen, wenn der Bürger in Uniform ausgebildet wird, seinen Staat vor der gefährlichsten Möglichkeit zu schützen.

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 die berufsspezifischen Präferenzen von Instruktoren durchgebrochen zu sein, die aber nicht repräsentativ für die ganze Armee sein können.

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.

5.3 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 Lagebeurtei-

lung zum Nennwert und ebenso die Konsequenz einer Ausrichtung auf die sogenannten wahrscheinlichen Einsätze, also jene, die aus politischer Sicht zurzeit primär im nationalen Rahmen relevant scheinen, könnte 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 Reservefunktion zugunsten anderer Kommunen auferlegt und finanziert werden – ganz dem Prinzip der Subsidiarität folgend.

Die Doktrin würde sich auf lokale Ereignisse beschränken, bei denen die Ablösungen der Auslandseinsätze, 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 erfolgten. Wehrpflicht, Milizgrundsatz und die Verteidigungsaufgabe würden nicht aufgehoben, sondern in Friedenszeiten sistiert.

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. Würde die Spekulation auf eine sichere Zukunft gelingen, wäre sie eine grossartige Errungenschaft der kulturellen Entwicklung, von der Schweiz im 21. Jahrhundert früh erkannt.

5.4 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 umfas-

send 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.

Auslandeinsätze 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 wird, 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.

Diese freiwillige Miliz stellt im Bedarfsfall das erste Einsatzkontingent und müsste imstande sein, die Strukturen für eine bei Bedarf wieder eingeführte Wehrpflicht zu schaffen. 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 Grösse der Einsatz- und Reservekontingente kommt dies Option günstiger zu stehen oder erreicht bei hohem Ausbaugrad ebenfalls einen Finanzbedarf von 4 bis 5 Milliarden Franken, allerdings ohne Wehrpflicht.

5.5 Bisherige Milizarmee

Man darf nicht vergessen, dass das Konzept der Armee XXI der zweite grosse Abbauschritt innert eines Jahrzehntes darstellte, nämlich von fast 800'000 Armeeingehörigen und nahezu 20'000 Bundesangestellten über 450'000 und 13'000 auf eine aktive Grösse von 120'000 Armeeingehörige 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 Armeeingehörigen zu nennen.
2. Der Einsatz von Feuer als Problemlösungsfähigkeit mittels Waffen mit Kaliber über 10 mm war weitgehend unbestritten.
3. Eine Vorbereitung der Armeeingehörigen mit zeitgemäsem Material und eine raschere Erneuerung des Materials wurden höher gewichtet als eine flächendeckende Ausrüstung mit ungenügendem und veraltetem Material.

Aus heutiger Sicht ist folgender Handlungsbedarf ersichtlich:

- Die Abrundung einer mobilen Verteidigungsdoktrin für die Grundbereitschaft und die derzeit relevanten Einsätze und die Präzisierung der taktischen, operativen und militärstrategischen Führung.
- Eine aktive Suche nach Synergien zwischen den Einsatzbereichen.
- Die Vervollständigung der Rüstung in qualitativer Hinsicht für Erhalt und Entwicklung der taktischen, operativen und militärstrategischen Fähigkeiten.
- Eine «Frischzellenkur» für den Milizgrundsatz durch Zuteilung der Verantwortung an geeignete Personen auf allen Stufen.
- 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).
- 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 Zuweisung von Truppenkörpern zu allen Grossen Verbänden als Grundgliederung.
- Reduktion der Territorialregionen (von vier) auf drei nebeneinander, Beibehaltung von zwei Panzerbrigaden (Ost und West) und mindestens vier (Gebirgs-)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 Unterschied 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. Solche Formationen sind für die Gewinnung von Führungser-

fahrung interessanter als die Führung von Ad-hoc-Organisationen oder Jahrgangsverbänden.

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. 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.

6. Schlussfolgerungen

Es gilt weiterhin, dass sich Risikomanagement auf das gefährlichste Ereignis auszurichten hat, wahrscheinliche Risiken abdecken soll und Restrisiken in Kauf nehmen muss. 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 stellen und das bisherige System beibehalten wollen, jedoch eine ausreichende Finanzierung fordern.

Die Darlegung der verschiedenen Optionen zeigt deutlich, dass für Einsparungen ein hoher Preis bezahlt wird, weil die Restrisiken erhöht werden und man sich Irreversibilität 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.

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 aktuellen Vorgaben ergeben noch keine überzeugende Lösung, da zu viele Personen mit zu wenig Geld deutlich zu wenig Wirkung erzielen sollen. Das wiederum entspricht in der direktdemokratischen Schweiz keinem politisch gangbaren 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^e Edition, Paris 2007, page 9)



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK UND WEHRWISSENSCHAFT

Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

Unsere Publikationen

finden Sie unter: www.vsww.ch

Sie erreichen uns unter:

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft
Postfach 65, 8024 Zürich

Internet: www.vsww.ch

Telefon 044 266 67 67 oder Fax 044 266 67 00

Postkonto 80-500-4, Credit Suisse Zürich,
Konto-Nr.: 468809-01

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!