



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK
UND WEHRWISSENSCHAFT

POSTFACH 65, 8024 ZÜRICH

Sicherheitspolitische Information

Herausgegeben vom Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)
Postfach 65, 8024 Zürich (PC 80-500-4)

www.Chinfo.ch/vsww

Präsident: Dr. Günter Heuberger

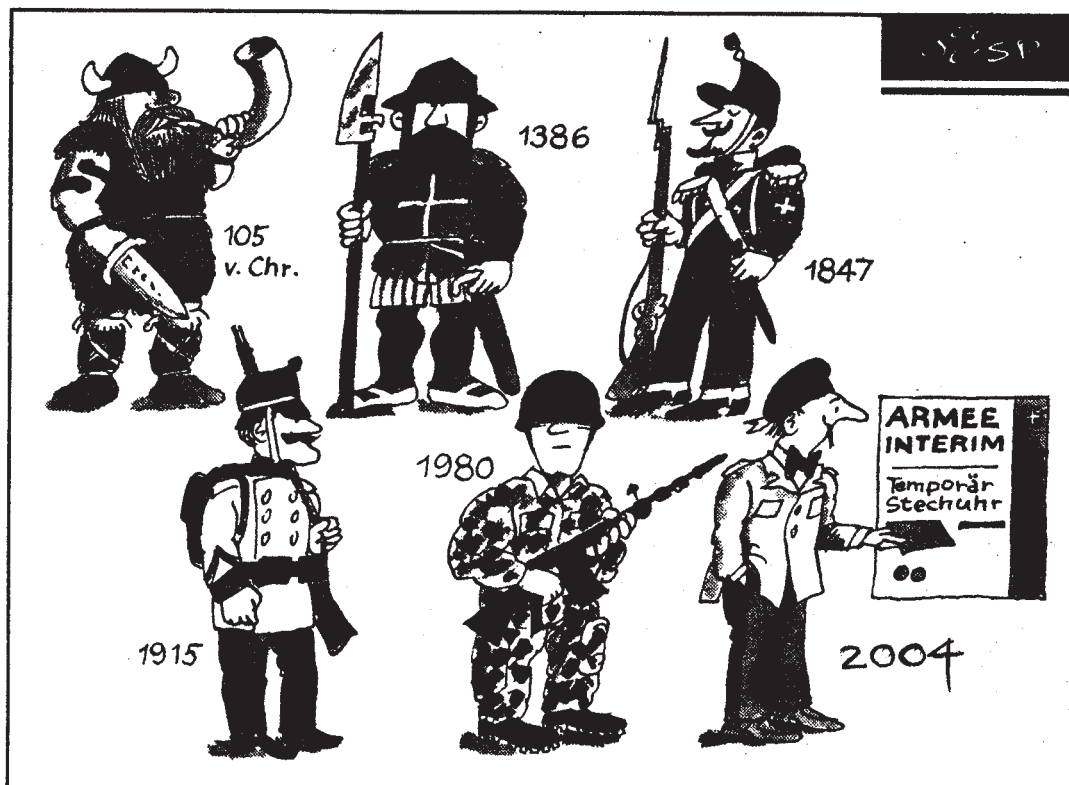
Redaktion: Dr. Daniel Heller (heller@farner.ch)

August 2004

Die Schweiz und ihre Miliz

Bestandesaufnahme und Gedanken zur Weiterentwicklung der Milizarmee

Von Oberstlt i Gst Daniel Heller, Geschäftsführer VSWW, Erlinsbach



Armeereform vom Helvetier bis zum Soldaten auf Zeit

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	2
2	Das Milizsystem im Wandel der Zeit	3
2.1	Milizsystem, Bürgersoldat und staatspolitische Legitimation	3
2.2	Gesellschaftlicher Wandel und Legitimitätskrise	3
2.3	Soziologische, finanzielle und personelle Einflussfaktoren	5
3	Der Rahmen: Bedrohung, Strategie, Verfassung und Auftrag	6
3.1	Welche Armee für welche Aufgaben?	6
3.2	Kurzbeurteilung der Bedrohung	7
3.3	Die sicherheitspolitischen Vorgaben für die Armee	7
3.4	Die gültigen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Armee	8
4	Wie weiter mit der Milizarmee? Bewertung von Zukunftsoptionen	9
4.1	Künftige Sicherheitspolitik: Autonomie, Kooperation oder Integration?	9
4.2	Milizarmee oder Berufsarmee?	10
4.3	Wehrpflicht für Männer oder allgemeine Dienstpflicht?	10
5	Stossrichtung von Verbesserungen	11
5.1	Bessere Stützung der Miliz	11
5.2	Hochstehende Kaderausbildung	11
5.3	Nutzen der militärischen Kaderausbildung	12
5.4	Massnahmen zur Aufwertung der militärischen Kaderausbildung	12
6	Fazit, Thesen und Forderungen	13
	Anhang: Wehrpflichtformen – Überblick	16

1 Vorwort

Die Wahl einer Milizarmee liegt im staatspolitischen Verständnis der Schweiz zu Gründungszeiten (Liberalismus) begründet. Dieses Verständnis war ein Spiegelbild der damaligen gesellschaftlichen Werte, diese haben sich aber verändert und dadurch auch die Ideologie und das Fundament des Milizgedankens.

Um die Fragen rund um die Zukunft unseres Milizsystems in der Armee, damit letztlich aber auch in der ganzen staatspolitischen Konstitution der Schweiz, beantworten zu können, muss man in die Tiefen unseres politischen Selbstverständnisses hinabsteigen; es gilt herauszufinden, welche Werte betroffen sind, was sie uns heute noch bedeuten und wie kontrovers sie einander gegenüberstehen. Wie wollen wir uns in Zukunft als Schweizer Bürger definieren – als «citoyen» oder als «bourgeois»? Wollen wir eine Bürgergemeinschaft sein oder eine Wirtschaftsgesellschaft? Die konsensuelle Beantwortung dieser Fragen wäre eine erste Voraussetzung, um zu neuen mehr-

heitsfähigen Lösungen für die Aufgabenerfüllung des Staatszweckes der militärischen Sicherheit zu gelangen.

Diesen Fragestellungen will die vorliegende Ausgabe der Sicherheitspolitischen Information nachgehen. Neben der staatspolitischen Fundierung des Schweizer Milizsystems, seinen Möglichkeiten und Grenzen im Lichte aktueller Trends wird der Frage nach der erforderlichen Gestalt und den Aufgaben der Armee nachgegangen. Danach werden die aktuell gültigen verfassungsmässigen Grundlagen der Milizarmee erläutert und der Spielraum ausgelotet, der ohne Verfassungsänderung überhaupt besteht. Auch die Option einer Berufsarmee wird diskutiert. Schliesslich sollen Einzelfragen wie Ausgestaltung und Nutzen der militärischen Ausbildung und die eingeleiteten und einzuleitenden Korrekturen dargelegt werden. Im Fazit werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst sowie sieben Thesen aufgestellt.

Oberst i Gst Günter Heuberger, Präsident

2 Das Milizsystem im Wandel der Zeit

Dieses Kapitel soll aufzeigen, dass Gesellschaft und Staatsordnung heute zwar immer noch den «citoyen» wünschen, dieser wohl auch politisch opportun wäre (wie dies früher der Fall war), gleichzeitig aber die moderne Gesellschaft dazu tendiert, nur noch den «bourgeois» zur Verfügung zu stellen.

2.1 Milizsystem, Bürgersoldat und staatspolitische Legitimation

«Wo man anfängt, den Soldaten vom Bürger zur trennen, ist die Sache der Freiheit und Gerechtigkeit schon halb verloren.» (Seume)

«Tout citoyen doit être soldat par devoir, nul ne doit l'être par métier. Tel fut le système militaire des Romains; tel est aujourd'hui celui des Suisses; tel doit être celui de tout Etat libre!» (Rousseau)

«Eine Armee ist bestimmt dann ganz demokratisch, wenn ein Oberstleutnant damit rechnen muss, dass sein Rekrut von heute sein Bürovorsteher von morgen sein kann.» (Eisenhower)

Diese drei Zitate belegen, dass von der Milizarmee erwartet wird, dass sie die Demokratie stärkt und eine Begrenzung der Machtmittel des Staates herbeiführt. Durch die ursprüngliche Verknüpfung der Wehrpflicht mit dem Stimmrecht schafft sie den Bürgersoldaten, was seit der Aufklärung zunehmend breit erkannt und von weitsichtigen Persönlichkeiten postuliert wurde. Die Begriffe Wehrmoral, Wehrgerechtigkeit und Projekte, wie die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, zeugen von der staatspolitischen Vitalität des Konzeptes des Bürgersoldaten, der sich für die res publica engagiert. Wie sind nun die aktuellen Tendenzen der Abkehr vom Leitbild des Bürgersoldaten zu interpretieren?

Ein Hauptthema der zeitgenössischen politischen Philosophie ist die andauernde Debatte zwischen Kommunitaristen und Liberalen. Hierbei geht es grob verkürzt um die Beantwortung der Frage, ob der Mensch im aristotelischen Sinne von seiner Natur her ein gemeinschaftliches, politisches Lebewesen sei – oder ob er sich primär als ungebundenes Individuum begreift. Interessanterweise fehlt in dieser heutigen Kommunitarismus-Libera-

lismus-Debatte ein wichtiger Aspekt, welcher in der klassisch-aristotelischen Vorstellung der Freiheit einen wichtigen Stellenwert innehatte: das oben skizzierte Ideal des Bürgersoldaten.

Die klassisch-republikanische Deutung erkennt in der heutigen Entwicklung den Niedergang von Gemeinwesen und Bürgersinn; dass wir als «*Eigennutz maximierende Krämerseelen*» nicht mehr selber bereit sind, über den Tellerrand zu sehen und als citoyen unsere Freiheit selber aktiv zu verteidigen. Die Selbstbestimmung, die als zentrale gesellschaftliche Leistung des Liberalismus die Basis für die Existenz und Funktionsfähigkeit der Demokratie und der bürgerlich-demokratischen Gesellschaft auf der Grundlage von Freiheit und Verantwortung bildet, diese Selbstbestimmung unterliegt seit einigen Jahren der Tendenz zur Übersteigerung: Wir sind daran, «*Ego-Gesellschaften*» zu generieren, wie Wolfgang Schäuble das Phänomen, bezogen auf Deutschland, bezeichnet hat. Erkennbare Symptome dieser gesellschaftlichen Entwicklung sind: Einzelinteressen und Gruppeninteressen verdrängen Gesamtinteressen; Besitzstandsdenken dominiert das Gemeinschaftsdenken; Anspruchsmentalität erodiert den Bürgersinn; es resultiert eine Abwendung des Individuums von Staat und Politik. Damit wächst auch das Unbehagen gegenüber einer Form der Landesverteidigung, bei der jeder männliche Bürger zur Mitwirkung nach Verfassung verpflichtet wird.

2.2 Gesellschaftlicher Wandel und Legitimitätskrise

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Situation des Bürgersoldaten in der Schweiz durch folgenreichere Trends geprägt: eine Verknappung der Ressourcen sowie eine Tendenz zum Rückzug ins Privatleben – immer weniger Milizsoldaten sind bereit, mehr zu tun als unbedingt nötig, die Bereitschaft, den Wehrdienst zu leisten, nimmt ab; es fehlen Kader, die gesellschaftliche Wertschätzung militärischer Führungserfahrung und militärischer Dienstleistung überhaupt sinkt, insbesondere auch seitens der Privatwirtschaft. Als Ausfluss dieses Trends wird das Milizsystem als verfassungsmässige Organisationsform unseres Wehrwesens seit längerem diskutiert und teilweise bestritten. Die Diskussionsfelder reichen von Bestandesproblemen über antimilitaristische Leitvorstellungen bis hin zu Fragen der Kosten, der Effizienz und zu Zweifeln an der Fähigkeit eines Milizheeres, seine Aufgaben erfüllen zu können.

In Frage stehen damit auch die bisher gültigen Begründungsmuster für die Miliz in Verbindung mit der allgemeinen Wehrpflicht:

1. **Staatsphilosophie:** *Eine Milizarmee hat die staatspolitische bedeutende Funktion der militärischen Landesverteidigung als Aufgabe aller Bürger. Nach dem Grundgedanken der Miliz verteidigen Bürger als Soldaten die übrigen Bürger und das eigene Land. Das aktive Bürgerrecht ist dabei eng mit der Wehrfähigkeit und der Frage der Wehrgerechtigkeit – alle müssen ihre Pflichten erfüllen – verknüpft. Damit entsteht zwischen Demokratie, Volk und Armee eine enge Beziehung, wie sie in Ländern mit Berufsarmeen kaum zu sehen ist. Die Gefahr, dass die Armee als willkürliches Unterdrückungsinstrument der Obrigkeit gegen den Bürger eingesetzt wird, ist damit praktisch ausgeschlossen.*
2. **Ressourcenoptimierung:** *Die finanzielle Verknappbarkeit für den Kleinstaat liefert eine andere Begründungslinie für unser Milizsystem. Das ausgeprägte Milizsystem in Politik, Verwaltung und Behörden hat einen wesentlichen Ursprung in der Vermeidung eines für den föderalistischen Kleinstaat kaum bezahlbaren grossen professionellen Staatsapparates. Hinzu kommt die Nutzung von quasi professionellem – im Zivilberuf erworbenen – Wissen und Können für öffentliche Zwecke, zu vergleichsweise geringen direkten Kosten.*
3. **Mobilisierungsfähigkeit (levée en masse):** *Eine dritte Begründungslinie sieht den Hauptvorteil der Milizarmee nach Schweizer Art darin, dass sie nur dann auftritt, wenn sie gebraucht wird. Im Normalfall beschränkt sich ihre Anwesenheit auf die laufenden Ausbildungsdienste. Im Falle einer Mobilisation erlaubt sie hingegen die Ausschöpfung eines Maximums an Truppenstärke und führt zu einer für die Möglichkeiten des Kleinstaates beeindruckenden Aufwuchskapazität. Voraussetzung ist neben der Miliz die allgemeine Wehrpflicht.*

Diese drei Linien von Begründungen für das Schweizer Milizheer stehen seit einigen Jahren zur Diskussion. Damit verbunden ist eine Reihe von Fragestellungen, auf welche heute die Politik mittelfristig Antworten geben muss: Was bedeutet es, eine Milizarmee zu haben? Welche fundamentalen Werte liegen der Miliz-Debatte zugrunde? Ist die Miliz eine Frage der Tugend? Welche Vorteile der Miliz haben bis heute ihre Gültigkeit behalten, welche nicht? Wo liegen sie in der Zukunft? Wo sind folglich Anpassungen nötig?¹

Mit dem Wind der gesellschaftlich-mental Entwicklung blasen der Miliz heute einige negative Faktoren ins Gesicht:

Veränderungen in der Arbeitswelt:

- *Internationalisierung mit verschärfter Konkurrenz am Arbeitsplatz,*
- *erhöhte Mobilität in Berufs- und Arbeitswelt,*
- *permanente Weiterbildung und Spezialisierung, welche zu Fokussierung führt,*
- *Verknappung der zur Verfügung stehenden Zeit und der Ressourcen generell,*

Veränderungen in der Gesellschaft:

- *Individualisierung der Lebensstile,*
- *sinkende gesellschaftliche Wertschätzung von Milizkarrieren,*

Veränderungen im Umfeld der Sicherheitspolitik:

- *schwierigere Vermittlung der Sinnfrage infolge veränderter Bedrohungsperzeption,*
- *enttäuschte Erwartungshaltungen bei der Umsetzung der Armee-Reformen²,*
- *sinkende Reputation der Armee.*

Vielen dieser Trends und Entwicklungen ist allerdings nicht nur die Armee, sondern unser *Staatswesen insgesamt* ausgesetzt. Die Krise des Milizsystems zeigt sich bereits in der Politik sowie im gesellschaftlichen und sozialen Engagement, welches nicht mehr freiwillig, sondern staatlich erbracht werden soll (z.B. starker Anstieg von Staatsquote und Sozialkosten). Die Bürger zeigen sich immer weniger bereit, traditionelle Milizauf-

¹ Vgl. dazu: Jan Metzger, Ist die Miliz eine Frage der Tugend? Staats- und militärtheoretische Defizite in der heutigen Wehrdebatte, Sicherheitspolitische Information, April 2000.

² Schon bei der Armee 95 wurden zahlreiche Versprechen nicht eingelöst; noch gravierender sind die Defizite bei den teilweise chaotischen Zuständen zu Beginn der Armee XXI: mangelhaftes Aufgebotswesen, fehlende Personalpläne, fehlende Laufbahnplanung, Unterbestände in den Einheiten, Kündigungswelle bei Profis, unzeitige Kommunikation über nächste Armee-reformen, Gros der Dienste findet subsidiär statt (Soldat als Hilfspolizist) etc.

gaben wie zum Beispiel das Amt eines Gemeindepäsidenten zu übernehmen oder sich der Schulpflege zu widmen. Auch die Betreuung von Kindern, Alten und Schwachen delegiert man zunehmend dem Staat.

2.3 Soziologische, finanzielle und personelle Einflussfaktoren

Die Schweizer anerkennen zwar Sinn und Notwendigkeit eigener Streitkräfte – je nach Entwicklung der internationalen Bedrohungslage mehr oder weniger ausgeprägt. Umfrageergebnisse und Abstimmungsergebnisse beweisen dies. Hingegen sinkt die Bereitschaft, selber etwas zur Erfüllung des Schutzauftrages beizutragen: Befürworteten 1983 noch 84% die Milizarmee als bessere Option, waren es 1995 noch 64%; 30% votierten für eine Berufsarmee. Im Jahre 2001 votierten je 45% für die Milizarmee und für die Berufsarmee. Bis ins Jahr 2003 stieg der Anteil der Befürworter der Milizarmee wieder auf 53%, während die Berufsarmee noch bei 37% der Befragten Zustimmung fand.

Auch die Wertschätzung, welcher der Führungserfahrung im Militär durch Gesellschaft und durch Wirtschaftskader entgegengebracht wird, scheint tendenziell zu sinken. Dies hat mit der dafür aufzubringenden Zeit, mit *verschärfter Wirtschaftslage, mit mangelnder sozialer Wertschätzung einer Milizkarriere* und wohl auch mit dem zeitweise *nicht mehr einwandfreien Ruf der militärischen Ausbildung* der höheren Kader (Ausbildung Kompaniekommandant, höhere Kadernschulen, Generalstabskurse) zu tun. In den vergangenen Jahren hat sich auch auf diesem Sektor einiges zu Ungunsten der Armee geändert. Der zivile Bereich *hat die höhere Kadernschulung der Armee, die lange Zeit mit eklatanten Strukturproblemen zu kämpfen hatte, methodisch, didaktisch und inhaltlich überholt*. Mangelhaft qualifiziertes und schlecht vorbereitetes Lehrpersonal, unangepasste Methodik, fehlende Ressourcen für den Beizug moderner Techniken und andere Faktoren haben die Attraktivität der höheren militärischen Ausbildung für Führungskräfte aus der Wirtschaft in *den 90iger Jahren geschwächt*. Der eingetretene Imageschaden wirkt bis heute nach.

Unser ausgeprägtes Milizsystem in Politik, Verwaltung und Armee hat einen wesentlichen Ursprung in *der Vermeidung* eines für den föderalistischen Kleinstaat kaum bezahlbaren grossen Staatsapparates. Im Zeichen von Finanzknapp-

heit, New Public Management, Privatisierung und wachsenden Staatsquoten ist darum das Milizprinzip eigentlich ein *modernes Postulat*. Eine Berufsarmee käme die Schweiz – *gleiches Leistungsspektrum vorausgesetzt!* – wesentlich teurer.

Andererseits stellen sich gerade auch auf Grund des Milizsystems Fragen aus finanzieller Sicht. Die Verteidigungsausgaben haben sich nicht nur anteilmässig – gemessen am Total der Bundesausgaben – vermindert, sie sind real gesunken, und zwar dramatisch. Innerhalb von 12 Jahren sind sie um rund 40 Prozent zurückgegangen. Zu Lasten der Verteidigung sind mehr als zwei volle Jahresbudgets eingespart bzw. nicht ausgegeben worden. Im Sommer 2001 kam es im Bundesrat zu einer Einigung über die der Landesverteidigung zu gewährenden Finanzen: grundsätzlich sollten 4,3 Milliarden pro Jahr zur Verfügung stehen. Aber schon ein Jahr später wich man vom eben gefassten Vorsatz wieder ab und beschnitt die Mittel die Armee erneut. Nach dem Entlastungspaket 03 (Kürzung um 300 Mio./Jahr) und der Aussicht auf das Entlastungspaket 04 (Kürzung um weitere 200 Mio./Jahr) drohen jetzt über die Finanzen die den *Armeeaufträgen entsprechenden Kompetenzen* der Armee beschnitten zu werden. Mittlerweile werden aus Finanzgründen (man will die Polizei nicht ausbauen) grosse Teile der Armee als «billige» Hilfspolizisten für Botenschaftsbewachung und ähnliches eingesetzt.

Die Fokussierung auf die subsidiären und friedenssichernden Einsätze hält an. Die Diskussion um USIS hat gezeigt, dass die Armee mindestens noch acht weitere Jahre Polizeiaufgaben im heutigen Ausmass übernehmen muss, möglicherweise noch mehr. Für die Bewältigung der subsidiären Einsätze sollen insgesamt rund 28 Bataillone pro Jahr eingesetzt werden. Die politische Diskussion über diesen Missbrauch des Bürgersoldaten für polizeiliche Hilfsdienste ist erst im Anlaufen. Sie ist notwendig, denn sie wirft zahlreiche weiterführende Fragen auf.

Welche Auswirkungen hat die konsequente Neuausrichtung auf wahrscheinlichste Verteidigungseinsätze (subsidiäre und friedenssichernde) in der Ausbildung und Ausrüstung? Ist es beispielsweise sinnvoll, weiterhin das Gros der Truppe in der Grundausbildung für *Kampfeinsätze* vorzubereiten und dann die teuer ausgebildeten Kampftruppen für *Botschaftsbewachung* und andere *subsidiäre Aufgaben* einzusetzen? Was passiert, wenn die bestehende Armeereserve nicht

mehr finanzierbar ist, nachdem deren Ausrüstung bereits nicht mehr erneuert wird? Soll die Zahl der Diensttage beibehalten werden (z.B. Streichung von 5. FDT)?

Gerade eine Milizarmee benötigt neben ausreichenden Mannschaftsbeständen genügend Ausbildungszeit, Ausbildungsmöglichkeiten sowie moderne Waffen und Geräte, um den heutigen veränderten Anforderungen gerecht zu werden. Heutige Technologien von Geräten und Systemen werden zwar immer komplexer. Sie sind nach Aussagen von Experten entweder *benutzerfreundlicher* geworden und damit weiterhin durch Milizionäre zu bewältigen, oder aber sie sind derart komplex, dass zivil hervorragend ausgebildete Milizler sie besser bedienen können, als minder qualifizierte Angehörige von Berufsstreitkräften mit notorischen qualitativen Rekrutierungsproblemen. Dann gibt es ein Segment, das tatsächlich nur durch Profis in Uniform abgedeckt werden kann. Gewachsen sind sodann die Ansprüche an die Wartung und Reparatur dieser Systeme.

Die Armee kann dank Milizsoldaten von zivilen Ausbildungen in vielen Bereichen profitieren und liefert umgekehrt *wertvolle Erfahrungen* für zivile Tätigkeiten. Reservisten und Milizsoldaten sind durchschnittlich reicher an Lebenserfahrung, handeln überlegt und sind vielseitig einsetzbar. Das fehlt in weitem Masse Berufsarmeen und Wehrpflichtverbänden, deren Soldaten die Dienstpflicht an einem Stück erfüllen. Gewisse qualifizierte Funktionen können schon nur aus Kostengründen gar nicht durch die Armee selber ausgebildet werden, sondern sie müssen aus dem Zivilen rekrutiert und quasi «militarisiert» werden.

Ein zentraler Punkt ist heute die Verfügbarkeit. Das Militär-Polizei Bataillon (heute Mil Sich) stellt hier ein exemplarisches Beispiel dar: Wir haben zwar hochspezialisierte Verbände, aber sie kommen gar nicht zum Einsatz, sondern man stellt Artilleriesoldaten vor Konsulate (Amba Centro), weil die öffentliche Hand nicht willens ist, ausreichende Polizeikräfte bereit zustellen. Diese Tendenz führt zur Verschwendung der so hoch gepriesenen Fähigkeiten, welche wir von der Miliz effizient nutzen wollen. Hier stellt sich die Frage: Wie steht es mittelfristig um die Motivation von Bürgersoldaten, speziell von Kaderleuten, permanent als Hilfspolizisten *missbraucht* zu werden?

Die mit Armee XXI angestrebte Entlastung der Miliz in bestimmten Funktionen durch Durchdiener konnte ebenfalls auf Grund von Personalproble-

men nicht im angestrebten Ausmass erreicht werden: Bei einem Bedarf von 2500 Durchdienern konnten bisher nur rund 1000 rekrutiert werden. Notorsche Unterbestände weisen weiter die Berufsoffizierskader aus. Kommt hinzu: Ein (zu) hoher Anteil der Berufsleute ist in der *Grundausbildung* der Wehrpflichtigen gebunden.

3 Der Rahmen: Bedrohung, Strategie, Verfassung und Auftrag

Wer in diesem Umfeld die Weiterentwicklung der Schweizer Armee mit der Frage der Wehrform, Wehrpflicht oder des Bestandes beginnt, zäumt das Pferd vom Schwanz her auf. Armeen existieren nicht einfach, sie sind *staatliche Instrumente* und erfüllen als solche *einen Auftrag*.

3.1 Welche Armee für welche Aufgaben?

Bevor Miliz und allgemeine Wehrpflicht vorschnell zur Nostalgie erklärt werden und eine neue Armee auf dem Reissbrett gezeichnet werden kann, sind zunächst die grundsätzlichen Fragen zu klären: *Wohin will die Schweiz als Staat und Volk – alleine, integriert oder verbündet? Welches Mass an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung wollen wir künftig sicherheitspolitisch bewahren? Welche Bedrohung ist in Zukunft in Mitteleuropa zu erwarten und wie viel eigene Anstrengung – materiell, finanziell und persönlich – wollen Land und Volk zur Sicherheit der Schweiz beitragen?* Zuerst muss folglich eine neue akzeptierte sicherheitspolitische Strategie vorliegen.

Für die heutige Armee legt der Sicherheitspolitische Bericht 2000 die strategischen Ziele fest und das Armeeleitbild beschreibt die operative und strukturelle Umsetzung. Es fehlt aber bezeichnenderweise eine wichtige Zwischenstufe, eine akzeptierte und gültige umfassende Einsatzdoktrin, welche die Frage beantwortet: Welcher Auftrag ist wie zu gewichten und wo sind die Schwergewichte zu setzen? Vor diesbezüglichen klaren Aussagen hat man sich gedrückt, wohl aus politischen Gründen. So wird beispielsweise im Gefolge der USIS Entscheide ohne grosse doktrinale Diskussion der subsidiäre Sicherungseinsatz – sprich: Soldaten spielen Polizisten – hochgefahren. Mittlerweile leisten Kampfsoldaten regelmässig Hunderttausende von Diensttagen im Bereich der Bewachung von Botschaften, Konferenzen und anderen Sicherungsaufgaben. Und das, obwohl

Ausbildung, Ausrüstung, Einsatzkonzeption und Organisation der Armee auf klassische Raumsicherungs- und Verteidigungsaufgaben ausgerichtet sind.

3.2 Kurzbeurteilung der Bedrohung

Entspricht denn diese Gewichtung auch der mittel- und langfristigen Bedrohungslage? Die aktuelle Gefahrenanalyse ergibt die folgenden, für die schweizerische Sicherheitspolitik relevanten Bedrohungen:

- *Terrorismus, insbesondere in seinen neuen Formen nach dem 11.9.01*
- *Natur- oder zivilisatorische Katastrophen*
- *Lokale Konflikte mit Auswirkungen auf die Schweiz (importierte Konflikte, Migrationen)*
- *Informationstechnologischer Konflikt*
- *Bedrohung von Europa auf Grund weiterer Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*
- *Krieg im europäischen Raum*

Nun kann man lange darüber diskutieren, welche Bedrohung wahrscheinlicherweise wann eintritt. Das ist aber gar nicht entscheidend. Entscheidend für die Doktrindiskussion ist folgende Grunderkenntnis: Massgeblich für die Bereitstellung der erforderlichen sicherheitspolitischen Mittel, für deren Kernkompetenzen, deren Leistungs- und Fähigkeitsbündel, deren Einsatzdoktrin und Ausbildung, Ausrüstung und Organisation bleiben der «Worst Case» und nicht Spekulationen über die *Eintretenswahrscheinlichkeit* einzelner Bedrohungen. Das gilt im übrigen auch für andere Vorkehrungen, wie die Feuerwehr und ihre Ausstattung und sollte bei der Armee eine Selbstverständlichkeit sein. *Im Lichte von mehreren Tausend Jahren kriegerischer Menschheitsgeschichte wäre es vermessen, 14 Jahre ohne Kriegsbedrohung in Mitteleuropa als das Ende der Geschichte zu interpretieren.*

3.3 Die sicherheitspolitischen Vorgaben für die Armee

Aus Bedrohungsanalyse und im Rahmen der Entschiede von Parlament und Volk resultierte momentan mehrheitlich folgender Konsens: *Die Schweiz wird auch in Zukunft mit ihren sicherheitspolitischen Anstrengungen der Völkergemeinschaft am besten dienen, wenn sie handlungsfähig bleibt und den Basis-Schutz ihres Gebietes primär aus eigener Kraft glaubwürdig*

sicherstellen kann. Dass sie gleichzeitig mithilft, im Verbund mit anderen Akteuren vielfältige Beiträge zur Stabilität in einer Welt voller Konflikte zu leisten, ist eine logische Konsequenz der Entwicklungen seit 1989. Die Verminderung der Gefahr politischer Instabilität und kriegerischer Auseinandersetzung im Kerneuropa bilden die Triebfeder, sicherheitspolitisch neben nationalen auch globale Strategien zu verfolgen.

Sicherheit durch Kooperation ist das logische Leitmotiv des Sicherheitspolitischen Berichtes 2000. Diese Strategie bedingt zunächst den Aufbau der Fähigkeit zu Zusammenarbeit unter den sicherheitspolitischen relevanten Akteuren im Inland (Bevölkerungsschutz, Kantone, Polizei, Wehrdienste etc.). Der Grundsatz bedeutet ferner, die Herstellung der Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern. Ausgeschlossen sind Militärbündnisse, vorbehalten bleibt die Neutralität, der Auslandeinsatz basiert auf Freiwilligkeit.

Interoperabilität ist deshalb mit allen Partnern der Armee in der Schweiz sinnvoll und nötig; punktuell kann sie auch mit ausländischen Partnern nötig werden; Interoperabilität kann und darf aber nicht heissen, dass unsere Armee ihre Autonomie in Erfüllung des Verteidigungsauftrags gefährdet.

Die generelle militärische Antwort im Rahmen dieser Strategie bildet der dreiteilige Armeeauftrag:

1. Verteidigung gegen militärische Bedrohung

2. Beiträge zur Existenzsicherung

3. Beiträge zur Friedenssicherung

Die drei Aufträge sind bis heute zuwenig gewichtet und kaum in ein gegenseitiges Verhältnis gestellt worden. Vom Gewicht her – abgeleitet aus Art und Ausrüstung der Mehrzahl der Truppen – steht der *Verteidigungsauftrag* noch im Zentrum; stark wachsend ist der Bereich Beiträge zur Existenzsicherung. Nach wie vor eher umstritten ist der Beitrag zu Friedenssicherung.

Wer auch für die Zukunft Kriege und Konflikte in Europa nicht ganz ausschliessen kann und eine glaubwürdige eigenständige Verteidigung erhalten will, wird eine künftige kombattante Schweizer Verteidigungsarmee grundsätzlich – abhängig vom Grad der Ausrüstung – ähnlich konzipieren

wie unsere heutige, im Falle der Mobilmachung noch rund 200'000 Mann starke Milizarmee. Sollte aber eine eigenständige Verteidigung als nicht mehr möglich oder opportun beurteilt werden, wären auch kleinere Truppen denkbar. Dafür wäre aber wohl eine Integration in eine *europäische Sicherheitsstruktur* oder gar *ein NATO-Beitritt* unabdingbar. Ob das unter Beibehalt der Milizform mit Allgemeiner Wehrpflicht oder allenfalls mit Anpassungen geschehen könnte, bliebe abzuklären und geht auf absehbare Zeit mit Sicherheit an den innenpolitischen Realitäten vorbei.

3.4 Die gültigen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Armee

Die Schweizer Armee verfügt dank der Militärdienstpflicht über eine politisch nach wie vor *gewollt grosse Rekrutierungsbasis*. Dank Schaffung verschiedener Personalkategorien (Berufsmilitär, Zeitmilitär, ziviles Personal, Durchdiener-Miliz, FDT-Miliz, Reserve) sollte ein betriebswirtschaftlich effizienterer und damit gegenüber der Armee 61/95 steuerschonender Personaleinsatz möglich werden.

Weil nicht nur betriebswirtschaftliche Kriterien der Effizienz, sondern staatspolitische Überlegungen gelten, ist der einzelne Bürger nach Auffassung der Mehrheit an der Gewährleistung von Sicherheit *direkt und unfreiwillig* zu beteiligen (Wehrpflicht). Aus den eingangs geschilderten republikanischen Grundvorstellungen haben sich die Militärdienstpflicht und der Grundsatz der Miliz in der *Schweiz bis heute auf Verfassungsebene* erhalten, und zwar auch in der *neuen Bundesverfassung*. Zu den *verfassungswesentlichen Merkmalen* der Milizarmee gehören verschiedene Faktoren, die im Rahmen der Armee als «nationale Notwehrorganisation» zur Verteidigung des Landes erfüllt sein müssen. Dabei geht die allgemeine Wehrpflicht mit einem *Verbot für eine Berufsarmee* einher.

Grundsatz / Milizprinzip (Art. 58 Abs. 1 BV): «Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.»

Dieser Artikel sollte den bleibenden Sinn des alten Artikels («Verbot stehender Truppen») zeitgemäss weiterführen und bereits bestehende Ausnahmen (FWK, Instruktoren, Berufspiloten etc.) ermöglichen. Da die neue Bestimmung die alte «nachführen» soll, bleibt die alte Bestimmung für die Auslegung der neuen *weiterhin massgeblich*.

Allgemeine Wehrpflicht / Militärdienstpflicht (Art. 59 Abs. 1 BV): «Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.»

Aufgrund der Verfassungsbestimmungen ist eine Wehrpflichtarmee mit Rekruten und ausschliesslich professionellem Kader nicht möglich. Ebenso lässt sich die Forderung ableiten, dass die Führung der Formationen grundsätzlich von Milizkadern wahrgenommen werden muss. Das staatsrechtliche Gutachten von Prof. Dr. Dietrich Schindler (1999) hält zur Rolle der Miliz unmissverständlich fest: «*Als drittes verfassungswesentliches Merkmal ist die Tatsache anzuführen, dass die militärischen Formationen durch Milizkader, nicht durch Berufsoffiziere und -unteroffiziere geführt werden*». ... «*Berufskader für Milizfunktionen können nur dann als mit dem Milizprinzip vereinbar betrachtet werden, wenn bestimmte Führungsaufgaben nur durch Professionelle wirksam erfüllt werden können*.» Bei entsprechender Qualifikation und Erfüllung der Ausbildungsvoraussetzungen sollten auch Milizoffiziere in vollberufliche Kommandofunktionen vom Bundesrat gewählt werden können. «*In allen Fällen der Professionalisierung sollte im übrigen das Prinzip der Durchlässigkeit gelten, d.h. geeignete Milizoffiziere sollten grundsätzlich auch zu vollberuflichen Kommandofunktionen Zugang haben*.» (Schindler, S. 12 bis 17). Zudem fällt die Wahl des Oberbefehlshabers im Krieg (General) in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung.

Das Milizsystem der Schweiz ist sodann durch weitere wesentliche Merkmale geprägt, die *nicht* zu den verfassungsmässigen Merkmalen des Milizsystems gehören: Die lange Dauer der Dienstpflicht, die zeitlich gestaffelten Ausbildungsdienste (Zusammenlegung möglich), Grundausbildung in speziellen Ausbildungseinheiten, das Prinzip «*Miliz bildet sich selber aus*» und die Beschränkung auf die Verteidigung des Landes sind Merkmale, die über Jahre den Milizcharakter der Armee geprägt haben, aber *nicht von der Verfassung vorgegeben* werden. Zum Kreis solcher Merkmale gehörten lange auch die nur zögerliche Aufstellung von Bereitschaftsformationen und der Verzicht auf einen Oberbefehlshaber in Friedenszeiten. Die Ausgestaltung und Grösse der Militärverwaltung sind ebenfalls eine Konsequenz des Milizsystems und des Verbots einer Berufsarmee.

Dieser verfassungsrechtliche Rahmen zeigt, wo Weiterentwicklungen ohne Involvierung von Volk und Ständen möglich sind, und wo nicht. Die Ab-

kehr vom Grundsatz der Miliz oder der allgemeinen Wehrpflicht würde die *Anrufung von Volk und Ständen* bedingen. Nachdem das Schweizer Volk bei sicherheitspolitischen Abstimmungen in den letzten Jahren eher über technische Fragen zu entscheiden hatte (Grösse Armee, Kampfflugzeuge, Bewaffnung im Auslandeinsatz etc.), würde eine solche Diskussion über das Milizsystem einen wesentlich fundamentaleren inhaltlichen Dialog bewirken. Gerade in der direkten Demokratie brauchen solch an die Grundfesten des helvetischen Selbstverständnisses rührenden Meinungsbildungsprozesse sehr lange und müssten demzufolge frühzeitig gestartet werden.

4 Wie weiter mit der Milizarmee? Bewertung von Zukunftsoptionen

4.1 Künftige Sicherheitspolitik: Autonomie, Kooperation oder Integration?

Die Sicherheitspolitik definiert die *Strategie des Staates*, welche sich mit der Bewältigung von Bedrohungen existentiellen Ausmasses zu befassen hat. Sie wurde letztmals vor vier Jahren mit dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B 2000, Sicherheit durch Kooperation) neu gefasst.

Blickt man etwas weiter in die Zukunft und berücksichtigt man die aktuellen Entwicklungen, so sind grundsätzlich für unsere mittelfristige Sicherheitspolitik folgende drei strategische Optionen erkennbar:

I. Strategie der traditionellen autonomen Verteidigung: Die Schweiz vertraut wie bis Ende der 90er Jahre primär auf ihre eigenen Fähigkeiten zur Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Schutzes ihrer Bevölkerung und ihres Territoriums. Die bewaffnete Neutralität wird eng ausgelegt und ein Maximum an dissuasiver Wirkung angestrebt. Der eigene Schutz wird Aufgaben der internationalen Stabilisierung und Konfliktbewältigung jederzeit vorgezogen. Die dieser Option zu Grunde gelegte Annahme einer *konventionellen kriegerischen Bedrohung* geht davon aus, dass der «Worst Case» in Form nationalstaatlicher Konflikte auch in Mitteleuropa wieder eintreten könnte.

Als *Vorteile* erkennbar sind die hohe eigene Handlungsfreiheit und ein geringer Anpassungs-

bedarf – diese Strategie entsprach bis zur Jahrtausendwende mehrheitlich dem Volkswillen. Sie wurde zaghaft Richtung Öffnung (Option II, vgl. unten) (UNO-Beitritt, Bewaffnung der Truppen im Auslandeinsatz) korrigiert. Als *Nachteile* zeichnen sich ab: Isolationsgefahr, Reaktionsunfähigkeit auf gewisse Gefahren, langfristig konstant *hohe materielle und innenpolitische* Kosten (Akzeptanz der Armee), weil auf einer wenig einsichtigen Einschätzung der Bedrohung beruhend.

II. Strategie der sicherheitspolitischen Öffnung: Die Schweiz strebt sicherheitspolitisch eine weitere Öffnung an, die uns eine gewisse eigenständige Handlungsfreiheit belässt. Am Prinzip einer differentiellen Neutralität (Nichteinmischung) wird festgehalten und der eigene Schutz durch eine ausgewogene Mischung aus autonomen und kooperativen Massnahmen sichergestellt. Es findet eine massvolle Einbindung in internationale Sicherheitsorganisationen (PfP, UNO) statt. Dieser Option liegt ein zeitgemässes Bedrohungsspektrum zu Grunde, das eine breite Palette von Massnahmen erfordert.

Als *Vorteile* dürfen gewertet werden: Gewinn an Profil und Akzeptanz im internationalen Umfeld, Abbau der Isolationsgefahr sowie grosse Handlungsfreiheit. Als *Nachteile* sind weitere Anpassungen verbunden mit starken innenpolitischen Auseinandersetzungen zu erwarten; langfristig könnte aber ein *neuer innenpolitischer Grundkonsens* resultieren.

III. Strategie der sicherheitspolitischen Integration: Die Schweiz sucht ihre Sicherheit im Rahmen eines Bündnisses wie der NATO zu gewährleisten. Die Maxime der bewaffneten Neutralität wird aufgegeben und sicherheitspolitische Machtmittel des Staates werden in das Bündnis eingebracht – eigenständige Territorialkräfte bleiben notwendig und denkbar. Diese Option beruht auf einer Bedrohungsperzeption, welche nationalstaatliche kriegerische Gefahren für Mitteleuropa faktisch ausschliesst und von einem weiteren Zusammenrücken im Rahmen der EU (ESVP) oder der NATO ausgeht, allenfalls vor dem Hintergrund künftiger «*Konflikte zwischen Zivilisationen*» (Huntington).

Als *Vorteil* ist erkennbar: Ein Gewinn an Schutz durch das Bündnis für den Fall des «Zivilisations-Clashes». Als *Nachteil* steht dem gegenüber: Gewaltiger konzeptioneller und politischer Anpassungs-

sungsbedarf mit heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen; zunehmend sind NATO und EU militärisch auch ausserhalb Europas aktiv, die Schweiz könnte sich dem kaum entziehen und müsste mit Berufstruppen und technologischen Investitionen die Grundlage für derartige Einsätze relativ teuer erkaufen; schwierige Lage bei Rückfall Europas in nationalstaatliches Handeln.

4.2 Milizarmee oder Berufsarmee?

Um die Vor- und Nachteile sowie die Kernfragen um die Milizarmee noch besser herauszuschälen, lohnt es sich im Sinne der Dialektik, andere Optionen, wie etwa die *Option Berufsarmee* aus heutiger Sicht auszuleuchten:

Stellt sich zunächst die Frage, welche Aufgaben eine kleine Berufsarmee (Annahme: 15'000 bis max. 50'000 Mann) übernehmen könnte: Je nach Grösse wäre sie wohl für einen Verteidigungskampf zu schwach, für dauernde Präsenz fehlte es ihr über die Dauer an ausreichend sinnvollen Aufgaben. Eine militärische Kooperation – etwa im Rahmen der NATO – wäre somit früher oder später Thema.

Sollte eine Berufsarmee nur annähernd dieselben vielfältigen Leistungen erbringen, wie sie heute das (notfalls mobilisierte) Milizheer zu vollbringen im Stande ist, *würde aufgrund der zu wählenden Grösse das Bundesbudget tendenziell mehr belastet* als heute. Eine Berufsarmee mit dem Auftrag, das Land notfalls autonom integral zu verteidigen, wird für die Schweiz darum wegen der Kosten kaum je in Frage kommen. Die dazu erforderliche Aufstellung von Zehntausenden von Berufssoldaten mit Salär- und Sozialleistungen sowie entsprechend moderner Ausrüstung wäre für den *Bund finanziell wohl kaum zu verkraften* und wenn mehr Mittel dafür bereitgestellt würden, vervielfachten sich die politischen Widerstände gegen die militärische Landesverteidigung aufgrund der Verteilungskämpfe um die Budgets. Offen bleibt auch, wie sich Berufstruppen in unserer wohlstandsgesättigten Bevölkerung überhaupt rekrutieren liessen. Die Erfahrungen anderer Länder sind nicht gerade ermutigend.

Ob Mischformen – ein Teil Berufstruppen, ein Teil Miliz oder ein Teil Wehrpflichtjahrgang, ein Teil Reservisten – verkraftbare und mehrheitsfähige Lösungen brächten, wäre allenfalls nach Vorliegen neuer Wehraufträge zu prüfen: Um eine Armee basierend ausschliesslich auf freiwilliger Miliz in

der Grösse von 100'000 Mann Sollbestand und einer Durchschnittszeit von 20 Jahren pro Jahrgang bilden zu können, müssten etwa 5000 Personen, d.h. jeder achte Mann oder jede sechzehnte Person, freiwillig dienen. Ob das realistisch ist, bleibt höchst fraglich. Es stellt sich sodann schnell die Frage nach der Wehrgerechtigkeit. Massgeblich bleibt letztlich auch für die Frage Berufsarmee-Milizarmee, *was Volk und Behörden von einer eigenen Armee alles erwarten und was man dafür zu zahlen und zu leisten bereit ist.*

4.3 Wehrpflicht für Männer oder allgemeine Dienstpflicht?

Im Lichte der oben beschriebenen Wandlungen in Gesellschaft, Staat und Staatengemeinschaft drängt sich aus liberaler Sicht eine Prüfung der Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber dem Staat auf. Statt der Wehrpflicht für Männer könnte eine allgemeine Dienstpflicht für alle in der Bundesverfassung verankert werden. Denkbar wäre:

- Die Männer haben ihre Dienstpflicht, nach Massgabe der Bestandesbedürfnisse der Armee und der Eignung des Dienstpflichtigen, prioritär innerhalb von Armee und Bevölkerungsschutz zu absolvieren. Die Abdeckung der Personalbedürfnisse der Armee muss gewährleistet sein.
- Bei der Ausgestaltung der Dienstpflicht für Frauen ist auf die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft Rücksicht zu nehmen. Einsatzmöglichkeiten in der Armee sollten im heutigen Rahmen möglich sein. Primär zu denken ist aber an die übrigen Bereiche der Sicherheitspolitik (Zivilschutz, zivile Wehrdienste) oder an den sozialen Bereich (Pflege, Altersversorgung, Gesundheitswesen). Dabei geht es nicht darum, bestehende, gut funktionierende Institutionen zu konkurrenzieren, sondern für diese stark wachsenden (Demographie) und mittelfristig kaum mehr finanzierbaren Bereiche zusätzliches Milizpersonal und -kader mit fundierter Ausbildung zu rekrutieren.

Die Erfüllung aller Formen der Dienstpflicht sollte an die einzelnen Bürgerinnen und Bürger einigermaßen vergleichbare Anforderungen stellen. Sie muss eine seriöse Grundausbildung für die zu leistende Tätigkeit beinhalten. Ist die Leistung eines Dienstes nicht möglich, ist eine Verpflichtung zum finanziellen Ersatz vorzusehen.

Im Lichte der jüngsten Wandlungen in Gesellschaft, Staat und Staatengemeinschaft drängt sich eine solche Neuorientierung der Pflichten von Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat eigentlich auf. Die Diskussion darüber ist im hedonistischen Zeitalter mit ausgeprägter Wohlfahrtstaatsmentalität in den westlichen Gesellschaften allerdings schwierig. Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wird beispielsweise in Deutschland mit Blick auf das Grundgesetz und internationale, völkerrechtlich verbindlichen Konventionen (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) verworfen.

Die Rolle der Frau in Familie und Arbeitswelt hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark gewandelt. Diese gesellschaftlichen Veränderungen der Stellung der Frau in der Gesellschaft sind auch am Militär nicht spurlos vorübergegangen. Während 1993 erstmals Versuche mit gemischten Rekrutenschulen durchgeführt und diese ab 1995 fest etabliert wurden, sind die Frauen seit Einführung der Armee XXI den Männern komplett gleichgestellt. Damit erfolgen die verschiedenen Ausbildungsgänge für die Frauen analog zu denjenigen der Männer, sie werden der Ausbildungsfunktion entsprechend bewaffnet, bei der Gefechtsausbildung und der Ausbildung an Kollektivwaffen entfallen die bisherigen Einschränkungen und schliesslich stehen ihnen grundsätzlich alle Funktionen offen. Zumindest einige Frauen beweisen Jahr für Jahr, dass sie willens und fähig sind, ihren Beitrag für die Gesellschaft auch in dieser Form zu leisten. Im Jahre 2003 haben sich 303 Frauen freiwillig zur Armee gemeldet.

In Deutschland wird zurzeit über die Abschaffung der Wehrpflicht und damit auch über die Abschaffung des Zivildienstes diskutiert. Mit dem Wegfall des Zivildienstes befürchtet die deutsche Familienministerin Renate Schmidt den Zusammenbruch sozialer Strukturen, weil damit beutende Humanressourcen für soziale Dienstleistungen nicht mehr verfügbar wären. Die Zivildienstleistenden wären schwer zu ersetzen, Freiwillige und ehrenamtliche Helfer kaum zu finden und um Personal einzustellen, fehlt das Geld. Seit seiner Einführung leisteten in Deutschland bis heute ca. 1,5 Mio. Männer Zivildienst. Derzeit sind etwa 95'000 Zivildienstleistende im Einsatz. Rund 97% aller Zivildienstleistenden sind entsprechend der Vorgabe des Zivildienstgesetzes im Sozialbereich tätig. Die Zivildienstleistenden haben in den verschiedenen Bereichen einen Personalanteil von 6–7%: in der Kinder- und Jugendhilfe weniger als 2%, im Krankenhausbereich knapp 3%, in der Al-

tenhilfe gut 5%, in der Behindertenhilfe mehr als 7% und bei den Werkstätten für Behinderte rund 12%.

Eine Neulancierung der Debatte über eine allgemeine Dienstpflicht ist angesichts der demographischen Herausforderung (Überalterung) mit den heute fehlenden Ressourcen für eine adäquate Infrastruktur im Bereich Altenpflege (es fehlen mittelfristig schweizweit Tausende von Bettenplätzen) sicher notwendig und sinnvoll.

5 Stossrichtung von Verbesserungen

5.1 Bessere Stützung der Miliz

Unbestritten ist, dass die Miliz besser gestützt werden könnte und müsste. Investitionen in moderne Ausbildungsanlagen sowie die *hohe Qualität der Kaderaus- und -weiterbildung* sind zentrale und unabdingbare Massnahmen. Wenn zudem das *Instruktionskorps* den Bestand, den Stellenwert und die Rahmenbedingungen erhielte, die seit Jahren von verschiedenster Seite gefordert werden, wäre viel zur *effizienteren Gestaltung* des Milizsystems beigetragen. Bei den permanenten Führungsstrukturen, beim Betrieb der Ausbildungsinfrastruktur, in der Ausbildungsvorbereitung sowie im Bereich der hochqualifizierten Spezialisten (beispielsweise Lehrkörper der höheren Kaderausbildung) wird ein weiterer Bedarf an *professionellen Elementen* anfallen.

5.2 Hochstehende Kaderausbildung

Die Kaderausbildung der Armee hat sich heute in einem Wettbewerb zu behaupten: Sie steht in einem *Kampf um die gleiche Zielgruppe von Leuten, welche auch die Wirtschaft umwirbt*. Die militärische Führungsausbildung wird nach wie vor grundsätzlich auch von ziviler Seite vielenorts – beispielsweise gerade im mittleren Kader von KMU's – hoch eingeschätzt. Unbestritten vermittelt sie nebst militärspezifischen Kompetenzen auch *allgemeine Führungskompetenzen*. Die Armee bietet immer noch vergleichsweise jungen Kadern eine *exklusive* und im Vergleich zur zivilen Laufbahn *früh erfolgende*, deshalb willkommene *Aus- und Weiterbildung* an.

Im Sinne moderner Erwachsenen- und Managementausbildung mit zeitgemässer Methodik und konkurrenzfähigen didaktischen Hilfsmitteln ist

die Neugestaltung der zentralen Ausbildung der Kader und der Generalstabsoffiziere konsequent weiter voranzutreiben.

Im Vordergrund muss neben einer unbestritten zentral auf die militärische Funktion auszurichtenden Ausbildung die *entscheidend gesteigerte Bedeutung des Zusatznutzens* für die persönliche Laufbahn, welche die militärische Kaderausbildung schon immer vermittelt hat, stehen.

5.3 Nutzen der militärischen Kaderausbildung

Dieser Zusatznutzen kann wie folgt verdeutlicht werden: Für die zivilen Firmen besteht er in der *Ersparnis eigener aufwändiger Selektion* durch den Einkauf von Human Capital mit militärisch erworbenen sozialen, methodischen und persönlichen Kompetenzen. Die Karriere des Milizoffiziers vermittelt sodann Kompetenzen in den Bereichen:

- **Problemlösungsfähigkeit:** Persönliche Arbeits- und Führungstechniken wie strukturierte Problemerkennungs-, Beurteilungs- und Lösungstechniken, Zeitmanagement, rasche Auffassung, Arbeit unter Druck, Stressresistenz, Konzentration auf das Wesentliche, Ziele und Absichten formulieren, kommunizieren und durchsetzen können, etc.
- **Frühe Führungserfahrung:** Im Vergleich zur zivilen Karriere früher Einblick in Stabsarbeit, Führung von Grossorganisationen, Controlling, Schaffen eines Beziehungsnetzes, Förderung der Team- und Delegationsfähigkeit, etc.
- **Persönlichkeitsentwicklung:** Entwicklung von früher Sozialkompetenz dank Vorbildern erleben, frühe Förderung und Herausforderung entwickeln, frühe Reife und Selbstvertrauen; Kommunikationsfähigkeit und Vertrauensbereitschaft.
- **Vielseitigkeit:** Multifunktionelle Fähigkeiten, d.h. auf verschiedenen Führungsebenen verschiedenste Probleme lösen können; gewisse Improvisationsgabe.

Ökonomisch ergibt sich im Einzelfall durch diese Schulung für den zivilen Arbeitgeber eine *Einsparung* auf dem Gebiet der Management-Schulung von *einigen zehntausend Franken*. Weitere Vorteile resultieren aus der *Selektionersparnis*. Bei der Auswahl von Führungskräften, die heute

sehr aufwändig und teuer ist, können Offiziere im Bewerberpool Kosteneinsparungen bringen, weil ihre militärische Karriere eine *retrospektive Arbeitsprobe und damit eine valide Abschätzung des Leistungsvermögens und -willens* darstellt. Vorausgesetzt ist, dass die Qualität der militärischen Führungsausbildung und -erfahrung hoch und einzigartig bleibt.

5.4 Massnahmen zur Aufwertung der militärischen Kaderausbildung

Als komparativer Nachteil ergeben sich die für die Militärlaufbahn notwendigen Absenzen mit zusätzlichen Organisationskosten (Stellvertreter) und sich verschärfenden *Problemen bei der Synchronisation des zivilen und militärischen Engagements*. Um in diesem Umfeld bestehen zu können, bleiben für die höhere Kaderausbildung der Armee folgende *Massnahmen wichtig*:

- Festhalten an der glaubwürdigen militärischen Fachausbildung (keine Zivilisierung) mit strenger Selektion,
- moderne, hochstehende Ausbildung mit hochqualifizierten Ausbildnern,
- Festhalten am frühen Einstieg der Kader in die höhere Ausbildung,
- Schaffen eines «Advisory-Boards» mit Experten aus Management und Wirtschaft zur Qualitätssicherung,
- Public Relations und Öffnung für zivile Kräfte der neu gestalteten höheren Kaderausbildung (Personalchefs von Unternehmungen müssen wissen, was höhere militärische Kadernschulen vermitteln und was nicht),
- Zertifizierung der Kaderausbildung und Anerkennung von militärischer Führungserfahrung als Berufserfahrung.

Schlüssel Generalstabsausbildung

Auch diese Zielsetzung für eine *moderne und professionelle Generalstabsausbildung* muss klar definiert und neu umschrieben werden. Im Sinne der Auffassungen des preussischen Generalstabschefs **Graf Helmuth von Moltke** (1800–1891) hat das Generalstabskorps vor allem die *Funktion einer militärischen Elite und eines militärischen Braintrusts*. «*Genie ist Arbeit*» war eine der Einsichten des Schöpfers des Grossen Generalstabes.

Im Einklang mit dem aufkommenden bürgerlichen Arbeitsethos des 19. Jahrhunderts und der

Erkenntnis, dass Kriege kaum mehr mit dem Genieblitz des Feldherren zu gewinnen waren, formte Moltke den *Prototyp des auf Basis kriegswissenschaftlicher Erkenntnisse arbeitenden Generalstabskorps*. Dessen Aufgabe war es, möglichst alle für eine militärische Planung relevanten Faktoren zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten und mit Eventualplanungen auf alle denkbaren Entwicklungen vorbereitet zu sein. An dieser Funktionszuordnung und gültigen Maxime hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert. Sie trifft im übrigen auch auf zivile Managementfunktionen und die dazu benötigten Kompetenzen zu.

Die moderne Generalstabsoffiziers-Ausbildung muss professionell, methodisch und didaktisch vielseitig, anspruchsvoll und leistungsorientiert erfolgen. Sie soll den Generalstabsoffizier befähigen, auch unter grosser psychischer und physischer Belastung die nötigen Leistungen zu erbringen. Sie hat insbesondere zum Ziel:

- qualifizierte militärische Generalisten auszubilden,
- die in der Lage sind, auf Stufe grosser Verband Stabs- und interdisziplinäre Führungsarbeit zu leisten,
- die als vielseitig einsetzbare Führungsgehilfen über überdurchschnittliches militärisches Wissen sowie politische und gesellschaftliche Kompetenz verfügen,
- die bezüglich militärischer Stabsarbeit auch dem internationalen Vergleich standzuhalten vermögen,
- komplexe Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse in ausserordentlichen Situationen sowie die Kommunikation in Grossorganisationen zu schulen,
- allgemeine, zivil und militärisch nutzbare Führungsfähigkeiten zu fördern und zur Persönlichkeitsentwicklung beizutragen,
- die armeeweit gültige Doktrin betreffend Führung und Einsatz zu verankern,
- dabei die Bedürfnisse der Stäbe und Kommandanten der Grossen Verbände sowie spezifische Bedürfnisse der Teilnehmer zu berücksichtigen.

Die Generalstabsausbildung steht in einer immer härteren Konkurrenzsituation zu individuellen, privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Ansprüchen. *Diesen Ansprüchen muss der einzelne über die Zeit gerecht werden können; also muss eine Ausrichtung immer auch von Nutzen für andere Lebensbereiche sein.*

Nur einer zivilen Weiterbildungsmöglichkeiten *überlegenen* oder *zumindest qualitativ ebenbürtigen*, professionell betriebenen Ausbildung mit Elementen, die eine zivile Führungsschulung nicht bieten kann, ist es möglich, *Gegensteuer* zu geben. Die Kaderausbildung im Militär hat auch weiterhin früher zu erfolgen als in der Wirtschaft, ansonsten sie zu stark mit der zivilen Laufbahn *kollidiert* und Top-Leute aus der Wirtschaft darauf verzichten. *Ständige, fachlich hervorragende Lehrkörper* in den Führungslehrgängen und den Generalstabslehrgängen sind eine *conditio sine qua non*.

6 Fazit, Thesen und Forderungen

Auf jeden Fall werden Milizsystem und Wehrpflicht resp. Dienstpflicht im Sinne des Kommunitarismus sowie ihre künftige Bedeutung und Ausgestaltung für unser Land ein zentrales Thema der nächsten Jahre bleiben. Es dabei im Gesamtzusammenhang des staatstragenden Prinzips zu betrachten, wird Aufgabe aller derer sein, die losgelöst von tagespolitischen Opportunitäten ernsthaft an der Zukunft dieses Staatswesens mitbauen wollen.

Die Milizarmee benötigt allerdings neben Akzeptanz sowie ausreichenden Mannschaftsbeständen genug Mittel: genügend Ausbildungszeit, optimale Ausbildungsinfrastruktur, professionelle Ausbildungsunterstützung sowie moderne Waffen und Geräte. Heutige Technologien werden zwar immer komplexer. Sie sind nach Aussagen von Experten zumeist aber benutzerfreundlicher geworden und weiterhin durch Milizionäre zu bewältigen. Oder aber ihre Beherrschung setzt derart viel Wissen und Fähigkeiten voraus, dass nur der militarisierte zivile Experte sie zu tragbaren Kosten bedienen kann. Die Armee kann dank Milizsoldaten von zivilen Ausbildungen profitieren und liefert umgekehrt wertvolle Erfahrungen für zivile Tätigkeiten, aber nur, solange die Armeekarriere eine echte Herausforderung darstellt. Reservisten und Milizsoldaten sind durchschnittlich reicher an Lebenserfahrung, handeln überlegt und sind vielseitig einsetzbar, wenn der Einsatz dem entspricht, zu dem man sich als Soldat verpflichtet hat. Permanente Hilfsdienste – Skipistenstampfen, Verkehrsregeln, Hilfspolizisten spielen – gehören eindeutig nicht dazu.

Viele Qualitäten der Miliz fehlen in weitem Masse Berufarmeen und Wehrpflichtverbänden, deren

Soldaten die Dienstpflicht an einem Stück erfüllen. Auch der Kohäsionsfaktor für die multikulturelle Gesellschaft der Schweiz mit ihren starken regionalen Besonderheiten und den kleinen politischen und sozialen Einheiten ist ein nicht wegzudenkender positiver Faktor der Milizarmee. Das alles spricht nicht à priori gegen zeitgemässe Weiterentwicklungen des Milizsystems, im Gegenteil. Aber es ermahnt uns, dabei das nötige Augenmass zwischen Tradition und Zukunftstauglichkeit zu wahren. Und bevor über grundsätzliche neue Konzepte nachgedacht wird, sind die eben gewählten zunächst zu konsolidieren und zu erproben.

Die Erfahrungen mit der Armee XXI werden es zeigen: Nach der drastischen Reduktion der Truppenkörper und somit der Kommandos und Stäbe in der Armee XXI sollte die Rekrutierung einer ausreichenden Zahl geeigneter Milizoffiziere für Stabs- und Kommandofunktionen eigentlich möglich sein, wenn man diese nicht gleichzeitig vom zeitlichen Engagement her überfordert. Hingegen wird die Erhöhung der Zahl der Berufsoffiziere entscheidend sein und auch neue Karrieremodelle notwendig machen, welche nicht mehr für alle zwingend über Kommandofunktionen in den wenigen Milizverbänden führen können. Nur so kann es gelingen, dass die zwingend anzustrebende Qualität in der Armee erhöht wird und alle Personalkategorien gemeinsam hohe Leistungen zu Gunsten der Sache erbringen können.

Sieben Thesen und sieben Postulate zur Milizarmee

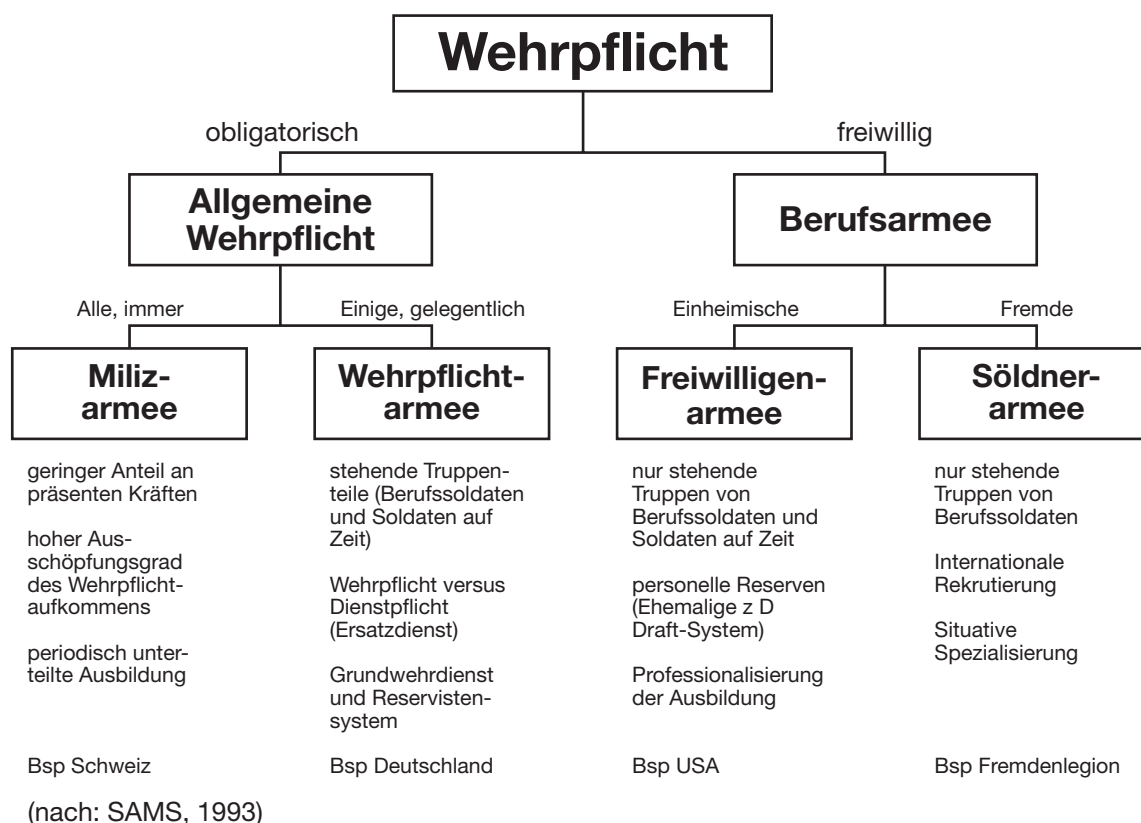
- 1. Zukunftsfähig:** Das Milizsystem ist infolge Vernetzung mit der Gesellschaft und Nutzung ziviler Kompetenzen flexibler und effizienter als andere Systeme. Es ist deshalb grundsätzlich zukunftssträchtig und es muss in seiner Gesamtheit als staatspolitische Maxime unter Einbezug der Allgemeinen Dienstpflicht diskutiert werden.
- 2. Integriert:** Die Milizarmee kommt dem staatspolitischen Postulat einer gesellschaftlich integrierten Streitkraft am nächsten und ist eine Konsequenz der direkten Demokratie. Eine Milizarmee ist dank Querschnitt durch Bevölkerung und Alterskategorien auch eine «intelligenter» Armee als ein Berufsheer.
- 3. Adäquat:** Der auf Autonomie bedachte Kleinstaat braucht auch im heutigen Bedrohungsumfeld zur eigenständigen Bewältigung sicherheitspolitischer Aufgaben eine grössere personelle Aufwuchsfähigkeit als Grossstaaten. Die Milizarmee ist – zumindest bezogen auf eine möglichst autonome Verteidigung – immer noch das natürliche und effektive Korrelat zum schlanken Kleinstaat.
- 4. Kollektiv:** Es wäre wünschbar, dass Sicherheitspolitik auch in Zukunft eine Gemeinschaftsaufgabe bleibt. Sicherheit ist zudem ein Standortfaktor, der auch der Wirtschaft dient.
- 5. Partizipativ:** Die Wehrpflicht gewährleistet die Partizipation des Bürgers und ist Ausdruck der direkten Demokratie. Ihre Weiterentwicklung zur Dienstpflicht bleibt eine prüfenswerte Option.
- 6. Abgestützt:** Die Milizarmee kann und soll – so lange wie möglich im durch die Verfassung vorgezeichneten Rahmen – weiterentwickelt und modifiziert werden. Die Abkehr von den verfassungsmässig festgelegten Eckwerten der Miliz darf – so sie denn dereinst nötig wird – nicht schleichend im Rahmen von (Vor-)Entscheiden am grünen Tisch erfolgen; sie muss ein Akt des politischen Willens sein – mit Zustimmung von Volk und Ständen.
- 7. Nützlich:** Milizoffiziere bewerten den Nutzen einer militärischen Karriere und Ausbildung für die persönliche und berufliche Ausbildung mehrheitlich positiv. Der erzielbare Nutzen kann aber noch messbarer werden und das Bewusstsein dafür, dass die Beweispflicht für den Wert militärischer Weiterbildung primär beim Absolventen selber liegt, ist zu schaffen. Dazu muss die militärische Aus- und Weiterbildung authentisch, eigenständig und «exotisch» bleiben. Eine Zertifizierung ist dringlich.

Diesen Thesen folgend erachten wir nachstehend **sieben Postulate** als unabdingbar:

1. **Finanzen, Mittel und Aufträge müssen sich entsprechen:** Solange die bestehenden Armeeaufträge nicht geändert und die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Kompetenzbündel nicht geändert werden, sind der Armee durch die Politik ausreichende Finanzen und Mittel zur Verfügung zu stellen.
2. **Präzisere und umfassendere Doktrinvorstellungen für Raumsicherung und Verteidigung:** Doktrinellen Vorstellungen für Raumsicherung und Verteidigung der Armee ist ein deutlich höherer Stellenwert zu geben. Sie sind ein Grunderfordernis für die Armeeführung und Voraussetzung dafür, dass doktrinkonform in den Stäben der Grossen Verbände und darunter geübt werden kann.
3. **Jährlich publizierte mittelfristige Rüstungsplanung (2 Legislaturperioden, 8 Jahre):** Es braucht eine Konkretisierung der mittelfristigen Rüstungsbedürfnisse der Armee. Wenn diese geklärt und politisch abgestützt werden, können die jährlichen Rüstungsprogramme besser argumentativ abgestützt werden und zufällige Entscheide werden eher vermieden. Damit wird auch der Verteidigungsbereich gezwungen, die Finanzen stärker investiv zu verwenden.
4. **Regelmässig publizierter Voranschlag und Finanzplan über drei Jahre der Verteidigungsausgaben:** Messlatte muss die Kennzahl Verteidigungsausgaben pro Soldat als Bruchteil des BIP sein; so wird transparent, wie wenig für unsere Soldaten getan wird.
5. **Der richtige Mann am richtigen Ort:** Durch eine flexible quantitative Handhabung der Anteile der verschiedenen Personalkategorien ist die Armee und ihre Bereitschaft laufend zu optimieren und den Bedürfnissen anzupassen. Kostengünstige Personalkategorien wie die Miliz sind entsprechend ihrer Charakteristik (250 Std. / Jahr, Transferwissen aus anderen Gebieten, gesellschaftliche Verankerung, etc.) vollwertig einzusetzen und nicht zu Hilfskräften zu degradieren.
6. **Attraktive Berufsrahmenbedingungen:** Für die jungen Berufsmilitär sind wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen vorzusehen, welche die Laufbahn als Berufsoffizier attraktiv machen.
7. **Attraktive Auslandseinsätze:** Einsätze im Ausland, hohes Engagement sowie Flexibilität in verschiedenen Aufgabengebieten der Armee müssen Karriere fördernd sein.

Es darf nicht sein, dass wir schleichend in Richtung Berufsarmee marschieren. Die Fragenstellungen rund um die Miliz sind jetzt offen zu thematisieren. Erfolgt dereinst – aus welchen Gründen auch immer – eine Abkehr vom Milizprinzip mit Wehrpflicht, so ist das politisch von Anbeginn her offen mit umfassendem Meinungsbildungsprozess, Parlamentsbeschluss, Verfassungsänderung und Volksabstimmung anzugehen.

Anhang: Wehrpflichtformen – Überblick



Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft

Unsere Ziele

Der Verein 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,
- von Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- Volksabstimmungen zu Gunsten der Armee zu entscheiden (1987, 1989, 1993, 1997, 2000, 2001, 2002, 2003),
- 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 und danken allen im Voraus für Ihre Unterstützung.

Sie erreichen uns unter:

Postfach 65, 8024 Zürich, Internet: www.vsww.ch (alle Publikationen sind dort verfügbar)

PC-Konto 80-500-4, Credit Suisse Kto. 46 8809-01 4835

Telefon: 01 266 67 67 oder Fax: 01 266 67 00