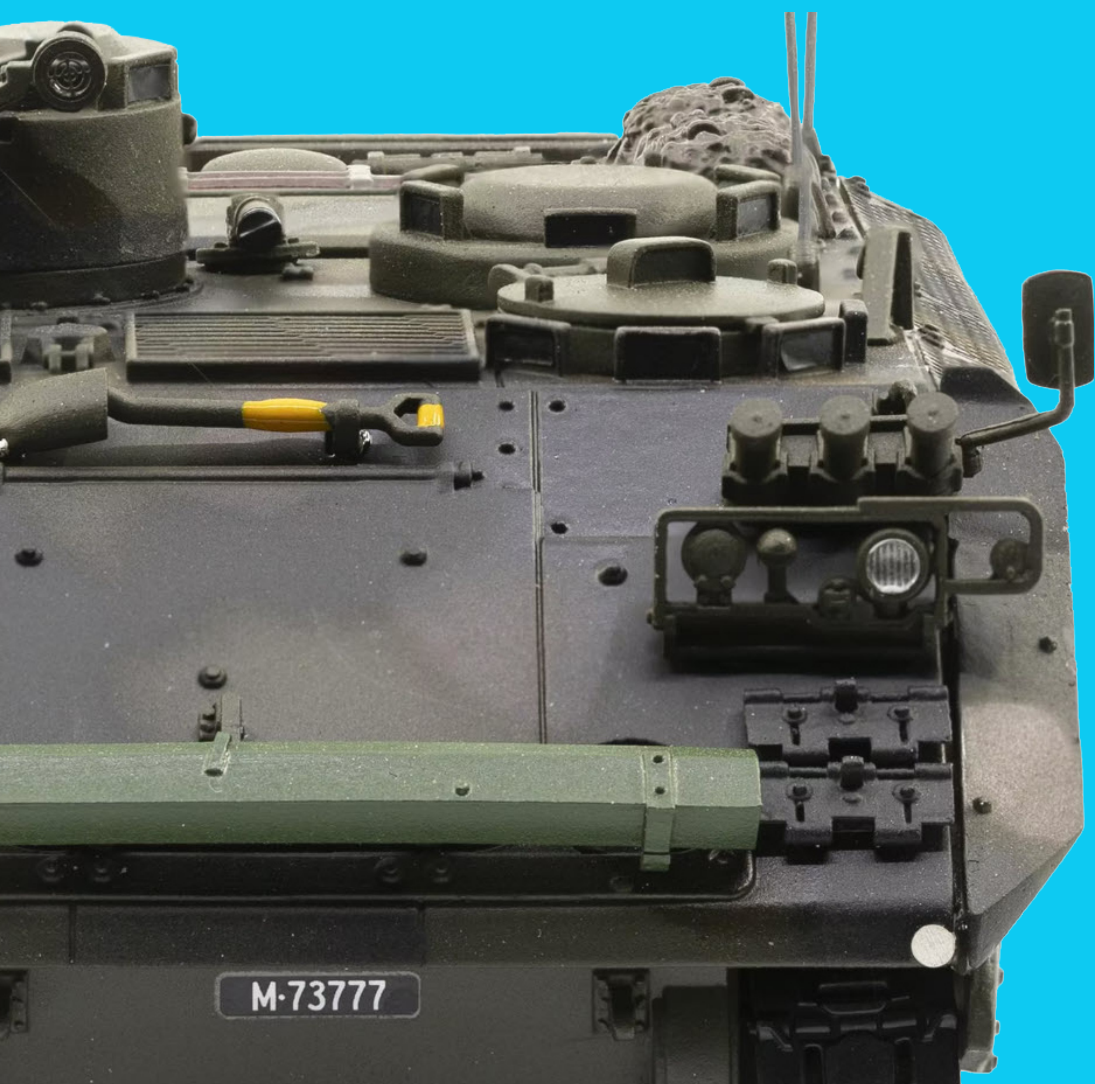


Bedingt verteidigungsbereit

Wie die Schweizer Armee dysfunktional wurde

Thierry Deluc



Bedingt verteidigungsbereit

**Wie die Schweizer Armee
dysfunktional wurde**

Bedingt verteidigungsbereit

**Wie die Schweizer Armee
dysfunktional wurde**

Thierry Deluc

Impressum

© 2026 1. Auflage

Verwendete Schrift: Officina Serif Book ITC

Umschlagbild: Der Schützenpanzer M113 wurde bewusst als Umschlagbild gewählt, da er im Jahr 1963 beschafft wurde und immer noch im Einsatz ist. Er ist ein vielsagendes Symbol für den Zustand der Armee.

Druck und Einband: Mobus AG, 4332 Stein

Verlag: www.swiboo.ch

ISBN: 978-3-907424-42-1

Das Buch kann als kostenlose PDF-Datei über die E-Mail-Adresse **chasseron.verlag@bluewin.ch** bezogen werden.

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	7
2. Armee 95	11
2.1. Was hat die Armee reform 95 ausgelöst?	11
2.2. Der sicherheitspolitische Bericht 90	15
2.3. Das Armeeleitbild und die Botschaft zur Armee 95	20
2.4. Die gescheiterte Blauhelmvorlage	24
3. Armee XXI	27
3.1. Was hat die Armee reform XXI ausgelöst?	27
3.2. Die Studienkommission für strategische Fragen	29
3.3. Der sicherheitspolitische Bericht 2000	36
3.4. Das Armeeleitbild und die Botschaft zur Armee reform XXI	41
3.5. Die leidige Instruktorfrage	49
3.6. Schwierigkeiten mit Sicherheit durch Kooperation	51
4. Entwicklungsschritt 08/11	55
4.1. Was hat den Entwicklungsschritt 08/11 ausgelöst?	55
4.2. Die Botschaft zum Entwicklungsschritt 08/11	56
4.3. Der Einsatz von Streitkräften im Bereich der inneren Sicherheit	59
5. Weiterentwicklung der Armee (WEA)	65
5.1. Was hat die WEA ausgelöst?	65
5.2. Der sicherheitspolitische Bericht 2010	67
5.3. Der Armeebericht 2010	71
5.4. Die Botschaft zur WEA	75
5.5. Vollständige Ausrüstung der Armee	79
5.6. Das Problem der Kreditreste	81
6. Was kommt nach der WEA?	85
6.1. Das Ende der grossen Armee reformen	85
6.2. Die Wende in der Sicherheitspolitik	86

6.3. Die Erhöhung der Armeeausgaben	87
6.4. Die Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit	91
6.5. Die Schaffung eines Staatssekretariats für Sicherheitspolitik	94
6.6. Die Liquiditätsengpässe im Armeebudget	97
6.7. Sicherheitspolitische Strategie 2026	99
7. Bedingt verteidigungsbereit	103
Literaturverzeichnis	105
Abkürzungsverzeichnis	121

1. Einleitung

Was war das Motiv, zum Thema "Bedingt verteidigungsbereit" einen Text zu verfassen? In den vergangenen Jahren hat sich die politische Debatte um den Zustand der Armee verschärft. Die Öffentlichkeit nahm zur Kenntnis, dass die Armee ihren verfassungsmässigen Auftrag (Art. 58 Abs. 2 Bundesverfassung) nur sehr bedingt erfüllen kann. Der Überfall Russlands auf die Ukraine vom 24.2.22 stellt sicherheitspolitisch eine Zäsur dar und der ab 2025 in den USA bemerkbare isolationistische Kurs der Regierung hat grosse Verunsicherung hervorgerufen. Die ambivalente Haltung der USA zur NATO hat in den anderen Bündnisstaaten zur Erkenntnis geführt, dass die USA kein verlässlicher Partner mehr sind. Es zeichnet sich vermehrt ab, dass die Trump-Administration eine Aussenpolitik "des derben Stocks" betreibt. Ein Prozess des Umdenkens hat eingesetzt.

Was tut die Schweiz und ihre politischen Entscheidungsträger? Es herrschte lange ein Zustand der Ratlosigkeit und offensichtlich hatte man den Ernst der Lage noch nicht ganz erkannt. Mit der sicherheitspolitischen Strategie 2026 scheint ein Paradigmenwechsel angestrebt zu werden (Bundesrat 2025). Wenn man auf die Entwicklung der Schweizer Armee der letzten 35 Jahre zurückblickt, dann wird der stete Niedergang dieser Institution sehr deutlich. Mit einer gewissen Atemlosigkeit taumelte die Armee von einer Reform in die nächste. Im Jahr 2024 wurde nur noch um die Armeefinancen gestritten, da die sakrosankte Schuldenbremse um jeden Preis eingehalten werden soll. "Kanonen statt Butter?" Den politischen Entscheidungsträgern der Exekutive und Legislative ist eine Weichenstellung bisher nicht gelungen und über die Parteigrenzen hinweg schien ein Konsens unerreichbar.

Die primäre Absicht besteht darin, überhaupt zu verstehen, was zwischen 1989 und 2025 abgelaufen ist. Es ist durchweg beabsichtigt, die Entwicklungen und Vorgänge ungeschönt darzustellen. Dies führt unweigerlich dazu, dass gewisse Textpassagen unverblümt formuliert sind und die politischen Entscheidungsträger keine Schonung erwarten dürfen. Es ist die Narrenfreiheit eines Pensionärs, sich etwas scharf auszudrücken. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Quellentexte (sicherheitspolitische Berichte, Armeeleitbilder und weitere) schwierig zu lesen sind, da die verschlungenen Gedankengänge und Feststellungen nur partiell verstanden werden können.

Die Ausgangssituation für die Armee Reformen, die ab 1989 in Angriff genommen wurden, beruhte auf der Armee 61. Dies war die Bezeichnung für die Gliederung der Armee nach der Truppenordnung von 1961. Formell beschloss das Parlament über die Truppenordnung in Form eines Bundesbeschlusses. Die Rechtsgrundlage für die Armee war zu diesem Zeitpunkt das Bundesgesetz über die Militärorganisation, das auch angepasst wurde. Die Armee 61 war eine ausgesprochene Infanteriearmee, da die Feld- und Gebirgsdivisionen hauptsächlich aus Infanterieregimentern bestanden und die Panzerregimenter in den mechanisierten Divisionen eingegliedert waren. Die in den Eckwerten bezeichnete Abwehrdoktrin war das Ergebnis des sogenannten Konzeptionsstreites, der mit der Verabschiedung der Konzeption der militärischen Landesverteidigung 66 beendet wurde. Die Armee 61 war die Antwort der Schweiz auf die Bedrohungslage des Kalten Krieges. Die Truppenordnung blieb über dreissig Jahre in Kraft und wurde 1995 mit einer neuen Armeeorganisation abgelöst.

Nach 1945 setzte sich die Ansicht durch, dass Sicherheitspolitik nicht nur auf Streitkräften und der Abwehr eines militärischen Gegners aufbaut. Der erweiterte Sicherheitsbegriff ergab sich aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, wo verschiedene Faktoren einen Einfluss auf den Ausgang des Konflikts gehabt hatten. Auch in der Schweiz setzte sich allmählich diese Überzeugung durch. Im Jahr 1973 legte der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht "Konzeption der Gesamtverteidigung" vor. Die Grundlagen für diesen Bericht wurden von der Studienkommission für strategische Fragen unter der Leitung von Karl Schmid erarbeitet. Damit wurde Sicherheitspolitik nicht alleine auf das Militärische ausgerichtet, sondern andere Politikbereiche wurden integriert. Die Reihenfolge - zuerst die Konzeption 66 und dann der sicherheitspolitische Bericht 73 - ist ungewöhnlich, da zuerst eine Strategie erarbeitet und anschliessend über die Armeeorganisation und Doktrin beschlossen wird.

Seit 1973 legt der Bundesrat dem Parlament sicherheitspolitische Berichte vor. In diesen Berichten wird dargelegt, wie der Bundesrat die Sicherheitspolitik der Schweiz ausgestalten will. Vor 1973 dominierte das sicherheitspolitische Mittel Armee. Ende der Achtzigerjahre setzte ein Wandel in Bezug auf die Sicherheitspolitik ein. Zunehmend wurde Kritik an der Konzeption der Gesamtverteidigung geübt, die den Kern der Sicherheitspolitik seit 1973 bildete. Nach und nach wurde die Konzeption von 1973 aufgelöst. Der Begriff Gesamtverteidigung und die zugehörigen Institutionen wurden liquidiert. Neue Ansätze wurden in den fol-

genden Jahren in den sicherheitspolitischen Berichten dargestellt. Gleichzeitig verlor das strategische Mittel Armee zusehends an Bedeutung. In grossen Schritten wurde der Sollbestand reduziert und die finanziellen Mittel im Sinne einer "Friedensdividende" zusammengestrichen. Nur noch "kalte Krieger" und Armeenostalgiker traten für eine glaubwürdige Armee ein.

Der Prozess der Infragestellung der Armee hatte schon vor 1989 eingesetzt. Der radikalste Vorschlag kam von der Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA), die eine Abschaffung der Armee forderte. Die Friedensbewegung hatte in den Achtzigerjahren massiven Zulauf erhalten und die Abrüstungsansätze fanden in gewissen Kreisen Anklang. Die Sozialdemokraten hatten ihre armeekritische Grundhaltung nie ganz abgelegt, so wurde aus diesem politischen Spektrum nach "Frieden schaffen mit weniger Waffen" laut. Sicherheitspolitik wurde auf Bereiche ausgelehnt, die eine alternative Auffassung vertraten und der Armee nur noch eine eingeschränkte Bedeutung zumessen. Die Dämme brachen vollends, als die konventionellen Streitkräfte in Europa massiv reduziert wurden und der finanzielle Druck eine massive Reduktion der Bestände an Material und Personal der Armee nach sich zog.

Eine Armeereform ist ein umfangreiches Vorhaben, das die Mitwirkung des Parlaments, des Bundesrates und der Verwaltung erfordert. Zuerst muss eine Armeereform in Gang gebracht werden. Dies erfolgt auf Initiative des EMD resp. VBS. Eine Reform wird nicht grundlos in Angriff genommen, da oft Rahmenbedingungen einen Handlungsbedarf erzeugen. Seit 1973 werden in der Schweiz sicherheitspolitische Berichte dem Parlament vom Bundesrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Das ist in der Regel der erste Schritt hin zu einer Armeereform. Danach wird ein Armeeleitbild verfasst und vom Parlament beraten. Einzig bei der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurde ein umfangreicher Armeebericht erstellt. Es müssen Rechtsgrundlagen angepasst werden, um die Armeereform zu vollenden und die Phase der Umsetzung einzuleiten. Diese Schritte werden von Vernehmlassungen begleitet und in den Medien werden dazu Berichte und Kommentare geschrieben. Dies führt zu kontroversen Diskussionen über Sinn und Inhalt der Reformschritte.

Jeder Schweizer ist wehrpflichtig und jeder Soldat, Unteroffizier und Offizier darf sich darum zu diesen Themen äussern, da er in der Armee eingeteilt ist oder über lange Jahre in der Armee gedient hat (Stabsoffiziere in der Regel mehrere Jahrzehnte). Es entspricht einem Akt der demokratischen Kontrolle, wenn in der Öffentlichkeit über Armeethemen debattiert wird.

Betrachtet man den Zeitraum zwischen 1989 und 2025, so kam die Armee nie aus dem Reformprozess heraus. 1989 stiess Bundesrat Villiger die Armeereform 95 an, die ab 1.1.95 umgesetzt wurde. Bundesrat Ogi entschloss sich im Jahr 1995 zur Armeereform XXI, die die Armee 61 endgültig liquidierte. Ein Jahr nach Beginn der Umsetzung der Armee XXI wurde der Entwicklungsschritt 08/11 von Bundesrat Schmid in Angriff genommen. Im Jahr 2009 wurde die Weiterentwicklung der Armee von Bundesrat Maurer in Gang gesetzt. Die WEA konnte nach acht Jahren Planung ab 2018 umgesetzt werden. Ab 2023 soll die Armee weiterentwickelt werden, da die veränderte sicherheitspolitische Lage der lange vernachlässigten Verteidigungsfähigkeit eine erhöhte Priorität einräumt. Der Transformationsprozess ist noch lange nicht abgeschlossen.

Der vorliegende Text ist keine wissenschaftliche Abhandlung. Trotzdem werden Quellenangaben gemacht, damit die zugrunde liegenden Texte im Original zur Kenntnis genommen werden können und der Leser vielleicht andere Schlüsse daraus zieht als der Autor. Alle im Literaturverzeichnis aufgeführten Quellen sind öffentlich zugänglich und können teilweise online abgerufen werden. Es sei auch erlaubt, auf die Bibliothek am Guisanplatz zu verweisen, die mit ihren umfangreichen Beständen ein äusserst hilfreiches Instrument für jeden Forscher ist. Der Autor übernimmt die volle Verantwortung für die im Text gemachten Aussagen.

2. Armee 95

2.1. Was hat die Armeereform 95 ausgelöst?

Nach gewissen Zeitabschnitten müssen Streitkräfte in ihrer Grösse verändert, neu gegliedert und weiteren Anpassungen unterworfen werden. Dies sollte immer überlegt und auf die Dauerhaftigkeit der Reformmassnahmen ausgelegt sein. Die Armee 61 war ab dem 1.1.62 umgesetzt und im Verlaufe der Zeit bezüglich Gliederung und Ausrüstung angepasst worden (Haudenschild 2013: 19). Das ist eine Zeitdauer von 27 Jahren bis zur Ankündigung der Armeereform 95 im Jahr 1989. Eigentlich sind Streitkräfte beharrende Organisationen, die oft verzögert auf Veränderungen reagieren. Schon in den Achtzigerjahren wurden Überlegungen zu einer "Armee 2010" angestellt, die aber mit der Armeereform 95 schubladisiert wurden (Amrhein 2020: 34). Das sicherheitspolitische Tauwetter und die damit verbundenen Veränderungen im strategischen Umfeld hatten die politischen und militärischen Entscheidungsträger verunsichert. Eine Armeereform konnte nicht mehr aufgeschoben werden, da eine Reihe von Faktoren zum Handeln zwang. Die Armeereform 95 war auch die einzige Armeereform, die aus einer Reihe von objektiven Gründen in Gang gesetzt wurde. Die ihr nachfolgenden Reformen dienten praktisch nur noch der Behebung der durch den Reformprozess verursachten Probleme und der Befindlichkeiten der zuständigen Departementsvorsteher.

Bisher war Sicherheitspolitik stark militärisch geprägt gewesen und dies wurde im Kalten Krieg nicht infrage gestellt (Hough et al. 2025: 12). Der Staat bildete das Referenzobjekt im Bereich der Sicherheit und das Hauptaugenmerk richtete sich auf den zwischenstaatlichen Krieg, der mit militärischen Mitteln und Atomwaffen praktiziert werden sollte. Der sicherheitspolitische Bericht beschreibt die Strategie im militärischen Bereich (Bundesrat 1973: 133). Darin ist auch der Auftrag der Armee enthalten. In der Konzeption der Gesamtverteidigung spielte sie eine führende Rolle. Schon in den Achtzigerjahren wurden Stimmen laut, die die einseitige Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf das Militär kritisierten (Ullman 1983). Dies war der Ausgangspunkt von Bestrebungen, Sicherheit in einer anderen Art zu gestalten. Auch in der Schweiz gab es Bestrebungen, die traditionelle Auffassung von Sicherheit zu hinterfragen (Wisler 1989). Die Strategie im militärischen Be-

reich musste überdacht werden und der Auftrag der Armee bedurfte der Anpassung. Damit wurde deutlich, dass eine Armeereform unumgänglich war.

Die Armee 61 war in Heeresklassen (Altersgruppen) gegliedert (Haudenschild 2013: 17). Die Heeresklasse Auszug (20-32 Jahre) stand vor einem Bestandesproblem. Im Armeeleitbild 80 ging man ab Mitte der Achtzigerjahre von einem Rückgang von 10'000 Mann Effektivbestand aus (Bundesrat 1975: 1709). 1988 schätzte man den Rückgang auf 80'000 für den Auszug von 1985 bis 2000 (Straubhaar 1988: 44). Nach dem Jahr 2000 sollte sich die Situation stabilisieren. Gleichzeitig ergaben sich für die Heeresklassen Landwehr (33-42 Jahre) und Landsturm (43-50 Jahre) grosse Überbestände, die unweigerlich Probleme in der Armee auslösen würden. Das Bestandesproblem wurde durch einen demografischen Effekt hervorgerufen. Seit Mitte der Sechzigerjahre hatte ein Geburtenrückgang eingesetzt (Pillenknick) (Bundesamt für Statistik 1987: 41). Mit einer Verzögerung von zwanzig Jahren begann sich dieser Effekt auf die Zahl der wehrpflichtigen Bevölkerung auszuwirken. Dieser Umstand war der Armeeführung sicherlich bekannt, doch wie üblich zögerte man, dem zuständigen Departementsvorsteher die Fakten auf den Tisch zu legen. Im Januar 1989 bekräftigte der damalige Unterstabschef Planung der Gruppe für Generalstabsdienste die "Umriss eines Armee-Ausbaus" (Lezzi 1989a: 23). Wohl erkannte er das Bestandesproblem, doch es wurden nur zögerliche Lösungsansätze präsentiert. Das Bestandesproblem war einer der auslösenden Faktoren für die Armeereform 95.

Die grossen Rüstungsbeschaffungen der Schweizer Armee waren und sind für ihre Skandalanfälligkeit berüchtigt (Mirage-Skandal 1964). Eine Reihe von Waffensystemen war an ihr Nutzungsende gelangt oder war eindeutig eine Fehlbeschaffung. In den Achtzigerjahren zeigte sich dies deutlich bei der Luftwaffe, der Panzertruppe und der Artillerie. Das Kampfflugzeug Mirage musste durch ein neues Flugzeug ersetzt werden (Dürig 2009: 9). Das Beschaffungsprojekt für den Mirageersatz wurde 1985 in Gang gesetzt. In der Regel fürchten sich Departementsvorsteher vor derart grossen Beschaffungsvorhaben. Es kann einiges schiefgehen und im schlimmsten Fall zu einem erzwungenen Rücktritt führen. Ein neues Kampfflugzeug ist über den Lebensweg (Beschaffung, Nutzung) extrem kostspielig. Immer wieder hatte die inländische Rüstungsindustrie versucht, mit Eigenentwicklungen an Rüstungsvorhaben der Armee beteiligt zu werden. Die Eidgenössische Konstruktionswerkstätte Thun hielt eine führende Rolle inne. Dies galt insbesondere

bei der Beschaffung von Kampfpanzern. Im Jahr 1979 wurden erhebliche Mängel beim Panzer 68 bekannt (Lutz et al. 2017: 226, Tribelhorn 2018: 11). Die Militärkommission des Nationalrates untersuchte diese Gegebenheiten und stellte fest, dass der Panzer 68, auch bei Behebung der Mängel, nicht mit den Panzern der neusten Generation ebenbürtig war. Die Affäre um den Panzer 68 war für Bundesrat Gnägi, den damaligen Chef EMD, und die Gruppe für Rüstungsdienste eine grosse Blamage. Eine Eigenentwicklung eines Panzers 2000 wurde aufgegeben und mit dem Rüstungsprogramm 84 wurde der deutsche Kampfpanzer Leopard 2 beschafft. Trotz der dargestellten eingeleiteten Beschaffungen war der Erneuerungsbedarf bei der Ausrüstung der Schweizer Armee im Jahr 1989 gross. Es mussten grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, welche Aufgaben der Armee als sicherheitspolitisches Mittel oblagen. Es muss immer davon ausgegangen werden, dass der Armee nicht unbegrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Der Nachholbedarf konnte nur durch substanzielle Investitionen befriedigt werden. Hier drängte sich eine Armeereform auf, um den gestellten Anforderungen besser gerecht zu werden.

Durch die Erfahrung des Aktivdienstes hatte sich über die Parteigrenzen hinweg ein Konsens für die Existenz der Armee gebildet. Das Ansehen der Armee war aber gesellschaftlich zunehmend am Verblässen. Man leistete Militärdienst, die meisten widerwillig, doch die Alternative als Dienstverweigerer (damals in der Regel mit Gefängnis bestraft) war wenig attraktiv. Die Armeegegner gewannen zunehmend an gesellschaftlichem Einfluss. Die kritische Haltung gegenüber der Armee hatte schon in den Siebzigerjahren eingesetzt (Lutz et al. 2017: 39). Am 12.9.1982 wurde in Solothurn die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) gegründet (Felber 2022: 2). Der Antimilitarismus ist eines der Hauptmerkmale der GSoA und ist in der Schweiz kein neues Phänomen, da diese Ausrichtung schon seit Jahrzehnten bei der politischen Linken vorhanden war (Heller 2009). Gleichzeitig entwickelten sich im Bereich der Sicherheitsstudien Ansätze, die als antimilitaristisch eingestuft werden müssen. Die Gelegenheit war günstig, da die Friedensbewegung in diesen Jahren, im Kontext des NATO-Doppelbeschlusses, grossen Zulauf erhalten hatte. Das Ziel der GSoA war, die Armee mit einer Volksinitiative abzuschaffen. Am 21.3.1985 wurde die Initiative lanciert und kam zustande. Die Debatte im Vorfeld der Volksabstimmung vom 26.11.1989 war gehässig. Die Initianten machten sich mit "originellen Aktionen" über die archaischen Zustände in der Armee lustig (Felber 2022: 4). Der Schock im EMD und in den armeerfreundlichen Kreisen

über das Abstimmungsergebnis des 26.11.1989 war gross und hatte fatale Auswirkungen für die weitere Entwicklung der Sicherheitspolitik. 35.6 % der Stimmbevölkerung hatten der Initiative zugestimmt (Lezzi 1989b: 17). Bundesrat Villiger versuchte, das Ergebnis positiv zu deuten, doch die Entscheidungsträger gelangten zur Einsicht, dass man im bisherigen Stil nicht weiterarbeiten konnte. In den Folgejahren der Initiativabstimmung wurde deutlich, dass die Ansätze der Armeeabschaffer von gewissen Persönlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung (auch im EMD resp. VBS) konspirativ vorangetrieben wurden. Eine weitere Abschaffungsinitiative war gar nicht mehr nötig, da der Zersetzungsprozess innerhalb der Verwaltung betrieben wurde.

Am 26.11.1989 beauftragte Bundesrat Villiger den Ausbildungschef der Armee, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um in Hinblick auf die Armee-reform 95 Vorschläge festzuhalten (Lezzi 1989b: S. 17). Dies war der Ausgangspunkt der Arbeitsgruppe Armee-reform unter dem Vorsitz von Ständerat Otto Schoch. Es war kein Expertengremium, wie es aus der Zusammensetzung ersichtlich ist. Es sollten die Positionen erarbeitet werden, die sonst in der Reformarbeit nur ungenügend Eingang gefunden hätten. Der am 30.11.1990 vorgelegte Bericht war eher ernüchternd (Arbeitsgruppe Armee-reform 1990). In den Medien war von "einem bunten Strauss von Vorschlägen" die Rede (Lezzi 1990: 21). Die Arbeitsgruppe war nur das Vorspiel zu der im Jahr 1996 eingesetzten Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner), deren höchst zweifelhafte Vorschläge zur radikalen Armee-reform XXI geführt haben.

Am 25.5.1989 kündigte Bundesrat Villiger an der Jahrespressekonferenz des Militärdepartements an, die Armee an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Ausdrücklich wies der Departementschef darauf hin, die Armee im privatwirtschaftlichen Sinn zu rationalisieren (NZZ 1989: 21). Diese Aussage löst etwas Erstaunen aus, da eine Organisation wie eine Armee es schwer hat, mit privatwirtschaftlichen Grundsätzen umgehen zu können. Die Armee ist einfach kein Unternehmen, das auf einem Markt bestehen muss. Der Planungsauftrag für die Armee 95 umfasste eine Reihe von Eckwerten. Das Wehrpflichtalter für Soldaten und Offiziere wird auf 20 bis 42 Jahre gesenkt. Überalterte Waffensysteme konnten damit ausser Dienst gestellt werden. Eine Abschaffung der Heeresklassen wird ins Auge gefasst. Der Sollbestand der Armee 95 wird auf 450'000 Mann reduziert. Auch bei der Gliederung der Armee standen Veränderungen bevor.

Eine Armee reform beinhaltet eine Reihe von Schritten, die ganz bestimmte Grundlagen beinhalten. Etwas hochtrabend ist oft von einem Strategie-Schöpfungsprozess die Rede. Dieser Begriff wird im vorliegenden Text nicht verwendet. An erster Stelle steht der sicherheitspolitische Bericht. Am 27.6.1973 legte der Bundesrat den Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vor (Senn 1983: 132). Zum ersten Mal wurde für die Schweiz eine Konzeption präsentiert, wie die Sicherheitspolitik ausgestaltet werden sollte. Bis 1990 sollte ein neuer sicherheitspolitischer Bericht erstellt und dem Parlament vorgelegt werden. Der Bundesrat legt dann ein Armeeleitbild vor, das die Gestalt der reformierten Armee beinhaltet. National- und Ständerat nehmen vom Armeeleitbild Kenntnis. Der finale Schritt ist die Botschaft zur Armee reform. Sie beinhaltet die Anpassung von Rechtsgrundlagen der Armee und der Militärverwaltung. Die Bundesversammlung fasst Beschluss über die Botschaft zur Armee reform. Dieser Prozess erstreckt sich über mehrere Jahre und ist für Parlament, Bundesrat und Verwaltung kein Spaziergang.

2.2. Der sicherheitspolitische Bericht 90

In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre wurde von verschiedenen Seiten der Handlungsbedarf erkannt, einen neuen sicherheitspolitischen Bericht auszuarbeiten. Die damalige Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) übernahm die Federführung in diesem Geschäft (Spillmann et al. 1987: 1). Im Jahr 1987 führte die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH zwei Arbeitstagungen zu dieser Frage durch. Ein Referent hatte schon 1973 massgeblich an der Ausarbeitung des sicherheitspolitischen Berichts mitgewirkt. Divisionär Gustav Däniker, Stabschef Operative Schulung, war in Bezug auf Sicherheitspolitik sehr einflussreich.

In den Tagungen im Jahr 1987 lassen sich Ansätze erkennen, dass ein Festhalten an den Grundsätzen der Sicherheitspolitik des Kalten Krieges nicht mehr möglich war und Veränderungen vorgenommen werden mussten. Der "sich selbst genügende autarke Igel" war angesichts der veränderten strategischen Umwelt nicht mehr haltbar (Zitat Däniker) (Spillmann et al. 1997: S. 27). Wahrscheinlich war nur wenigen die Tragweite dieses Paradigmenwechsels klar. Oft wurde der sicherheitspolitische Konsens für die Konzeption der Gesamtverteidigung im Kalten Krieg beschworen. Seitdem ist dieser Konsens von verschiedenen Seiten

immer mehr infrage gestellt und von gewissen Kreisen sogar aufgekündigt worden. Eine grosse Schwierigkeit bestand schon damals darin, die Stossrichtungen für eine neu orientierte Sicherheitspolitik zu erkennen.

Es standen sich zwei Positionen gegenüber. In den strategischen resp. Sicherheitsstudien bestanden damals unterschiedliche Konzeptionen. Der traditionelle Ansatz beinhaltet eine militärische Sichtweise von Sicherheitspolitik, währenddessen eine andere Strömung eine Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs anstrebt (Buzan 1997: 5). In einer Tagung der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH im Jahr 1987 wurde die Ausweitung der Sicherheitspolitik auf neue Bereiche erörtert (Spillmann et al. 1987: S. 4). Professor Jacques Freymond, ein ausgewiesener Experte in Bezug auf Sicherheitspolitik, forderte eine Ausweitung der Sicherheitspolitik auf nichtmilitärische Bedrohungen. Er unterstrich die Bedeutung des nationalen Zusammenhaltes, den er als infrage gestellt ansah. Er erörtert einen ganzen Katalog von Bedrohungen, die der Sicherheitspolitik zugeordnet werden müssten und die im Kalten Krieg unterschwellig zu wuchern begannen (Spillmann et al. 1987: 8-14). Gustav Däniker nahm einen entgegengesetzten Standpunkt ein. Er berief sich ausdrücklich auf den sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahr 1973, der einen restriktiven Begriff von Bedrohung und eine "feindliche Absicht" beinhaltete (Spillmann et al. 1987: 17).

Wie lassen sich diese Standpunkte konzeptionell einordnen? Die Ausführungen von Professor Freymond wirken seltsam diffus, da eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs vorgeschlagen wird, ohne dazu eine konsistente Begründung abzugeben. So wirkt die Bedrohung des "nationalen Zusammenhalts" als Phänomen kaum fassbar. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs war damals ein Trendthema, das der Sicherheitspolitik neue Legitimität verleihen sollte. Die Vertreter der traditionellen Ansätze der Sicherheitsstudien nahmen gegenüber der Erweiterungsabsicht eine kritische Haltung ein. Gustav Däniker, als ein prominenter Vertreter dieser Schule, sah die Erweiterungsabsicht skeptisch. Für ihn stand der Konsens in sicherheitspolitischen Fragen im Vordergrund. "Alles und jedes" könne unmöglich in die Sicherheitspolitik eingebunden werden. Die Frage nach dem Referenzobjekt in der Sicherheitspolitik und der Stellung des Militärs war nicht Gegenstand der Diskussion.

Der am 10.10.1990 vorgelegte Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz beinhaltete nicht die völlige Abkehr von der bisherigen Konzeption. Es ist hier auch anzumerken, dass der Bericht wesentlich von Bruno Lezzi und Gustav Däniker geprägt wurde (Lezzi 2022: 141). Es wurde von verschiedenen Seiten die Forderung aufgestellt, dass der Sicherheitsbegriff ausgeweitet und zusätzliche Bereiche der Sicherheitspolitik zugeordnet werden. Diesem Ansatz wird im Bericht eine Absage erteilt, da Sicherheitspolitik sich auf machtpolitisch bedingte Bedrohungen beziehe (Bundesrat 1990: 849-850, 853-854). Damit hatte sich vorerst noch der traditionelle Ansatz durchgesetzt. Die machtpolitisch bedingten Bedrohungen wurden damit zu einem wichtigen Kriterium für die Sicherheitspolitik. Die sogenannten nicht machtpolitisch bedingten Entwicklungen wurden in einem gesonderten Kapitel ausgeführt (Bundesrat 1990: 856-862). Es ist nicht ganz nachvollziehbar, wozu die Entwicklungen so ausführlich dargestellt wurden, da sie ja nicht Gegenstand der Sicherheitspolitik sind. Die machtpolitisch bedingten Entwicklungen (Bundesrat 1990: 862-869) sind geprägt von der Situation, die im Jahr 1990 geherrscht hat.

Es wird eine sicherheitspolitische Strategie entworfen, die sich auf folgende Handlungsfelder bezog (Bundesrat 1990: 874):

- *Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung*
- *Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit*
- *Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung*
- *Angemessene Bereitschaft*

Ein Element der Strategie soll im Folgenden näher betrachtet werden. Die Kriegsverhinderung soll durch Verteidigungsfähigkeit sichergestellt werden (Bundesrat 1990: 877). Es wird klargemacht, dass die Verteidigungsfähigkeit ein Kernstück der Sicherheitspolitik ist. Es wird sogar der Begriff Dissuasion verwendet, der in der weiteren Entwicklung völlig an Bedeutung einbüßen wird. Die Verteidigungsfähigkeit wird in der Folge einem Umdeutungs- und Schrumpfungsprozess unterzogen.

Die Sicherheitspolitik verfügt über verschiedene Mittel. Ein Mittel ist die Armee (Bundesrat 1990: 882). Der sicherheitspolitische Auftrag der Armee umfasst die Friedensförderung, die Kriegsverhinderung und Verteidigung und die Hilfeleistung an die allgemeine Existenzsicherung. Die Existenz einer Armee wird durch den Auftrag der Kriegsverhinderung und Verteidigung begründet. Die Friedensförderung und die Hilfe-

leistung an die allgemeine Existenzsicherung sind eigentlich zweitrangige Aufträge. Die Priorisierung dieser Teilaufträge wird die kommenden Armee Reformen ganz wesentlich beeinflussen und die Verteidigungsfähigkeit fundamental infrage stellen. Der sicherheitspolitische Auftrag (Bundesrat 1990: 885) und die damit einhergehende Multifunktionalität sind die Grundlage dafür, dass die Armee langfristig ihren Hauptauftrag nicht mehr erfüllen konnte.

Es werden im Bericht auch Aussagen zur Reform und Reorganisation der Armee gemacht (Bundesrat 1990: 884). In einer bisher ungewohnten Art wird auf das veränderte gesellschaftliche Umfeld Bezug genommen. Das Ergebnis der Abstimmung über die Armeeabschaffungsinitiative hat auch hier seinen Niederschlag gefunden. Insbesondere die Rücksichtnahme auf die Kader der Armee bei ihrer zivilen Karriereplanung zeigt deutlich, dass der bisherige Stil nicht fortgesetzt werden konnte. Es zeichnete sich schon damals ein Mangel an Kadern in der Armee ab. Die bei der Armee reform 95 angekündigte Reduktion des Bestandes wurde bekräftigt. Die Armee sollte modernisiert und schlagkräftiger werden.

Die Reaktionen auf den Bericht in den Medien waren durchzogen. In einem Kommentar wird sehr pointiert von "Orientierungslosigkeit" gesprochen (Stamm 1990: 1). Die Erwartung für ein dauerhaftes Konzept wurde nicht erfüllt, da die Veränderungsprozesse in Europa in vollem Gang waren. Für die künftige Rolle der Armee herrschte eine ziemliche Ratlosigkeit. Es muss zugestanden werden, dass es praktisch unmöglich war, diese Frage befriedigend zu beantworten. Der sicherheitspolitische Auftrag der Armee war ambivalent, da die Gewichtung der Teilaufträge nicht klar war. Klarheit herrschte darüber, dass die Armee verkleinert werden musste und der Abbau des Armeebudgets unumgänglich war.

Aufschlussreich waren die Beratungen des Parlaments, da hier die Differenzen bezüglich der Ausgestaltung der Sicherheitspolitik deutlich wurden. Die Kommissionsmehrheit beantragte die Kenntnisnahme des Berichts. Die Kommissionsminderheit wollte den Bericht an den Bundesrat zurückweisen (Nationalrat 1991: S. 903). Die Antragsteller gehörten alle der SP-Fraktion an. Es wurde ein Sicherheitskonzept verlangt, das im Strategie- und Massnahmenbereich konkrete Antworten auf die gewandelte Bedrohungssituation gibt und die finanziellen Aufwendungen für den unwahrscheinlichen Fall einer militärischen Verteidigung erheblich reduziert und zur Bewältigung der übrigen existenziellen Gefährdungen umverteilt werden sollen. Damit wurden eine Aus-

weitung des Sicherheitsbegriffs und die Reduzierung der Mittel für die Armee gefordert. Wie gewohnt hatte der Antrag der Kommissionsminderheit keine Chance und der Bericht wurde zur Kenntnis genommen. Trotzdem wurde ein Paradigmenwechsel in Gang gebracht, der die Stellung der Armee in den nächsten Jahrzehnten ganz wesentlich beeinflussen sollte. Es zeichnete sich eine Entwicklung ab, die eine drastische Reduktion der Verteidigungsfähigkeit nach sich zog. Politische Entscheidungsträger sind in ihrem Handeln myopisch und fällen Entscheidungen, die in der langen Frist katastrophale Folgen haben.

Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) war stets die federführende Verwaltungseinheit in Bezug auf die Sicherheitspolitik gewesen, doch wurde ihr diese Zuständigkeit entzogen. Im Jahr 1999 wurde die ZGV aufgelöst und ihre Aufgaben wurden auf andere Verwaltungseinheiten übertragen. Somit wurde auch die Federführung für sicherheitspolitische Fragen neu zugeordnet. Damit wurde auch deutlich, dass inhaltlich für die Sicherheitspolitik neue Prioritäten gesetzt wurden und damit auch die dominierende Stellung der Armee infrage gestellt wurde. Die Direktion für Sicherheitspolitik war bei der Erarbeitung der sicherheitspolitischen Berichte federführend (Kunz 2006: 4). Botschafter Christian Catrina war ab diesem Zeitpunkt bis zu seiner Pensionierung für das Geschäft "sicherheitspolitischer Bericht" zuständig. Weitgehend unbemerkt erlangte Botschafter Catrina einen überproportionalen Einfluss auf die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik der Schweiz. Seine Vorgesetzten liessen ihn gewähren, da sie nicht besonders darauf erpicht waren, undankbare redaktionelle Arbeiten zu verrichten.

Die Publikation des sicherheitspolitischen Berichts 90 (1990) kam eigentlich zu einem ungünstigen Zeitpunkt, da die Veränderungsprozesse in Europa in vollem Gange waren. Der Untergang der Sowjetunion und die Auflösung des Warschauer Paktes konnten wahrlich nicht vorausgesehen werden. Trotzdem lässt sich ein Abrüstungstrend erkennen, der die Armee über die nächsten 30 Jahre wesentlich beeinflussen sollte. Stillschweigend nahm man von einer Armee Abschied, die primär das Land verteidigen sollte und stattdessen zu einem Sparobjekt wurde. Kaum jemand wagte es, diese Vorstellung infrage zu stellen.

2.3. Das Armeeleitbild und die Botschaft zur Armee 95

Nach dem sicherheitspolitischen Bericht musste die Armeereform konkretisiert und die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen mussten geschaffen werden. Als nächster Schritt wurde das Armeeleitbild 95 erarbeitet. Bundesrat Villiger hatte schon am 25.5.1989 gewisse Eckwerte für die Armeereform verlauten lassen (NZZ 1989: 21). Für die Anpassung der Rechtsgrundlagen bestand die Absicht, das Bundesgesetz über die Militärorganisation durch ein neues Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) zu ersetzen. Die Truppenordnung 61 sollte durch den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee (Armeeorganisation) abgelöst werden. Es sei darauf hingewiesen, dass das Parlament zum Militärgesetz und zur Armeeorganisation Beschluss fasst. Das Armeeleitbild wurde dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Der Departementschef hatte am 26.11.1989 dem Ausbildungschef den Auftrag erteilt, eine "Arbeitsgruppe Armeereform" einzusetzen (siehe Kapitel 2.1). Am 30.11.1990 legte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Ständerat Otto Schoch, den Bericht der Öffentlichkeit vor. Es liegt durchwegs in der Tradition des schweizerischen politischen Systems, dass Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Reformvorhaben eingesetzt werden. Der Auftrag der Arbeitsgruppe war es, "die zur Armee geäußerte Kritik zu sichten und zu beurteilen und Reformvorschläge zu erarbeiten" (Arbeitsgruppe Armeereform 1990: 4). Die recht bunte Zusammensetzung der Arbeitsgruppe war ein Indiz dafür, dass es sich nicht um ein Expertengremium handelte. Ganz wenige der aufgeführten Mitglieder zeichneten sich durch profunde Kenntnisse in Armeefragen aus. Die gemachten Vorschläge hinterliessen einen zum Teil eigentümlichen Eindruck, da es weitgehend um Detailfragen ging, die kaum Bestandteil einer Armeereform sein konnten. Es war eine reine Alibiübung.

Der sicherheitspolitische Bericht 90 und das Armeeleitbild 95 wurden praktisch gleichzeitig erarbeitet (Lezzi 2022: 140, Müller 2023: 20). Damit wird eine problematische Situation deutlich, da im sicherheitspolitischen Bericht die Rahmenbedingungen für eine reformierte Armee enthalten sind und das Armeeleitbild die Details der Armeereform beinhaltet. Es entsteht der Eindruck, dass die Armeereform 95 durch eine gewisse Atemlosigkeit geprägt war und die politischen Entscheidungsträger rasch Resultate erwarteten. Dieses Muster wird sich in den künftigen Armeereformen immer wieder abzeichnen und letztlich zu unaus-

gegorenen Reformen führen. Sicherheitspolitik und die militärische Verteidigung sind auf lange Frist angelegt. Es ist ziemlich unverständlich, warum zu diesem Zeitpunkt die Eile zum alles bestimmenden Faktor wurde.

Am 13.2.1992 verabschiedete der Bundesrat das Armeeleitbild 95 (ASMZ 1992: 193). Damit war ein weiterer Schritt im Prozess der Armeereform vollzogen worden. Ausdrücklich wird die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit als Hauptauftrag genannt (Bundesrat 1992b: 884). Die politischen Veränderungsprozesse hatten sich, seit Ankündigung der Armeereform 1989, beschleunigt und der Abbau der militärischen Potenziale war im Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) vereinbart worden (Unterzeichnung 1990, Inkrafttreten 9. November 1992). Wie im sicherheitspolitischen Bericht ausgeführt, wurden "Rückfälle in die Konfrontation" (Bundesrat 1990: 870) immer noch als möglich angesehen.

In Kapitel 2.1 wurde verdeutlicht, dass für die Heeresklasse Auszug (20-32) aus demografischen Gründen ein Bestandesproblem bevorstand. Mit der Armee 95 wurden die Heeresklassen abgeschafft und die Landsturmformationen (43-50) aufgelöst (Bundesrat 1992b: 938). Durch die Zusammenlegung des Auszugs und der Landwehr wurde das Bestandesproblem vorerst entschärft.

Die Reduit- und Grenzbrigaden wurden aufgelöst. Diese bestanden aus ortsgewundenen Truppen und die vorhandene Kampfinfrastruktur war zum Teil völlig veraltet (z. B. Artilleriewerke) (Bundesrat 1992b: 938). Die drei mechanisierten Divisionen wurden in fünf Panzerbrigaden umgebildet. Damit wollte man im Hinblick auf die Doktrin der dynamischen Raumverteidigung mehr Flexibilität erlangen. Neu war die Schaffung der Infanterieregimenter Bern und Genf mit einem Teil der Einheiten mit hoher Bereitschaft. Daneben gab es noch weitere Anpassungen bei der Struktur.

Wie schon unter Kapitel 2.1 angesprochen, wurden völlig veraltete Grosssysteme ausser Dienst gestellt. So zum Beispiel der Panzer 61, die Schwere Kanone 35, die Haubitze 46 und das Kampfflugzeug Hunter (Bundesrat 1992b: 987). Ein Teil des Materials wurde nicht mehr gebraucht, da Einheiten aufgelöst wurden oder der Einsatz neuer Systeme geplant war.

Bei der Ausbildung und den Dienstleistungen wurden auch Anpassungen vorgenommen. Die Dauer der Rekrutenschule wurde auf 15 Wochen festgesetzt. Der 19-tägige Wiederholungskurs wurde nur noch alle zwei Jahre durchgeführt. Die Anzahl der Dienstage wurde auf 300 reduziert und das Wehrpflichtalter auf 42 Jahre gesenkt. Der Sollbestand der Armee wurde auf 400'000 Mann festgelegt (Bundesrat 1992b: 996).

Alle im Jahr 1989 angedachten Massnahmen wurden im Armeeleitbild konkretisiert. Die mit der Alimentierung verbundenen Probleme wurden vorerst entschärft, da die Abschaffung der Heeresklassen die Bestände der Einheiten sicherstellen konnte. Bundesrat Villiger hatte die Armeereform 95 unter dem Motto "mehr Muskeln weniger Fett" verkündet. Hier sei bemerkt, dass eine derartige Wortwahl auch negativ ausgelegt werden konnte und unterstellt wurde, dass Teile der Armee 61 aus bierbäuchigen und trägen Soldaten bestanden. Eine ungerechte und wenig schmeichelhafte Qualifizierung für Wehrmänner, die der Nation treu gedient hatten.

Für die Armee 95 wurde mit der dynamischen Raumverteidigung auch eine neue Doktrin entwickelt, um die Abwehrdoktrin der Armee 61 abzulösen. Dies war notwendig, da die Armee nicht mehr über die Mittel verfügte, um ein flächendeckendes Dispositiv zu beziehen (Bundesrat 1992b: 925). Dazu sollten geplante Beschaffungen in den Rüstungsprogrammen die Mittel der Armee erneuern, um den Anforderungen der dynamischen Raumverteidigung gerecht zu werden.

Die Armeereform 95 fand nicht überall eine uneingeschränkte Zustimmung. Ein erstes Murren kam von einer Gruppe von höheren Stabsoffizieren, die Vorbehalte zur Armeereform geäussert hatten (Bessard 1991:1). Bundesrat Villiger bestellte betreffende Offiziere ein und verpasste ihnen einen Maulkorb. Ein deutliches Murren ging von Offizieren aus der Westschweiz aus (Ceppi 1991: 11). Etwa 2000 Offiziere unterstützten das Manifest für eine glaubwürdige Armee (Manifest 1991). Die Arbeitsgruppe Armeereform unter dem Vorsitz von Ständerat Schoch hatte mit den unkonventionellen Vorschlägen den Unmut gewisser Offizierskreise hervorgerufen.

Das Armeeleitbild 95 wurde im Jahr 1992 vom Ständerat behandelt. Grossmehrheitlich wurden die darin dargelegten Reformen gutgeheissen und es wurde keine fundamentale Kritik geübt (Ständerat 1992: 494 ff). Als Zweitrat behandelte der Nationalrat das Armeeleitbild. Aus dem Lager der Ratslinken kamen Rückweisungsanträge (Nationalrat 1992: 2076). Es wurde gefordert, dass die Ausgaben für die Armee um 50 %

gekürzt und der Sollbestand auf 150'000 Wehrmänner reduziert werde. Weiter wurde gefordert, dass neben dem Verteidigungsauftrag die Friedensförderung und die Existenzsicherung zu Hauptaufträgen der Armee gemacht werden. Diese Anträge waren bekannte Forderungen der SP. Bemerkenswert ist, dass diese Forderungen in den künftig anstehenden Armeereformen (Armee XXI, WEA) allesamt umgesetzt wurden. Schlussendlich wurden alle Anträge der Minderheit abgelehnt und vom Armeeleitbild wurde Kenntnis genommen.

Als letzten Akt der Armeereform legte der Bundesrat am 8.9.1993 die Botschaft zum neuen Militärgesetz und zur Armeeeorganisation vor. Nachdem das Parlament nur Berichte zur Kenntnis nehmen konnte, bestand nun die Möglichkeit des Gesetzgebers, Einfluss auf die Armeereform zu nehmen. Es war eine sehr umfangreiche Botschaft, da eine ganze Reihe von Erlassen neu geschaffen oder angepasst wurden. Der Assistenzdienst und der Friedensförderungsdienst erhielten eine gesetzliche Grundlage (ASMZ 1993: 81). Alle im Armeeleitbild dargelegten Anpassungen wurden jetzt in den Rechtsgrundlagen erfasst und hatten für alle Angehörigen der Armee Auswirkungen (Lezzi 1993: 21). Wahrscheinlich war ein grosser Teil der Angehörigen der Heeresklassen Landwehr und Landsturm froh, die Militärdienstpflicht früher als erwartet beenden zu können. Es begann auch ein Prozess der Auflösung von grossen Verbänden und Einheiten, da die Grenz- und Reduitbrigaden abgeschafft wurden. Auch die Militärverwaltung wurde einer Umorganisation unterzogen.

Somit konnte ab dem 1.1.1995 die Armee 95 umgesetzt werden. Durch die veränderten Rahmenbedingungen war eine Armeereform unumgänglich geworden. Es waren deutliche Signale vorhanden, dass die Armee 61 nicht mehr zeitgemäss war. Weniger absehbar war die Entwicklung über einen Zeithorizont von 25 Jahren. Die Armee wurde in einem fortwährenden Veränderungsprozess zur Grossbaustelle. Darin liegt das Kernproblem, dass die Armee in ihrem jetzigen Zustand bedingt verteidigungsbereit ist und ihre elementarsten Aufträge nicht mehr erfüllen kann.

2.4. Die gescheiterte Blauhelmvorlage

Im sicherheitspolitischen Bericht 90 und im Armeeleitbild 95 wird die Friedensförderung als Armeeauftrag genannt (Bundesrat 1992b: 88). Es schien angezeigt, dass die Schweiz die bisher überschaubaren Beiträge erheblich erweitern wollte. Im Jahr 1988 wurde im Nationalrat ein Postulat "Schweizerische Blauhelme" eingereicht (Nationalrat 1989: 600). Dies war der Ausgangspunkt für das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen. Im selben Jahr legte der Bundesrat den Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vor, der auch Aussagen zu friedenserhaltenden Operationen enthielt (Bundesrat 1988: 676-677). Es ist bemerkenswert, dass schon im Jahr 1988 Ansätze bestanden, den Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung zu erweitern. In diesem Teilkapitel geht es darum, die Problematik der Friedensförderung im Kontext der Armee 95 darzustellen. Es entbehrt nicht einer gewissen Tragik, dass der Armeeauftrag Friedensförderung, trotz der offenkundigen Ambitionen, nie ernsthaft umgesetzt wurde.

Die Blauhelmvorlage war das Instrument, mit dem die Schweiz in den 90-er Jahren den Armeeauftrag Friedensförderung umsetzen wollte (Bundesrat 1992a). In der Vorlage wurde von einem Verband in Bataillonsstärke (600 Armeeingehörige) ausgegangen. Die Einsätze sollten im Rahmen eines UNO- oder OSZE-Mandats stattfinden und als friedenserhaltende Operation durchgeführt werden (nach Kapitel 6 der UNO-Charta). Es war vorgesehen, das Kontingent zur reinen Selbstverteidigung zu bewaffnen (persönliche Waffe, Kollektivwaffen). Dazu kamen Ausrüstung und Material, die spezifisch für den Einsatz benötigt wurden. Das Personal wurde aus Freiwilligen gebildet, die speziell für den Einsatz rekrutiert werden. Es war vorgesehen, dass dazu ein Personalpool von 6000 Armeeingehörigen gebildet wird, um das Kontingent fristgerecht in den Einsatz bringen zu können. Im Jahr 1992 war die Schweiz nach der gescheiterten Abstimmung von 1986 noch nicht UNO-Mitglied. Dies war aber kein Hindernis für die Bereitstellung von Einheiten für friedenserhaltende Operationen. Im Armeeleitbild 95 wird der Armeeauftrag Friedensförderung explizit ausgeführt, inkl. der Bereitstellung von Blauhelmkontingenten (Bundesrat 1992b: 915-916).

Als Folge des Zerfalls der Bundesrepublik Jugoslawien brachen in den Jahren zwischen 1991 und 1995 eine Reihe von Konflikten aus, die auch den Einsatz von UNO-Truppen nach sich zogen. Von 1992 bis 1995 war

die United Nations Protection Force (UNPROFOR) in Kroatien und Bosnien-Herzegowina im Einsatz. Es war eine Operation nach Kapitel 6 der UNO-Charta. Das Unvermögen der UNPROFOR wurde besonders in Bosnien deutlich, da Kriegsverbrechen der bosnischen Serben (Srebrenica u.a.) nicht verhindert werden konnten. Das niederländische UN-Logistikbataillon musste im Juli 1995 tatenlos zusehen, wie die männliche Bevölkerung von Srebrenica ermordet wurde. Dies setzte einen Prozess des Umdenkens für den Einsatz von UNO-Friedenstruppen in Gang (Wenger 2003 et al.: 20). Die UNPROFOR wurde nach dem Friedensabkommen von Dayton durch die von der NATO geführte Implementation Force (IFOR) abgelöst, die über ein robustes Mandat verfügte (nach Kapitel 7 der UNO-Charta). Die von der Schweiz vorgesehenen Blauhelme waren ausdrücklich für Kapitel 6 Operationen vorgesehen (Bundesrat 1992a: 1144-1146). Eine Beteiligung an der IFOR wäre ausgeschlossen gewesen. Die Blauhelmvorlage erwies sich in diesem Kontext als völlig überholt.

Die Blauhelmvorlage wurde am 12.6.1994 mit einem Nein-Anteil von über 57 % abgelehnt (GFS-Forschungsinstitut 1994). Der Abstimmungskampf war mit harten Bandagen geführt worden und die Gegner der Vorlage hatten mit polemischen Aussagen die Befürworter in die Defensive gedrängt (Lutz 2017 et al.: 415-422). Die Ablehnung der Vorlage könnte als Misstrauensvotum gegenüber dem Armeeauftrag Friedensförderung interpretiert werden. Wollte das Volk nichts von der viel beschworenen Ausweitung der Sicherheitspolitik wissen? Die im Armeeleitbild dargestellten Mittel für die Friedensförderung konnten nur noch in einem bescheidenen Rahmen realisiert werden. Die politischen Entscheidungsträger und ihre Gehilfen waren ob des Resultats ernüchert. Alle Abstimmungen, die Vorhaben für eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz beinhalteten (UNO 1986, EWR 1992 und Blauhelme 1994) wurden verloren. Man war sich einig, vorerst mit aussenpolitischen Vorhaben Zurückhaltung zu üben und unter dem Radar weitere Schritte im Bereich Friedensförderung zu unternehmen.

3. Armee XXI

3.1. Was hat die Armeereform XXI ausgelöst?

Mit der Umsetzung der Armee 95 wurde deutlich, dass diese Reform nur ein Zwischenschritt hin zu einer weiteren Armeereform war. Es gab eine Reihe von Problemstellungen, die als eigentliche Konstruktionsfehler der Armee 95 angesehen werden können. Die Durchführung der Wiederholungskurse im Zweijahresrhythmus führte zum rapiden Abfall des Ausbildungsstandes. Mit einem Sollbestand von 400'000 war die Armee immer noch umfangreich und die vielfach gepriesene "Dynamische Raumverteidigung" war auf der taktischen Stufe noch nicht angekommen. Ein grundlegendes Problem einer in kurzer Zeit angekündigten Armeereform besteht darin, die Probleme und Unzulänglichkeiten mit einer neuen Reform zu beseitigen. Die Armeereform XXI wurde aus diesem Grund angestossen.

Ein Umstand hat die Ankündigung einer weiteren Armeereform beeinflusst. Am 30.8.1995 gab Bundesrat Otto Stich seinen Rücktritt als Bundesrat auf den 31. Oktober bekannt. Es war schon länger bemerkbar, dass es im Bundesrat zu heftigen Auseinandersetzungen aufgrund der Realisierung der Alpentransversalen gekommen war (NZZ 1995a: 13). Bundesrat Ogi, Vorsteher des Energie- und Verkehrsdepartements (EVED), hielt in diesem Geschäft die Federführung inne. Bundesrat Stich hatte, kurz und bündig gesagt, die Schnauze voll, seinem wenig einsichtigen Kollegen Ogi zu erklären, dass der Bau des Lötschberg-Basistunnels nicht finanzierbar war. Ogi folgte mit diesem Projekt ganz der Tradition seiner Vorgänger im EVED, die alle einen verdammt Tunnel bauen liessen (Bonvin Furkatunnel, Schlumpf Vereinatunnel, Ogi Lötschberg-Basistunnel). Dass die Tunnel praktisch alle in den Heimatkantonen der Bundesräte liegen, ist ja nur ein Zufall. Ogi hatte eine emotionale, pathetische Art, seine Vorhaben darzulegen, die bei Otto Stich zunehmenden Widerwillen ausgelöst hatte. Die Stimmung im Bundesrat war miserabel.

Gemäss dem Dogma der Zauberformel musste ein Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt werden. Bundesrat Villiger hatte durchblicken lassen, dass er einen Wechsel ins Finanzdepartement ins Auge fasste. Damit wurde der Sitz im damaligen EMD frei. Es zeichnete sich auch ab, dass Nationalrat Moritz Leuenberger einer Wahl in den Bundesrat nicht

abgeneigt war. Es war schwer denkbar, dass ein Sozialdemokrat das EMD übernahm. Noch absurder schien die Aussicht, dass der Schöngest Leuenberger EMD-Vorsteher wurde. Über alle Parteien hinweg eine absolute Schreckvorstellung. So nahm das Unheil für Ogi seinen Lauf.

Am 27. September wurde Moritz Leuenberger in den Bundesrat gewählt. Die mit Spannung erwartete Departementsverteilung ergab, dass Bundesrat Villiger ins Finanzdepartement wechselte, Bundesrat Leuenberger das EVED übernahm und Bundesrat Ogi murrend sich mit dem Trostpreis EMD abfinden musste (NZZ 1995b: 13). Das EMD war schon seit Jahren ein sogenanntes B-Departement, das bei Bundesräten unbeliebt war. Wiederholt hatten EMD-Vorsteher bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit ihren Job gewechselt. Das waren für das EMD und die Armee keine guten Startbedingungen, als der Selbstdarsteller Ogi missmutig und widerwillig zwangsweise ins Bundeshaus Ost umzog.

Im Herbst 1995, kurz nach seinem Departementswechsel, machte sich Bundesrat Ogi Überlegungen zu der in Umsetzung befindlichen Armee 95. Er kam zum eindeutigen Schluss, dass die Kalte-Kriegs-Armee 95 nicht mehr zeitgemäss war (Frey 2003: 10). Nun sei hier die Bemerkung erlaubt, dass dieser Entschluss doch etwas leichtfertig wirkt. Die Armee 95 war seit dem 1.1.1995 in der Umsetzung. In einem Referat an der Präsidentenkonferenz der schweizerischen Offiziersgesellschaft am 16.3.1996 vertrat Bundesrat Ogi den Standpunkt, dass eine weitere Reform früher oder später an die Hand genommen werden müsste. Als Begründung nannte er erneut Bestandesprobleme, die ab dem Jahr 2005 auftreten würden (Lezzi 1996: 16). Die Äusserungen von Herrn Ogi wirken doch etwas vage und es ist ungewöhnlich, dass sich ein Departementsvorsteher um eine klare Aussage ziert. Bundesrat Ogi scheute sich auch nicht davor, unverhohlenen Kritik an seinem Vorgänger zu üben. So wurde die Armee 95 von ihm als Fehlkonstruktion bezeichnet (Habegger 1999: 23).

Es war nicht von der Hand zu weisen, dass sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen grundsätzlich geändert hatten. Die militärischen Potenziale waren stark abgebaut worden (KSE-Vertrag). Es machte der Begriff der Friedensdividende die Runde und Regierungen waren nicht mehr gewillt, grosse Summen für Streitkräfte auszugeben. Die politische und militärische Stahlhelmfraktion der Schweiz verlor ihren Einfluss und Bundesrat Ogi konnte der Versuchung nicht widerstehen, sich als grosser Reformers in Szene zu setzen. Es setzte sich im Militärdepartement die Überzeugung durch, dass eine auf militärischen

Mitteln beruhende Sicherheitspolitik nicht mehr zeitgemäss war. Das realistische Konzept von Sicherheit galt als diskreditiert. Die Absicht der antimilitaristischen Fraktion, die Armee ganz abzuschaffen, war utopisch, doch mit einem Paradigmenwechsel konnte die Verteidigungsfähigkeit schrittweise erheblich geschwächt werden. Mit der Einsetzung einer Studienkommission und einem neuen sicherheitspolitischen Bericht wurde dieser Prozess eingeleitet.

3.2. Die Studienkommission für strategische Fragen

Es bestand immer schon das Risiko, dass die Verwaltung bei der Erarbeitung von sicherheits- und militärpolitischen Grundlagen einen Tunnelblick entwickelte und die Konzepte eine ungenügende politische Tragfähigkeit aufwiesen. Im Jahr 1967 wurde die Studienkommission für strategische Fragen unter dem Vorsitz von Professor Karl Schmid eingesetzt (Däniker 1996: 17). Die Kommission hatte den Auftrag, zuhanden des Bundesrates eine strategische Konzeption der Schweiz auszuarbeiten. Däniker weist ausdrücklich darauf hin, dass die Mitglieder der Kommission vertiefte Kenntnisse aus dem militärisch-strategischen Bereich besaßen. Die Kommission wurde von einem Sekretariat unterstützt, das die unvermeidliche Hintergrundarbeit leistete und aus qualifizierten Offizieren zusammengesetzt war.

Es bestand die Absicht, der Studienkommission für strategische Fragen im Jahr 1996 eine ähnliche Tragweite wie der Kommission Schmid einzuräumen. Dazu benötigte man einen Vorsitzenden, der über die erforderliche Autorität verfügte und den Erfolg der Kommissionsarbeit garantierte. Am 5.6.1996 gab das EMD bekannt, dass Botschafter Edouard Brunner von Bundesrat Adolf Ogi zum Vorsitzenden der Studienkommission für strategische Fragen ernannt worden war (EMD 1996a). Die Idee einer Studienkommission wird dem damaligen Generalstabschef Arthur Liener zugeschrieben. Es sei erlaubt, die Einsetzung dieser Studienkommission und die Ernennung von Botschafter Brunner zu kommentieren. Bundesrat Ogi hat seine neue Funktion im November 1995 angetreten. Kann davon ausgegangen werden, dass Herr Ogi durch intensives Aktenstudium und Konsultation der ihm unterstellten Verwaltungseinheiten diesen Entschluss gefasst hatte? Es kommen leichte Zweifel auf, da Herr Ogi eine ausgeprägte Abneigung für das Aktenstudium aufwies. Es kursieren verschiedene Erklärungsansätze, wie Herr Ogi zu dieser Lösung gelangte. Nach den Angaben von Beni Gafner soll

Edouard Brunner anlässlich eines Banketts dafür gesorgt haben, dass er neben Ogi platziert war (Gafner 2007a: 31). Er soll Bundesrat Ogi richtiggehend beschwatzt haben, damit er Brunner den Vorsitz über die Studienkommission übernehmen könne. Brunner war ein ausgebuffter Taktiker, der dies in seiner langen diplomatischen Karriere zu seinem Markenzeichen gemacht hatte. Staatssekretär Brunner war 1988 unter Bundesrat Felber in Ungnade gefallen und musste sich mit dem Posten des Missionschefs in Washington begnügen. Die Erhebung zum Vorsitzenden der Studienkommission war Balsam für die erlittene Demütigung. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass zwischen EDA und EMD eine systemimmanente Rivalität bestand und die Ernennung von Brunner eine Herabsetzung der führenden Persönlichkeiten im EMD bedeutete.

Dass ein ehemaliger Staatssekretär und Botschafter des EDA den Vorsitz übernahm, ist ein deutlicher Hinweis auf den zunehmenden Einfluss von Nichtmilitärs in der Sicherheitspolitik. Im Jahr 1995 war im EMD der Bereich "Sicherheits- und Militärpolitik" geschaffen worden. Botschafter Anton Thalmann wurde zu diesem Zweck ins EMD berufen (Thalmann 1997: 10). Es ist nicht überraschend, dass Sicherheitspolitik in einer EDA-Optik gesehen wurde. Es ist gewiss sehr ehrenhaft, Abrüstung, OSZE und Völkerrecht als bedeutende Bereiche der Sicherheitspolitik anzusehen (Thalmann 1997: 10). Es stellt sich einfach die Frage, ob mit diesen Mitteln eine langfristig ausgerichtete und glaubwürdige Sicherheitspolitik aufgebaut werden kann. Eine Aussage sticht besonders hervor (Thalmann 1997: S. 10-11): "Wir sind heute von Freunden umgeben. Die verbleibende Bedrohung ist für die geostrategisch privilegierte Schweiz durch eine tiefe Eintretenswahrscheinlichkeit des Verteidigungsfalls gekennzeichnet."

Es mussten auch Persönlichkeiten für die Kommission gefunden werden, die durch ihre Expertise und Autorität der sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz auf den Erfolgspfad verhelfen konnten. Bei der Durchsicht der Mitgliederliste entsteht der Eindruck eines "Who's Who" von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Die einzige Eigenschaft dieser Persönlichkeiten war, in einer Art "prominent" zu sein (EMD 1996b). Bezeichnenderweise wurden die vom damaligen Unterstabchef Planung im Generalstab vorgeschlagenen Kandidaten nicht berücksichtigt (Müller 2023: 57). In Kapitel 2.2 wurde die Liquidierung der ZGV angesprochen. Die Federführung im Bereich Sicherheitspolitik war an das Generalsekretariat EMD (Sicherheits- und Militärpolitik) übergegangen und die Berufung von "Betonköpfen" aus dem Kreise der höheren Stabs-

offiziere und ausgewiesenen sicherheitspolitischen Fachleuten des Kalten Krieges war unerwünscht. Es wurde somit deutlich, dass eine Erweiterung der Sicherheitspolitik unausweichlich war und die Armee ihre Stellung zunehmend einbüsste. Es entsprach dem damaligen Zeitgeist, da der Mehrheit der Militärs archaische Vorstellungen von Sicherheitspolitik unterstellt wurden. Bei der Zusammensetzung des Sekretariats stösst man auf den Namen Christian Catrina. Dr. Catrina, Mitarbeiter von Botschafter Thalmann, sollte in den folgenden Jahren im Bereich Sicherheitspolitik an Einfluss gewinnen.

Die Studienkommission sollte in Form eines Berichts folgende Fragen beantworten (Studienkommission 1998: 2):

- *Welche Entwicklungen des sicherheitspolitischen Verhältnisses der Schweiz zu Europa sind in den nächsten 20-25 Jahren mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit denkbar? Welches sind die vitalen Interessen der Schweiz im Inneren und gegenüber Europa?*
- *Von welchen zu erwartenden strategisch relevanten Gewaltakten und existenziellen Risiken ist auszugehen? Erarbeitung von konkreten Grundlagen zur Erteilung von strategischen Zielvorgaben im Bereich der Existenzsicherung durch den Bundesrat.*
- *Mit welchen Massnahmen und Instrumenten soll diesen Gewaltakten und Risiken begegnet werden?*
- *Welches sind die Grenzen des Milizsystems zur Bewältigung dieser Gewaltakte und Risiken? Beurteilung des zukünftigen Stellenwertes und der Funktion der militärischen Komponente der Gesamtverteidigung unter Einbezug der Problematik von Milizsystem und allgemeiner Wehrpflicht.*
- *Welche sind Folgerungen einer zunehmenden Verflechtung und Interdependenz von innerer und äusserer Sicherheit?*
- *Welche Bedeutung kommt dem Föderalismus in einer zukünftigen Wehrstruktur zu?*

Die aufgeführten Fragestellungen hinterlassen eine gewisse Ratlosigkeit. Gewisse Fragen lassen sich kaum verlässlich beantworten, da die zugrundeliegenden Entwicklungen kaum abschätzbar sind. Die Frage nach den "Grenzen des Milizsystems" wirkt erratisch. Die Studienkommission für strategische Fragen im Jahr 1969 hatte folgenden Auftrag: "Die Ausarbeitung eines für den Bundesrat bestimmten Entwurfs zu einer strategischen Konzeption". (Studienkommission 1969: 11). Es ging

um Grundlagen einer strategischen Konzeption. Dies hatte die Studienkommission festgestellt, da eine strategische Konzeption alleine Sache des Bundesrates sei. Dank der Expertise der Kommissionsmitglieder konnten diese Grundlagen im Bericht dargelegt werden. Die Fragen an die Studienkommission Brunner enthielten Elemente, die den Fokus einschränkten und der Kommission kaum Entfaltungsmöglichkeiten boten. Man kann von einem missratenen Auftrag sprechen. Der Auftraggeber plante offensichtlich, den Grundsatz "Sicherheit durch Kooperation" durch die Kommission Brunner legitimieren zu lassen. Der Begriff "Sicherheit durch Kooperation" taucht schon 1993 im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren auf (Bundesrat 1993: 223). Unausgesprochen sollte der Bericht eine breite Akzeptanz für eine Kooperation der Schweizer Armee mit der NATO und anderen europäischen Sicherheitsverbänden schaffen.

Nachstehend werden wichtige Aussagen des Berichts herausgearbeitet, die für die Sicherheitspolitik der Schweiz von zentraler Bedeutung sind. Die Schweiz solle sich stärker international engagieren und die bisherige Zurückhaltung ablegen. Die Beibehaltung einer angepassten, glaubwürdigen militärischen Verteidigung sei nicht ausreichend, darum müsste die Zusammenarbeit mit Nachbarn, Organisationen und Bündnissen gestärkt werden (Studienkommission 1998: 8). Die sich schon im sicherheitspolitischen Bericht 90 abzeichnende Erweiterung der Sicherheitspolitik wird bestärkt und die Bedeutung der militärischen Mittel relativiert (Studienkommission 1998: 11-14).

Im Bericht ist vom Aufbau von Institutionen zur langfristigen Friedenssicherung die Rede. Es geht um die EU, die OSZE, die erweiterte NATO (Pfp) und die UNO. Der Bericht ist bezüglich dieses Ansatzes wenig konkret und vermag nicht zu überzeugen. Was heisst langfristige Friedenssicherung? Welche Rolle spielt die militärische Komponente in der Sicherheitspolitik? Was passiert, wenn die langfristige Friedenssicherung versagt?

In Zusammenhang mit der Europäischen Union ist die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) von Belang. Im Jahr 1998 wurde die Entwicklung der GSVP von Frankreich und Grossbritannien in Gang gebracht (Diedrichs 2012: 27). Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das Ende des Kalten Krieges und die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Warum brauchte es eine GSVP, da alle wichtigen EU-Staaten NATO-Mitglieder waren und die Osterweiterung der

EU und der NATO bevorstand? Der Zerfall Jugoslawiens hatte die mangelnde Handlungsfähigkeit der EU im Bereich des Krisenmanagements aufgezeigt (Diedrichs 2012: 28). Frankreich hatte immer eine grössere Eigenständigkeit in europäischen Verteidigungsfragen und eine grössere Unabhängigkeit von den USA gefordert. Am 18.5.1992 beschloss der Bundesrat, ein EG-Beitritts-gesuch zu stellen. Damit war es nachvollziehbar, dass die Schweiz als Beitrittskandidat die GSVP als relevant betrachtete. Im Jahr 1998 waren die GSVP nur schemenhaft erkennbar.

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hatte einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation im Kalten Krieg geleistet. Im Jahr 1994 wurde die KSZE in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt (NZZ 1994: 2). Ein zentrales Anliegen der OSZE ist die Beilegung von Streitigkeiten unter Teilnehmerstaaten mit friedlichen Mitteln. Die OSZE umfasste im Jahr 1998 55 Teilnehmerstaaten. Welche Instrumente setzte die OSZE damals ein (Wenger et al. 1995: 33)? Primär geht es um Konfliktverhütung und Friedenserhaltung. Seit jeher nahmen Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen eine wichtige Rolle ein. Im Jahr 1992 wurden Instrumente für Konfliktverhütung und die Friedenserhaltung eingeführt. Es bestand die Absicht, mit diesen präventiven Massnahmen Konflikte nicht eskalieren zu lassen. Für die Schweiz war die OSZE damals die einzige Organisation, in der sie Vollmitglied war. Die Stationierung der "Swiss Headquarter Support Unit (SHQSU)" (Gelbmützen) in Bosnien erfolgte ausdrücklich zugunsten der OSZE. Die Schweiz hielt im Jahr 1996 die OSZE-Präsidentschaft inne und es wäre zu erwarten gewesen, dass die Studienkommission sich eingehender mit dieser Materie auseinandersetzt (Wenger et al. 1995). Staatssekretär ad Brunner hatte sich in seiner Karriere intensiv mit der KSZE befasst und wurde als hervorragender Kenner dieser Materie gepriesen (Wenger et al. 2010: 29-72). Es ist unerklärlich, warum die Mittel und Möglichkeiten der OSZE nicht eingehender dargestellt wurden. Als Vorsitzender der Kommission hätte Brunner einen eindeutigen Akzent setzen können.

Die Existenz der NATO wurde nach dem Ende des Kalten Krieges infrage gestellt, da der Warschauer Pakt als Hauptgegner sich aufgelöst hatte und eine Phase der Abrüstung der Mitgliedstaaten einsetzte (Wenger et al. 1997: 43). In der strategischen Konzeption der NATO aus dem Jahr 1991 wird eine Ausweitung der Sicherheitspolitik bekräftigt (Wittmann 2009: 115). Im Jahr 1994 wurde von der NATO die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace) angekündigt. Es war eine Einladung

von der NATO zur militärischen Zusammenarbeit an Staaten, die Nichtmitglieder des Bündnisses waren. Die Schweiz ist der PFP 1996 beigetreten. Die PFP umfasste eine breite Palette von Kooperationsangeboten, die von PFP-Teilnehmern wahrgenommen werden konnten (Wenger et al. 1997: 48). Das PFP-Programm diente auch als Vorbereitungsprozess für Staaten, die sich dem Bündnis anschliessen wollten. Dies stand für die Schweiz nicht zur Diskussion. Die NATO hatte 1996 die Führung bei der IFOR mit einem robusten UNO-Mandat in Bosnien übernommen und das Dayton-Abkommen umgesetzt (siehe Kapitel 2.4). 1997 wurde die Zusammenarbeit zwischen den NATO-Staaten und Russland in einer Grundakte vereinbart (Wenger et al. 1997: 3). Wurde damit die sicherheitspolitische Einbindung Russlands langfristig sichergestellt? Die Studienkommission wurde durch die damals herrschende Euphorie doch etwas kurzichtig.

Im Jahr 1998 hatte die Schweiz immer noch den Beobachterstatus in der UNO und die im Jahr 1994 abgelehnte Blauhelmvorlage hatte die Bemühungen im Bereich der Friedensförderung zurückgeworfen. Die Schweiz hatte sich schon seit Jahrzehnten an UNO-Missionen beteiligt (siehe Kapitel 2.4).

Bilden diese Ansätze eine Grundlage für eine langfristige Friedenssicherung? Sind sie ein für eine robuste Sicherheitspolitik verlässliches Mittel? Je nach Standpunkt können dabei gewisse Zweifel entstehen. Die GSVP war im Jahr 1998 noch wenig konkret und stark vom Verhältnis zur EU abhängig. Die OSZE setzte voraus, dass sich alle Mitgliedstaaten an ihre Grundsätze halten und damit eine eher präventive Sicherheitspolitik implementiert würde. Obwohl vielfach bestritten, war die PFP ein Vorbereitungsprozess für Neumitglieder der NATO, da die Mitgliedschaft hohe Anforderungen an die Streitkräfte dieser Staaten stellte. Es wird nicht infrage gestellt, dass die genannten Institutionen für den Ansatz "Sicherheit durch Kooperation" wichtig waren. Wie konnte die sicherheitspolitische Handlungsfreiheit der Schweiz bewahrt werden, falls diese Institutionen die Anforderungen einer langfristigen Friedenssicherung nicht erfüllten? Der Bericht der Studienkommission Brunner bleibt dazu seltsam stumm.

Damit wurde deutlich, dass die Armee einer erneuten Reform unterzogen werden musste. Die Kommission schlug vor, ein Einsatzkorps und ein Solidaritätskorps zu schaffen. Zudem wurde die Schaffung eines Sicherheitsrates empfohlen. Man muss sich im Nachhinein die Frage stellen, mit welcher Ernsthaftigkeit die Studienkommission die verschiede-

nen Themen erörtert hat. Es entsteht der Eindruck, dass eine kritische Auseinandersetzung mit dem Ansatz "Sicherheit durch Kooperation" nicht stattgefunden hat. Besonders problematisch ist der unerschütterliche Glaube an den Aufbau von Institutionen zur langfristigen Friedenssicherung (Studienkommission 1998: 6).

Das schweizerische politische System ist von den Unwägbarkeiten der direkten Demokratie geprägt. Politische Entscheidungsträger mögen wohl beste Absichten zur Gestaltung der verschiedenen Politikbereiche haben, doch eine Referendumsabstimmung kann diese Absichten zunichtemachen (siehe Kapitel 2.4 Die gescheiterte Blauhelmvorlage). Gerade in der Sicherheitspolitik sind Abstimmungen mit hohen Emotionen verbunden und es ist keineswegs garantiert, dass Vorlagen von Volk und Ständen angenommen werden.

Die Forderung nach der Schaffung eines Solidaritätskorps, Einsatzkorps und Sicherheitsrates entsprach den damaligen Trends in der Sicherheitspolitik. Auch hier sind die Berichtsinhalte unverbindlich oder greifen in die Kompetenzen des Bundesrates ein (Sicherheitsrat). Man muss sich schon die Frage stellen, wozu derartig unausgegorene und erratische Vorschläge dienen sollen. Es sei hier angemerkt, dass keine der genannten Empfehlungen umgesetzt wurde.

Am 26.2.1998 wurde der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen der Öffentlichkeit vorgestellt (EMD 1998). Wie bei solchen Gelegenheiten üblich, wurde der Bericht von den Verantwortlichen des VBS gewürdigt und als wertvoller Beitrag eingestuft. Die Erwartungen an den Bericht waren hoch gewesen. Das Ergebnis diente letztlich Bundesrat Ogi als Legitimation für die bereits eingeschlagene sicherheits- und verteidigungspolitische Ausrichtung (Lezzi 1998: 13). Nur Christoph Blocher hatte sich gegen die sicherheitspolitische Öffnung ausgesprochen und eine Art Gegenbericht veröffentlicht (Blocher 1998).

Studienkommissionen haben im Schweizer Bundesstaat eine lange Tradition. Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind für den Bundesrat nicht verbindlich und werden allenfalls zur Kenntnis genommen. Der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck. Gemessen an der Fragestellung ist der Bericht doch etwas "dünn" und weist nur einzelne Aspekte einer sicherheitspolitischen Strategie auf. Der Ruf nach einem "Paradigmenwechsel" in der Sicherheitspolitik sei der wesentliche Beitrag der Studienkommission (Spillmann et al. 1999: 12). Diese Aussage grenzt an eine Plattitüde. Es war kein grosser Wurf. Dies lag wohl auch an der Zusam-

mensetzung der Kommission, die ausdrücklich einen gesellschaftlichen Querschnitt repräsentieren sollte, und letztlich auch an den mangelnden Kompetenzen. Ob der Grundsatz "Sicherheit durch Kooperation" für die Sicherheitspolitik der Schweiz realistische Erfolgsaussichten hat, bleibt weitgehend offen. Zweifellos herrschte damals eine etwas euphorische Stimmung, die durch das Abschütteln der bleiernen Jahre des Kalten Krieges hervorgerufen wurde. Bundesrat Ogi war in seinen Handlungen stets konsensorientiert und legte grössten Wert auf sein persönliches Image in der Öffentlichkeit. Das Ergebnis der Studienkommission legitimierte ihn für den nächsten Schritt hin zu einer Sicherheitspolitik unter dem Motto "Sicherheit durch Kooperation". Die Studienkommission hatte damit ihren eigentlichen Auftrag erfüllt.

3.3. Der sicherheitspolitische Bericht 2000

Am 14.9.1998 gab Bundesrat Ogi die Erarbeitung eines neuen sicherheitspolitischen Berichts bekannt (VBS 1998). Wie erwartet wurde für den Bericht das Motto "Sicherheit durch Kooperation" festgelegt. Es wurde damit begründet, dass Sicherheit für einen Kleinstaat wie die Schweiz nicht mehr auf sich allein gestellt erreicht werden könne. Damit war die Marschrichtung hin zu einer "kooperativen Sicherheitspolitik" vorgezeichnet (Däniker 1997: 15). Nicht überraschend wurde die Ablösung der Gesamtverteidigung durch ein umfassendes Sicherheitssystem angekündigt. Die Armee sollte einen dreiteiligen Auftrag erhalten: Friedensförderung, Existenzsicherung und Verteidigung. Die Studienkommission für strategische Fragen hatte die Stossrichtungen des sicherheitspolitischen Berichts schon vorgezeichnet und damit einen "ephemeren" politischen Konsens erzeugt.

Am 10.6.1999 wurde der sicherheitspolitische Bericht 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt (Bundesrat 1999a). Das Leitmotiv war "Sicherheit durch Kooperation" im Inneren wie nach aussen. Das war nicht revolutionär, da dies schon im September 1998 angekündigt wurde. Es wurde ein Schlussstrich unter die Strategie der Schweiz im Kalten Krieg gezogen. Stand nun in der Sicherheitspolitik eine Zäsur an, oder versuchte man, die angekündigte Kooperation "pragmatisch" anzugehen, da man das "Dogma der bewaffneten Neutralität" nicht aufgeben wollte? Insbesondere das dritte Kapitel ist langatmig und erschöpft sich in einer pedantischen Aufzählung.

Der ganze Bericht hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck, da man den grossen Wandel angekündigt hat, doch bei wichtigen Fragen nicht die Konsequenzen zog.

Es soll versucht werden, diesen Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik zu skizzieren (Winkler 1998: 4). Seit 1973 bestand in der Sicherheitspolitik die Konzeption der Gesamtverteidigung. Krieg wurde passiv hingenommen, denn ein Kleinstaat wollte ihn unter Einsatz aller Mittel auf sich gestellt abwehren (hoher Eintrittspreis). Das Verhalten war passiv geprägt. In letzter Konsequenz war der Krieg unausweichlich. Eine neue Sicherheitspolitik nimmt den Krieg nicht passiv hin. Es müssen alle Mittel eingesetzt werden, um ihn schon in möglichen Ansätzen einzuschränken und letztlich zu vermeiden. Sicherheitspolitik wird als aktives Handeln wahrgenommen und bedient sich des Instrumentariums des Krisenmanagements, der Diplomatie usw. Dies kann nur durch Engagement und internationale Zusammenarbeit erreicht werden. Bisher war der realistische Ansatz in der Sicherheitspolitik vorherrschend gewesen. Die Rolle von Armeen bestand in der Verteidigung eines Staatsgebietes, und allenfalls konnten noch weitere Aufgaben hinzukommen. Die neue Sicherheitspolitik verwarf dieses Konzept und relativierte damit die militärische Komponente, denn die dargelegten Instrumentarien messen der Armee und der Verteidigung eine nachgeordnete Bedeutung zu. Was geschieht, wenn diese "kooperative Sicherheitspolitik" versagt und eine verteidigungsfähige Armee unabdingbar wird? Diese Frage wurde ausgeblendet und über 20 Jahre zu einem Tabu.

Die Abkehr von der Dissuasion wurde vollzogen (Bundesrat 1999a: 57):

Damit vollzieht die Armee den Übergang von der Strategie der Abhaltewirkung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit (Dissuasion) zu einer Mehrfachstrategie der Kooperation, einerseits im Rahmen des sicherheitspolitischen Instrumentariums im Inland und andererseits mittels wechselseitiger Verstärkung der Sicherheitsdispositive mit Partnerstaaten und Stabilisierungsanstrengungen im gemeinsamen strategischen Umfeld.

Seither war der Begriff Dissuasion mit einem Tabu belegt und wurde vollständig aus dem Vokabular der Sicherheitspolitik ausgemerzt.

Im Bericht 90 wurde Sicherheitspolitik mit den "machtpolitisch bedingten Bedrohungen" in Verbindung gebracht. Neu sei Sicherheitspolitik auf "die Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses" ausgerichtet.

Nur die Wiedergabe der Umschreibung von "Gewalt strategischen Ausmasses" vermag das Mysterium, dieses Begriffes einigermaßen zu klären (Bundesrat 1999a: 83).

Gegenstand der schweizerischen Sicherheitspolitik. Darunter wird jene Gewalt verstanden, die Staat und Gesellschaft erheblich betrifft. Sie umfasst namentlich militärische Operationen gegen die Schweiz, die Ausübung wirtschaftlichen und politischen Drucks, organisierte Kriminalität im grossen Stil, Terrorismus und gewalttätigen Extremismus, aber auch natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen. Gewaltakte, von denen Einzelpersonen betroffen werden (z.B. Mord, Einbruch, Diebstahl), gelten unter Vorbehalt des zweiten Satzes dieser Umschreibung nicht als Gewalt strategischen Ausmasses und fallen in den eigenständigen Politikbereich der Polizei.

Mit dieser Umschreibung wird das Spektrum der Bedrohungen erheblich ausgeweitet, und damit war ein eng gefasster Sicherheitsbegriff nicht mehr vertretbar.

In der Einleitung zum sicherheitspolitischen Bericht wird eine Schlüsselaussage gemacht (Bundesrat 1999a: 10):

Nur eine gesamtheitliche Analyse, die auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff basiert, gestattet es, Aufgabe, Stellung und Gewicht der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente und die Wechselbeziehungen zwischen ihnen realitätsgerecht festzulegen.

Es wird der Terminus "umfassender Sicherheitsbegriff" verwendet. Es ist die erstmalige Verwendung dieses Begriffs in einem sicherheitspolitischen Bericht. Die auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff beruhende Analyse soll die Aufgabe, Stellung und das Gewicht der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente festlegen. Daraus kann geschlossen werden, dass damit auch die Aufgabe, Stellung und das Gewicht des sicherheitspolitischen Mittels Armee umschrieben werden sollen. Zum umfassenden Sicherheitsbegriff werden im Text keine weiteren Ausführungen gemacht. Wohl wird später unter dem Titel Grundsätzliche Folgerungen (Bundesrat 1999a: 15) von einer Modifikation des Begriffs der Sicherheitspolitik gesprochen, doch dies unterscheidet sich vom umfassenden Sicherheitsbegriff. Damit wurde die bisher angewendete Konzeption der Sicherheitspolitik aufgehoben und die dominante Stellung der Armee beendet. Es hatte sich endgültig eine Konzeption durchgesetzt, die den Staat als Referenzobjekt von Sicherheit infrage stellte und die Bedeutung der militärischen Komponente der Sicherheitspoli-

tik massiv einschränkte. Dazu bestehen im Bericht keine expliziten Aussagen, doch die Absichten wurden ziemlich deutlich. Die Absicht der antimilitaristischen Fraktion, die Armee abzuschaffen, wurde nicht umgesetzt, da dies auf zu grossen Widerstand gestossen wäre. Die Armeeabschaffung auf Raten nahm unerschütterlich ihren Lauf.

Strategische Aufgaben:

Friedensförderung und Krisenbewältigung (Bundesrat 1999a: 40):

Die Schweiz nimmt unter Einsatz ihrer dafür geeigneten sicherheitspolitischen Instrumente ihre Möglichkeiten wahr, den Frieden in ihrem strategischen Umfeld zu fördern und zur möglichst gewaltfreien Bewältigung internationaler Krisen sowie zum Wiederaufbau kriegsgeschädigter Regionen beizutragen.

Mit dieser Aussage steht die Armee in der Sicherheitspolitik nicht mehr im Mittelpunkt, da sie für diese Aufgabe nur beschränkte Leistungen erbringen kann.

Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren (Bundesrat 1999a: 40):

Die sicherheitspolitischen Instrumente tragen zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren bei, namentlich bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Störungen der inneren Ordnung strategischen Ausmasses .

Auch hier gilt der Grundsatz der Subsidiarität, da die Armee Unterstützungsleistungen erbringt und ihr keine Federführung zukommt.

Verteidigung (Bundesrat 1999a: 42):

Die Schweiz bewahrt die Fähigkeit, ihre Souveränität, ihr Territorium, ihren Luftraum und ihre Bevölkerung gegen die Androhung und Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses zu schützen und zu sichern .

Dies ist der Kernauftrag der Armee, doch dass die Schweiz mit militärischen Mitteln verteidigt werden muss, wird als unwahrscheinlich angesehen.

Armee sicherheitspolitischer Auftrag (Bundesrat 1999a: 56):

Der Auftrag der Armee umfasst Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren sowie die Raumsicherung und Verteidigung. Alle drei Teilaufträge sind von zentraler Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz.

Die Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung der Schweiz waren bisher eher bescheiden gewesen, und man hatte penibel darauf geachtet, sich unbewaffnet an diesen Einsätzen zu beteiligen. Was war nun die Absicht, um der internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung grösseres Gewicht zu verleihen? Eine Möglichkeit hatte Spillmann schon 1995 skizziert (Spillmann 1995: 15). Eine in wesentlichen Teilen professionalisierte, hochmoderne Kampfarmee sollte auch an Einsätzen jenseits der Grenzen teilnehmen können.

Im sicherheitspolitischen Bericht wird dieser Ansatz aufgenommen (Bundesrat 1999a: 56):

Darunter fallen die Entsendung von Militärpersonal und Truppenkontingenten zur Stabilisierung und internationalen Krisenbewältigung im Rahmen von völkerrechtlich legitimierten Mandaten und die Vorbereitung auf solche Einsätze im multinationalen oder bilateralen Verbund mit anderen Streitkräften.

Was war mit der in wesentlichen Teilen professionalisierten, hochmodernen Kampfarmee gemeint (Spillmann 1995: 15)? Im Bericht wird der Begriff der "Professionalisierung" sorgfältig vermieden. Man spricht von einem Teil der Armee mit erhöhter Bereitschaft, der aus länger dienenden Wehrpflichtigen (Durchdiener) und Berufspersonal gebildet würde (Bundesrat 1999a: 58). Dazu sollten modulartig aufgebaute Verbände nach kurzer Vorbereitung über längere Zeit eingesetzt werden (Bundesrat 1999a: 59).

Diese Aussagen sind für einen sicherheitspolitischen Bericht doch etwas ungewöhnlich, da sie als Vorgabe für die Umgestaltung der Armee verstanden werden konnten. Die künftige Ausgestaltung der Armee war Inhalt des Armeeleitbildes XXI. Der sicherheitspolitische Bericht legte das Fundament für das Armeeleitbild, und damit konnten sich die Autoren des Armeeleitbildes ausdrücklich darauf berufen und ihre Auffassungen durchsetzen.

In der parlamentarischen Beratung des sicherheitspolitischen Berichts wurden die unterschiedlichen Auffassungen der verschiedenen politischen Lager deutlich (Nationalrat 1999). Die bürgerlichen Parteien mit Ausnahme der SVP stimmten den Aussagen des Berichts zu. Der politischen Linken gingen die Vorschläge zu wenig weit und es wurde eine radikale Neuausrichtung der Sicherheitspolitik verlangt. Es wird von einer Zivilisierung der Friedens- und Sicherheitspolitik gesprochen (Nationalrat 1999: 5). Damit wurde eine sehr deutliche Absage an die Armee als Mittel der Sicherheitspolitik gemacht. Die Friedensdividende soll für die zivile Friedensförderung und soziale Entwicklung eingesetzt werden. Die antimilitaristischen Strömungen der Linksparteien hatten sich vollends durchgesetzt. Nur vereinzelt wurden Stimmen laut, die diese Ansätze kritisch würdigten.

3.4. Das Armeeleitbild und die Botschaft zur Armeereform XXI

Mit dem Armeeleitbild XXI zeichnete sich ein massiver Umbau der Armee ab (Bundesrat 2001). Die Armee 95 war noch stark von der Armee 61 beeinflusst, da die Gliederung und der Einsatz der Armee weiter Bestand hatten. Die Reform sollte die Überreste der Armee 61 endgültig liquidieren. Die Armee 61 war in Armeekorps, Divisionen und Regimenter gegliedert. Diese Verbände hatten eine lange Geschichte und wurden zum Teil im Rahmen der Truppenordnung 1875 gebildet. Die Armeereformer machten Schluss damit, da sie nicht mit den geplanten Einsatzmöglichkeiten der Armee vereinbar waren und der Verteidigungsauftrag keine grosse Bedeutung mehr hatte. Das soll nicht als falsche Nostalgie aufgefasst werden, denn Armeen, speziell Milizarmeen wie in der Schweiz, haben ein Traditionsbewusstsein. Man leistete jahrelang Militärdienst in derselben Einheit, und damit entstand auch ein für Streitkräfte wichtiger Zusammenhalt. Die militärischen Technokraten hatten wenig Verständnis für solche Befindlichkeiten und lösten damit auch einen Teil des Selbstverständnisses der Milizarmee auf.

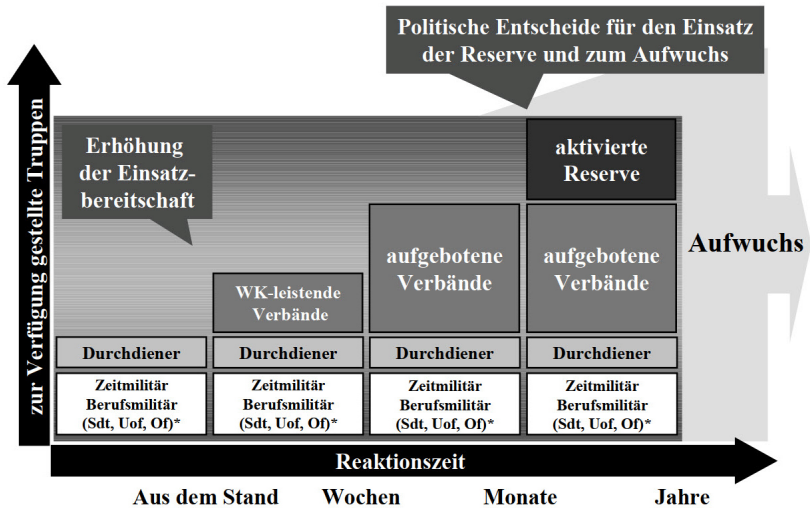
Die Armee XXI wurde in die Armeeführung, die Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe und in die höhere Kaderausbildung gegliedert. Es wurde neu die Funktion des Chefs der Armee geschaffen, dem der Führungsstab, die Teilstreitkräfte und die höhere Kaderausbildung unterstellt waren. Die Teilstreitkräfte wurden in Brigaden, Territorialregionen und Lehrverbände gegliedert. Als weitere Verwaltungseinheiten wurden die Lo-

gistikbasis und die Führungsunterstützungsbasis gebildet. Der Sollbestand wurde auf maximal 220'000 festgelegt (120'000 Aktive, 80'000 Reserve und 20'000 Rekruten). Die Dienstleistungspflicht wurde im Alter von 20-34 Jahren absolviert. Die Dauer der Rekrutenschule wurde auf 18 Wochen festgelegt und der Angehörige der Armee musste 7 Wiederholungskurse bestehen (Haudenschild 2013: 34ff). Mit der Armee XXI konnten die Bestandesprobleme weitgehend gelöst und auch gespart werden, da durch die Bestandesreduktion die Kosten gesenkt werden konnten.

Die Einführung eines Chefs der Armee war nicht unumstritten (Müller 2023: 62-63). Bisher war die Kommission für militärische Landesverteidigung, unter dem Vorsitz des Departementchefs, für die Belange der Armee zuständig gewesen. Mit dem CdA hatte der zuständige Bundesrat nur noch einen Ansprechpartner in Bezug auf Verteidigung. Die Armeeführung unter Vorsitz des CdA beriet die Geschäfte des Bereichs Verteidigung, die dann vom CdA gegenüber dem Departementsvorsteher vertreten wurden. Mit dieser Konstellation war der VBS-Vorsteher weniger in die die Armee betreffenden Geschäfte eingebunden und hatte damit weniger Einfluss auf die Entscheidungsfindungsprozesse. Bundesrat Ogi hatte die Neigung, sein Risiko bei der Führung des Departements zu minimieren. So hatte er sich stets gegen die Direktunterstellung des Direktors des strategischen Nachrichtendienstes gewehrt. Nach mehr als 20 Jahren nach der Einführung dieser Funktion, wird die Abschaffung des "Armeechefs" erneut gefordert (Schmid et al. 2025). Bundesrat Martin Pfister hat sich mit der Ernennung von Divisionär Benedikt Roos zum CdA am 12.9.2025 klar für eine Beibehaltung entschieden.

Noch grösser waren die Veränderungen in der Art und Weise, wie die Armee eingesetzt werden sollte. Es war ein radikaler Bruch mit dem, was in der Armee 61 praktiziert worden war. Der Modus der Armee 61 bestand darin, mit einem Aufgebot die erforderlichen Truppen bereitzustellen. Mit der Armee XXI wurde das System der Mobilmachung abgeschafft (Bundesrat 2001: 986). Stattdessen führte man das System der abgestuften Bereitschaft ein (Bundesrat 2001: 986). Von der Armee wurden im Rahmen der Aufträge Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, Existenzsicherung und Verteidigung unterschiedliche Leistungen erwartet, die sich im Faktor Zeit unterschieden.

Am besten lässt sich dies mit einer Grafik erklären (Bundesrat 2001: 989).



Es werden Kategorien eingeführt, die bisher in der Armee nicht verwendet wurden. Es geht um Berufssoldaten, Zeitsoldaten und Durchdiener. Auch der Begriff Reserve war ungewöhnlich. Diese Begriffe hinterlassen ein ungutes Gefühl, da die Schweizer Armee immer als eine Milizararmee angesehen wurde. Schon in der Anfangsphase der Ausarbeitung des Armeeleitbilds sah sich die Armeeführung veranlasst, diese Begriffe zu klären (Siegenthaler 2000: 12). Der Projektleiter der Armee XXI tat dies in einem persönlich gezeichneten Artikel in der ASMZ. Es taucht der Begriff Aufwuchs auf (siehe Grafik), der bisher in der Terminologie nicht verwendet wurde. Dazu wird im Armeeleitbild ein kurzer Abschnitt gewidmet (Bundesrat 2001: 990). Ein Aufwuchs wäre erforderlich, falls sich die sicherheitspolitische Lage verschlechtern sollte und dem Verteidigungsauftrag der Armee wieder erste Priorität eingeräumt werden müsste. Es entsteht der Eindruck, dass ein paar Aussagen dazu genügen, da unisono dieser Fall als sehr unwahrscheinlich angesehen wurde.

Als Berufssoldaten wurden Offiziere und Unteroffiziere bezeichnet, die "eine vollamtliche Dienstverpflichtung für eine unbefristete Zeit eingehen". Bisher bezeichnete man diese Kader als Instruktionsunteroffiziere und -offiziere.

Weiterhin gehörten zu den Berufssoldaten die Angehörigen des Überwachungsgeschwaders (Piloten) und des Festungswachtkorps. Gerade die Umbenennung des Instruktionsoffiziers in Berufsoffizier hinterlässt ein sehr ungutes Gefühl. Sollten diese Offiziere in der Armee eine hervorgehobene Stellung einnehmen und in allen Armeebelangen tonangebend sein? Dies löste bei den Zivilangestellten des VBS und bei den Milizoffizieren grossen Argwohn aus.

Als Zeitsoldaten wurden Milizoffiziere, -unteroffiziere und -soldaten bezeichnet, die mit einem befristeten Vertrag angestellt wurden (Siegenthaler 2000: 12). Damit schuf man eine Kategorie, die sich zwischen den Berufssoldaten und der Miliz befand. Zeitoffiziere waren eigentlich Berufsoffiziere im embryonalen Zustand, nur dass die Bezahlung um Grössenordnungen geringer und die Anstellungsbedingungen prekärer waren. Als Durchdiener wurden Angehörige der Miliz bezeichnet, die ihre Militärdienstpflicht an einem Stück absolvierten (Siegenthaler 2000: 12).

Was bezweckte man mit der abgestuften Bereitschaft? Die Armeeführung sollte über die personellen und materiellen Mittel verfügen, um die von der Politik geforderten Leistungen erbringen zu können (Scherer 2000: 4). Berufs-, Zeitsoldaten und Durchdiener sollten sofort für Einsätze im Bereich der Katastrophenhilfe, in der inneren Sicherheit oder im Rahmen des Luftpolizeidienstes zur Verfügung stehen. WK-Verbände konnten die Anforderungen an die zeitlichen Verhältnisse (sofort) unmöglich erfüllen. Wie in der Grafik aufgeführt, konnten sie erst nach Wochen oder Monaten verfügbar sein. Die Reserve umfasste Angehörige der Armee, die ihre WKs bestanden und keine Dienstage mehr zu erfüllen hatten.

Die Armee XXI stand unter dem Motto "Sicherheit durch Kooperation". Dies musste inhaltlich präzisiert werden und umfasste erhebliche politische Risiken, die von der Skepsis der politischen Rechten erzeugt wurden. Kooperation hatte im Armeeleitbild XXI zwei Dimensionen. Es ging um die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im Inland und Streitkräften anderer Staaten und internationalen Organisationen (Bundesrat 2001: 990). Im Rahmen der Kooperation im Inland wird stets von "subsidiären" Einsätzen gesprochen. Bei diesen Einsätzen geht es stets darum, für ein zuständiges sicherheitspolitisches Mittel (z. B. Polizei) Unterstützungsleistungen zu erbringen. Explizit liegt die Einsatzverantwortung bei den zivilen Behörden (Bundesrat 2001: 991). Der Einsatz der verfügbaren Einheiten wurde von einem professionalisier-

ten Führungsstab vorgenommen, der auf Antrag der zivilen Behörden die Gesuche bearbeitete. Für den Einsatz der Armee im Rahmen der Raumsicherung und Verteidigung lag die Verantwortung bei der Armeeführung (Bundesrat 2001: 991). Dieser Fall wurde aber als wenig wahrscheinlich angesehen und die Vorbereitungen blieben in den Anfängen.

Die internationale Kooperation war für die Armee keine "terra incognita" (Bundesrat 2001: 991). Armee-Einheiten hatten sich an friedenserhaltenden Operationen beteiligt und Verwaltungseinheiten des damaligen Generalstabes (z. B. Untergruppe Nachrichtendienst) arbeiteten seit Jahrzehnten mit anderen Diensten im Ausland zusammen. Man hatte einfach die ganze Geschichte nicht so an die grosse Glocke gehängt, da eine gewisse Diskretion nie schaden konnte. Da aber mit der Armee XXI der Grundsatz "Sicherheit durch Kooperation" hinausposaunt wurde, musste man sich in dieser Angelegenheit erklären. Unproblematisch war die Ausbildungskooperation, da hier ein wesentlicher Mehrwert bei spezifischen Funktionen (z. B. Pilotenausbildung) erlangt werden konnte. Bei der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung wurde ein Mandat der UNO der OSZE vorausgesetzt und Einsätze primär im europäischen Umfeld vorgesehen. Der sperrige Begriff Interoperabilität (Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften) fand Eingang in den Wortschatz der Armee. Dies sollte im Rahmen des Programms "Partnership for Peace" der NATO praktiziert werden.

Die Armeekorps, Divisionen und Regimenter der Armeen 61 und 95 wurden mit der Armee reform XXI aufgelöst und die sogenannte "Brigadisierung" als Gliederungsgrundsatz eingeführt. Die Gliederung der Armee erfolgte nach dem Konzept der Modularität (Bundesrat 2001: 986). Dies wurde damit begründet, dass die Armee unterschiedliche Aufträge habe und flexibel einsetzbar sein müsse. Man sprach von Grundmodulen (Bataillone, Abteilungen), die als spezialisierte Truppenkörper einsetzbar waren und deren Kommandanten umfassend für Ausbildung und Einsatz verantwortlich waren (Bundesrat 2001: 986). Eine zentrale, professionalisierte Führungsorganisation sollte diese Module zusammen- und bereitstellen.

Bei der Ausbildung zeichneten sich wesentliche Änderungen ab und der Werdegang der Kader wurde wesentlich umgekrempelt. Die Ausbildung in den Rekrutenschulen wurde in eine allgemeine Grundausbildung, eine Funktionsgrundausbildung und eine Verbandsausbildung gegliedert (Bundesrat 2001: 1023). Es wurden drei Starts der Rekrutenschulen pro Jahr vorgesehen. Alle Rekruten durchlaufen die allgemeine

Grundausbildung von sieben Wochen. Die Selektion für eine Kaderfunktion erfolgt nach sieben Wochen. Danach erfolgt für angehende Unteroffiziere, höhere Unteroffiziere und Offiziere eine auf die Funktion ausgerichtete Ausbildung. Die Kader kommen erst im Rahmen von Praktika und der Verbandsausbildung wieder in eine Rekrutenschule. Die bisherige Praxis, einen neuen Grad in einer Rekrutenschule abzuverdienen, wurde abgeschafft. Die Rekrutenschule wurde von Berufs- und Zeitmilitär geleitet, da in gewissen Phasen keine Milizkader verfügbar waren, da diese sich in der Ausbildung befanden. Damit bekamen die Berufs- und Zeitmilitärs eine besondere Ausbildungsverantwortung und sollten die Qualität der Ausbildung steigern. Es bestand auch die Absicht, den Bestand an Berufs- und Zeitmilitär wesentlich zu erhöhen.

Die Armee sollte multifunktional sein (Bundesrat 2001: 985). Dieser Grundsatz wurde von den verschiedenen Aufträgen und Leistungen abgeleitet. So wurde ausdrücklich die Verteidigungskompetenz aufgeführt und deren Bedeutung gleichzeitig relativiert, da der Verteidigungsbereitschaft eine untergeordnete Bedeutung zukomme. Der internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung wird eine grosse Bedeutung zugemessen. Die Prävention existenzieller Gefahren wird beiläufig erwähnt. Die Aussagen sind ambivalent, da wohl die Verteidigungskompetenz explizit aufgeführt und dann sogleich wieder als nachrangig bezeichnet wird. Hier wird besonders deutlich, dass im Armeeleitbild eine gewisse Ratlosigkeit herrscht, wozu die Armee eingesetzt werden soll.

Im Armeeleitbild wurde auch das Einsparpotenzial in der Logistik, der Verwaltung und der Rüstungsbeschaffung erörtert (Bundesrat 2001: 1041). Jede Armeereform war von Anpassungen in der Militärverwaltung begleitet. Im Rahmen von VBS XXI wurde dies geplant und umgesetzt. Die Logistik sollte zentralisiert und nach streng betriebswirtschaftlichen Prinzipien organisiert werden. Die Logistik der Armee verfügte über eine in der ganzen Schweiz verteilte Infrastruktur und hatte hohe Bestände an Material. Mit der Logistik XXI wurden Logistikcenter geschaffen und die Logistikleistungen darin konzentriert (Bläuenstein 2004: 5). Es war geplant, in der Logistikbasis der Armee (LBA) 600 Stellen abzubauen und jährlich 200 Mio. Franken einzusparen. In der Bevorratung wurde ein neuer Kurs eingeschlagen (Bachmann 2004: 18). Es galt der Grundsatz, die Betriebskosten massiv zu senken. Die überzählige Infrastruktur wurde dann zum Verkauf angeboten.

Die Armeereform XXI war ein radikaler Umbau der Armee und musste unweigerlich zu Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen führen. Die Schweiz war vor der Umsetzung der Armeereform XXI eine Milizarmee und die zum Teil hitzigen Diskussionen über Veränderungen fanden in der Öffentlichkeit statt. Die von den Armeereformern vorgetragenen Veränderungen und die Neuausrichtung der Armee hätte man naiv als stimmig und folgerichtig betrachten können. In diesem Fall wären weitere Anpassungen nicht notwendig gewesen und das Armeeleitbild XXI hätte seine Vollendung gefunden. Dem war leider nicht so, da die Polarisierung zwischen den politischen Lagern stetig zunahm und die Sicherheitspolitik und die Armee keine grosse Priorität mehr genossen. Es ging sogar so weit, dass Fragen, die die Armee betrafen, nur noch zum kleinlichen Gezänk um Armeebestände und Budgets absanken.

Leider zeichneten sich die Vertreter des Projekts Armee XXI in den Kommissionssitzungen bei der Vorberatung des Geschäfts nicht durch besonderes Fingerspitzengefühl aus (Zeller 2002: 16). Besonders in die Kritik geriet Divisionär Urban Siegenthaler, Projektleiter Armee XXI. Durch seinen Auftritt in der Kommission hatte er mehrere Ständeräte des bürgerlichen Lagers verärgert. Schlussendlich war Herr Siegenthaler bei den weiteren Kommissionsberatungen unerwünscht. Dies ist eigentlich ein unerhörter Vorgang, da die Vertreter der Verwaltung eine rein sachliche Haltung einnehmen dürfen. Wenn die Parlamentarier anderer Meinung sind, dann dürfen die Vertreter der Verwaltung keinesfalls eine beherrschende Haltung einnehmen. Herr Siegenthaler stellte Meinungsverschiedenheiten in Abrede, was offensichtlich nicht ganz den Gegebenheiten entsprach. Herr Siegenthaler wurde vom Posten des Projektleiters Armee XXI entfernt und wurde ab 2004 als Verteidigungsattaché nach Washington versetzt. Er blieb auf diesem Posten bis zu seiner Pensionierung. Herr Siegenthaler war nicht der einzige Vertreter aus dem Projekt Armee XXI, der im weiteren Verlauf nicht wie gewünscht weiter aufsteigen konnte und sogenannte "den dritten Stern" bekam, obwohl er sich öffentlich und unmissverständlich für "eine höhere Funktion" zur Verfügung stellte.

Es lassen sich eine Reihe von Punkten herauschälen, die besonderer Kritik ausgesetzt waren. Ist die Armee immer noch eine Milizarmee? Mit der Einführung des Konzepts der abgestuften Bereitschaft wurde die Möglichkeit eingeführt, dass Wehrpflichtige ihre Militärdienstplicht als Durchdiener bestehen konnten. Es wurde auch die Kategorie der Zeitsoldaten eingeführt und Instruktionsoffiziere wurden zu Berufsof-

fizieren. Dies führte in gewissen Kreisen zum Schluss, dass eine Zweiklassenarmee geschaffen würde. Dazu wurde vom renommierten Zürcher Juristen Dietrich Schindler ein Gutachten zum Thema "verfassungsrechtliche Grundlagen des Milizprinzips" verfasst. In der Schweiz wurden für die Verteidigung nie stehende Truppen vorgesehen (Schindler 1999: 6). Das Milizprinzip ist in Art. 58 Abs. 1 BV festgelegt. Es ging im Kontext der Einführung von Durchdienern und Zeitmilitär um die Auslegung von Art. 58 Abs. 1. Gemäss dieser Bestimmung ist die Armee "grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert". In seinem Gutachten kommt Schindler zum Schluss, dass Durchdiener, Zeitsoldaten und Berufsmilitär unter gewissen Einschränkungen zulässig sind. Selbst der Projektleiter der Armee XXI, Divisionär Siegenthaler, sah sich genötigt, dazu Stellung zu nehmen (Siegenthaler 2000: 12).

Die Einführung von Durchdienern und Zeitsoldaten war durch die Einführung der abgestuften Bereitschaft und Einsätze im Rahmen von Friedensförderungsdiensten bedingt.

Besonders kritisch wurden Auslandseinsätze der Armee wahrgenommen. Erklärte Gegner des Armeeleitbildes XXI lehnten Auslandseinsätze strikt ab. Interoperabilität war als Begriff in der Armee XXI eingeführt worden. Die Gegnerschaft verdammt den Grundsatz der Interoperabilität und bezeichnete dieses Ansinnen als Vorbereitung für einen NATO-Beitritt der Schweiz. All diese Ansätze seien mit der Neutralität der Schweiz unvereinbar. Damit wird das sicherheitspolitische Dogma der bewaffneten Neutralität angerufen. Gewiss, die Bezeichnung Dogma der bewaffneten Neutralität ist etwas polemisch, doch die Verfechter der strikten Auslegung der Neutralität erhoben sie zum Dogma.

Welche Rolle sollte der Verteidigungsauftrag der Armee noch spielen? Der Verteidigungsauftrag wurde als zweitrangig angesehen und die Priorität auf die Existenzsicherung und Friedensförderung gesetzt. Die Gegner von Armee XXI wollten in erster Linie eine Verteidigungsarmee, da die anderen Armeeaufträge mit der Neutralität unvereinbar waren. Es gab natürlich noch die Position der politischen Linken, die die Armee als Institution abschaffen und ihr nur noch geringste Mittel zugestehen wollte.

Die Schuldenbremse wurde im Jahr 2003 eingeführt und soll eine ausufernde Verschuldung des Bundes wirksam verhindern. Im Rahmen von Entlastungsprogrammen wurden auch die Armeeausgaben gekürzt. Bei der Armee 95 sprach man von einer Friedensdividende. Die Verhältnisse im Rahmen von Armee XXI waren weniger romantisch und es ging dar-

um, dort das Messer anzusetzen, wo am wenigsten politischer Widerstand zu erwarten war. Die Armee war ein idealer Bereich, um Einsparungen vorzunehmen, da ihre Existenz nur noch sehr bedingt gesichert war. Gegen die Botschaft zur Armee reform XXI wurde das Referendum ergriffen und die Armee reform vom Volk gutgeheissen.

3.5. Die leidige Instruktorenfrage

Warum ein spezielles Kapitel zur sogenannten Instruktorenfrage? Jeder, der in der Schweizer Armee diente, hat mit Instruktoren resp. Berufsoffizieren zu tun gehabt. Die Eindrücke über diese spezielle Berufskategorie sind ambivalent. Die Armee braucht gute Berufsoffiziere, die die ihnen gestellten Aufgaben erfüllen können. Wesensfremd ist aber die Auffassung, dass Berufsoffiziere zur Elite der Armee und der Militärverwaltung gehören. In einem freiheitlichen Rechtsstaat wie der Schweiz ist die Herausbildung von Eliten verpönt und führt in Staat und Gesellschaft zu Spannungen und Konflikten.

Mit dem radikalen Umbau, der im Rahmen der Armee XXI stattfand, wurde eine vielsagende Umbezeichnung einer Berufskategorie vorgenommen. Aus Instruktionsoffizieren wurden Berufsoffiziere. Im Armeeleitbild XXI wurde die Erhöhung der Zahl der Berufsmilitärs angekündigt (Bundesrat 2001: 992). Es wird damit begründet, dass die Berufsmilitärs verstärkt in der Ausbildung, in der Grundbereitschaft der Armee und in der Führung von Einsatzverbänden benötigt würden. Im Jahr 2000 ging man von einem Bestand von 1000 Berufsoffizieren und 1500 Berufsunteroffizieren in der Armee XXI aus (Siegenthaler 2000: 12). Diese Aussage wirft gewisse Fragen auf. Seit Jahrzehnten wurde der Mangel an Instruktionsoffizieren beklagt. Dieser Mangel bestand in der Armee 61 und 95 und mit der Armee XXI sollte der Bestand erhöht werden, obwohl ein Unterbestand existierte. Der Ansatz im Armeeleitbild war paradox.

Seit Jahrzehnten gibt es eine andauernde Debatte, warum der Beruf des Instruktionsoffiziers mit Problemen konfrontiert ist. Schon im Jahr 1970 wurde festgestellt, dass 40 % der vorhandenen Stellen für Instruktionsoffiziere nicht besetzt werden konnten (Bürgi 1970: 20). Im Jahr 1985 untersuchte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Frage des Instruktoren mangels in der Armee (Nationalrat 1985). Zu diesem Zeitpunkt waren 16 % der vorhandenen Stellen für Instruktionsoffiziere und 19 % für Instruktionunteroffiziere nicht besetzt (Nationalrat 1985: 1021). Im Rahmen der Armee reform 95 wurde erneut auf

den Instruktorenmangel hingewiesen (Sollberger 1996: 22). Unzählige Autoren haben sich an diesem Thema abgearbeitet und die Lage hat sich kaum gebessert. Seit 1875 besteht ein steter Mangel an Instruktoren und das Stellenkontingent konnte nie vollständig ausgeschöpft werden (Olsansky et al. 2015: 68). Es gibt eine Reihe von Erklärungsansätzen, warum stets ein Angebotsüberhang in dieser Berufskategorie bestand.

Jeder Subalternoffizier überlegt sich vielleicht einmal, den Instruktorenberuf zu ergreifen. Sehr viele verwerfen diese Alternative, da sie in ihrer Ausbildung mit Instruktoren in Kontakt gekommen sind, die als besonders abschreckende Beispiele gelten können. Die Armee ist kein Ponyhof und es herrscht ein rauer Umgangston. Manch einer überlegt sich, ob er sich in ein derartiges Berufsumfeld begeben will. Auch materielle Vorteile (überdurchschnittliche Bezahlung, Dienstfahrzeug etc.) wirken sich kaum auf den Angebotsüberhang aus.

Die berufliche Tätigkeit ist anspruchsvoll und die zeitliche Beanspruchung gross. Durch entsprechende Selektion wird versucht, nur geeignete Kandidaten zu rekrutieren. Hier besteht die Gefahr, dass eine ungewollte Elitenbildung eintritt und gleichförmige Auffassungen verfestigt werden. Wer diesen informellen Kriterien nicht genügt, wird nicht ausgewählt oder im Laufe seiner Karriere aus dem Instruktionkorps herausgedrängt.

In der Armee 61 galt der Grundsatz: Wenn ein Instruktionsoffizier nicht mindestens den Grad Brigadier erlangt, dann ist er ein Versager. Hier wird das zum Teil exzessive Karrieredenken von Instruktionsoffizieren angesprochen. Es gilt eine Reihe von Hürden zu überwinden, die formal wichtig für die Karriere sind. Das Bestehen der Generalstabausbildung ist essenziell und wiederum eine Selektion, die sich negativ auswirkt. Ein höherer Staboffizier sollte über einen akademischen Grad verfügen. Nicht alle Instruktionsoffiziere können ein abgeschlossenes Studium ausserhalb der Militärakademie aufweisen. Dies führt dann dazu, dass oftmals pseudoakademische Abschlüsse erlangt werden. Fatal war im Rahmen der Armee reform XXI der Abbau von grossen Verbänden (Korps, Divisionen, Brigaden). Die Karriereaussichten verdunkelten sich stark und die Aussicht, als Oberst i Gst seine Karriere zu beenden, nahm zu.

Die Armee XXI wurde ab dem Jahr 2004 umgesetzt. Die Missstimmung nahm zu und zwischen den Jahren 2006 und 2009 verliessen ungefähr 140 Berufsmilitärs das Instruktionkorps (Szvircsev Tresch et al. 2012: 42). Offensichtlich war die in der Armee XXI angestrebte Professionalisi-

sierung der Ausbildung nicht von Erfolg gekrönt, da die Zahl der Kündigungen zunahm. Es ist schlicht unverständlich, eine Professionalisierung anzustreben, wenn schon seit Jahrzehnten ein Mangel an geeignetem Personal besteht. Die Planer der Armee XXI haben diesen Umstand wohl ausgeblendet.

3.6. Schwierigkeiten mit Sicherheit durch Kooperation

Mit der Armeereform XXI wurde die internationale Friedensunterstützung und Krisenbewältigung zu einem prioritären Auftrag der Armee erklärt (Bundesrat 2001: 982). Die Luftwaffe verfügte im Jahr 1999 über keine modernen Transportflugzeuge. Die Gruppe Rüstung (heute Bundesamt für Rüstung armasuisse) gab 1999 bekannt, dass zwei Typen von militärischen Transportflugzeugen evaluiert würden (Gruppe Rüstung 1999). Im Rahmen des Rüstungsprogramms 2004 wurde dem Parlament die Beschaffung von zwei Transportflugzeugen des Typs CASA C-295M vorgeschlagen (Bundesrat 2004b: 2995), da diese Lufttransportkapazität für die internationale Friedensunterstützung und Krisenbewältigung unabdingbar sei. Diese Beschaffung schien unbestritten (Lezzi 2004: 13). Schon im Jahr 2001 bestand die Absicht, diese Beschaffung dem Parlament vorzuschlagen (NZZ 2001b: 14). Das knappe Resultat über die Anpassung des Militärgesetzes (bewaffnete Auslandseinsätze) vom 10.6.2001 bewog Bundesrat Schmid, die Beschaffung der Transportflugzeuge aufzuschieben. Die Armeereform XXI befand sich in der Phase der Planung, und mit diesem Entscheid wurde die priorisierte Friedensunterstützung eigentlich schon damals infrage gestellt.

Am 5.10.2004 begann der Ständerat die Beratungen zum Rüstungsprogramm (Ständerat 2004). Umstritten war die Beschaffung von Genie- und Minenräumpanzern, und der Ständerat beschloss, auf diese Beschaffung zu verzichten. Der Ständerat stimmte der Beschaffung der Transportflugzeuge zu und lehnte den von der SVP beantragten Verzicht ab. Im Nationalrat beantragte die Kommissionsmehrheit Eintreten und Zustimmung zum Rüstungsprogramm (Nationalrat 2004). Ohne Überraschung lehnte die Ratslinke die Vorlage ab. In der Detailberatung wurde von der Ratslinken in einem Minderheitsantrag der Verzicht auf den Genie- und Minenräumpanzer beantragt und vom Nationalrat mit den Stimmen der Ratslinken und der SVP so beschlossen. Die SVP ihrerseits forderte in einem Minderheitsantrag den Verzicht auf die Beschaffung eines Transportflugzeugs, der wiederum von der Ratslinken

und der SVP beschlossen wurde. Im Rahmen der Differenzbereinigung hielt der Ständerat an der Beschaffung des Transportflugzeugs fest und der Nationalrat lehnte die Beschaffung ab. Die Einigungskonferenz beschloss die Beschaffung des Transportflugzeugs. Der Ständerat stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz zu und der Nationalrat lehnte ihn ab. Damit wurde das Rüstungsprogramm 2004 als Ganzes abgelehnt. Die unheilige Allianz zwischen der Ratslinken und der SVP führte zum Scheitern des Rüstungsprogramms 2004. Das war bisher nie so vorgekommen und verdeutlicht, dass in Armeefragen die Entscheidungsfähigkeit des Parlaments infrage gestellt und ein Konsens nicht mehr denkbar war. Auch im Jahr 2025 verfügt die Luftwaffe über keine militärischen Transportflugzeuge. Wenn man bedenkt, dass sich dies im Jahr 2004 abgespielt hat (Beginn der Umsetzung Armee XXI im Jahr 2004), dann musste man sich ernsthaft die Frage stellen, ob der hinausposaunte Grundsatz von "Sicherheit durch Kooperation" überhaupt noch glaubwürdig war.

Im Jahr 2008 häuften sich Akte von Piraterie vor der Küste Somalias und im Golf von Aden. Damit war eine Schifffahrtsroute betroffen, die für den Welthandel von grösster Bedeutung ist (Rölli 2012: 10). Die Aktionen der Piratengruppen hatten ein derartiges Ausmass erreicht, dass sich die Staatengemeinschaft genötigt sah, einzugreifen. Die Europäische Union hatte im Rahmen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine "European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta (EU-NAVFOR Atalanta)" in Angriff genommen (NZZ 2008: 3). Der Bundesrat erörterte eine Beteiligung der Schweiz an dieser Operation am 19.12.2008 (Lezzi 2008c: 16). Im Dezember lud die EU die Schweiz ein, sich als Drittstaat an dieser Operation zu beteiligen.

Die Armeereform XXI stand ganz im Zeichen von "Sicherheit durch Kooperation". Atalanta war ein Musterbeispiel dafür, wie die Schweiz "Sicherheit durch Kooperation" in die Tat umsetzen konnte. Die im sicherheitspolitischen Bericht dargelegte "Strategie" konnte jetzt endlich unter Beweis gestellt werden (siehe Kapitel 3.3). In der Gruppe Verteidigung gab es endlich die Gelegenheit, die für eine derartige Operation gebildeten Einheiten in den Einsatz zu bringen und ihre Tauglichkeit zu beweisen. Die Swisscoy war seit 1999 mit einem substanziellen Kontingent im Einsatz. Die nach der Umsetzung der Armee XXI daneben eingesetzten Mittel im Rahmen der Friedensförderung waren sehr bescheiden. Damit wurde der Entscheidungsprozess in Gang gesetzt, der diesen Einsatz ermöglichen sollte. Hier sei auch bemerkt, dass ab dem 1.1.2009 Bundesrat Maurer die Führung des VBS übernahm.

Es war absehbar, dass eine Schweizer Beteiligung an Atalanta nicht ohne Schwierigkeiten umsetzbar war.

Am 25.2.2009 gab der Bundesrat bekannt, dass das EDA in Zusammenarbeit mit dem VBS ein Abkommen mit der EU für die Beteiligung an der Operation Atalanta aushandeln soll (Bundesrat 2009a). Das Kontingent war auf 30 Armeeingehörige begrenzt und sollte auf Basis eines Assistenzdienstes im Ausland durchgeführt werden. Es wurden Angehörige des Armeeaufklärungsdetachements 10 für diesen Einsatz vorgesehen. Dies entsprach ganz den Grundsätzen, wie sie im Armeeleitbild XXI skizziert worden waren (siehe Kapitel 3.4). Es wurde auch eine Anpassung des Militärgesetzes angekündigt, die eine bessere Rechtsgrundlage für Einsätze von der Art von Atalanta schaffen würde.

Am 23.4.2009 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Revision des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Bundesrat 2009b). Es ging um den Assistenzdienst im Ausland, der im Rahmen der Operation Atalanta vorgesehen war, und um eine Änderung des Militärgesetzes, die eine Flexibilisierung der Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der Armee an künftigen internationalen Polizeioperationen schaffen würde. In der Botschaft wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieser Beschluss der Strategie "Sicherheit durch Kooperation" entspricht (Bundesrat 2009c: 4548). Für die beschleunigte Vernehmlassung der Vorlage wurden Anhörungen durchgeführt. Die Vorlage zur Revision des Militärgesetzes wurde mehrheitlich abgelehnt. Insbesondere wurde die Verknüpfung mit dem Assistenzdienst im Ausland im Rahmen von Atalanta kritisiert und eine Trennung der beiden Vorlagen verlangt (Rölli 2012: 40). Bei der Beteiligung an der Operation Atlanta befürwortete eine Mehrheit den Assistenzdienst. Die SVP, die Grünen und Teile der SP lehnten die Vorlage ab. Die Beratung dieses Geschäfts war in der Herbstsession vorgesehen.

Die Anträge der vorberatenden Kommissionen ergaben ein sehr uneinheitliches Bild. Bei der Revision des Militärgesetzes wurde von allen Kommissionen Nichteintreten beschlossen. Bei der Beteiligung an Atalanta waren die Meinungen gespalten (Rölli 2012: 144). In der Herbstsession wurde das Geschäft in den Räten behandelt. Im Ständerat als Erstrat wurden am 8.9.2009 der Assistenzdienst Atalanta angenommen und Nichteintreten auf die Revision des Militärgesetzes beschlossen (Ständerat 2009). Im Nationalrat wurde am 16.9.2009 für beide Vorla-

gen Nichteintreten beschlossen (Nationalrat 2009). Somit war die Revision des Militärgesetzes gescheitert. Es bestand eine Differenz zum Ständerat, der der Beteiligung an Atalanta am 22.9.2009 erneut zustimmte. Am 24.9.2009 beschloss der Nationalrat erneut Nichteintreten auf die Vorlage. Damit war auch eine Beteiligung an der Operation Atalanta gescheitert.

Für einen Einsatz der Armee im Rahmen eines Assistenzdienstes im Ausland konnte sich im Nationalrat keine Mehrheit finden. Der Ständerat hatte der Vorlage zugestimmt. Wiederum hatte eine "unheilige Allianz" zwischen links und rechts (Grüne, Teile der SP und die SVP) die Umsetzung eines minimalen Beitrages im Rahmen von "Sicherheit durch Kooperation" verunmöglicht. Man mag sich schon die Frage stellen, was eine derartige "Strategie" für einen Sinn macht, wenn die Mehrheit des Parlaments die Vorlage scheitern lässt. Die im Jahr 1998 hinausposaunte "Sicherheit durch Kooperation" war klinisch tot.

4. Entwicklungsschritt 08/11

4.1. Was hat den Entwicklungsschritt 08/11 ausgelöst?

Am 4.11.1999 gab Bundesrätin Ruth Metzler bekannt, dass eine Projektorganisation zur "Überprüfung des Systems innere Sicherheit der Schweiz" (USIS) eingesetzt wird. Ziel war die Prüfung der Zweckmässigkeit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit (Bundesrat 1999b). Die Armee wird mit keinem Wort erwähnt. Im Rahmen der Berichterstattung zum Projekt USIS von April 2001 wurde erstmalig die Armeereform XXI erwähnt, doch die Absichten über den Einsatz der Armee wurden sehr vage formuliert (NZZ 2001a: 14). Im Armeeleitbild XXI werden zu den subsidiären Sicherungseinsätzen Aussagen gemacht, die aber in der USIS-Berichterstattung kaum Niederschlag fanden. Dieser Zustand war nicht überraschend, da die Kantone nicht gewillt waren, der Armee eine bedeutendere Rolle bei der Wahrung der inneren Sicherheit zuzugestehen.

Die Anschläge vom 11. September 2001 wirkten sich massiv auch auf die Sicherheitspolitik der Schweiz aus. Diese Ereignisse traten aber zur Unzeit ein, da sich die Armee inmitten der Reform XXI befand und eine Anpassung an die neue Lage nicht verantwortbar war. Als eigentliche Knackpunkte ergaben sich der Mangel an Polizeikräften der Kantone und die Bereitstellung von Polizeikräften auf Bundesebene. Man ging von 900 Personen aus, die zur Ausübung von Polizeiaufgaben benötigt wurden (NZZ 2002: 14). Am 6.11.2002 beschloss der Bundesrat, dass die Armee (Militärpolizei, Durchdiener, WK-Truppen) dauerhaft die zivilen Behörden und das GWK unterstützen soll (Bundesrat 2002). Aus finanziellen Gründen wurde auf die Schaffung eines Sicherheitsdetachements des Bundes verzichtet. Damit waren die Pläne des EJPD begraben worden. Die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren gab ihre Vorbehalte gegenüber dem permanenten Einsatz der Armee im Bereich der inneren Sicherheit zum Ausdruck (NZZ 2002: 14). Am 24.3.2004 wurde der Einsatz von Armeeangehörigen durch den Bundesrat noch weiter präzisiert (Bundesrat 2004a). Ab dem 1.1.2004 wurde die Armee XXI umgesetzt und praktisch gleichzeitig die Armee in subsidiären Einsätzen gebunden.

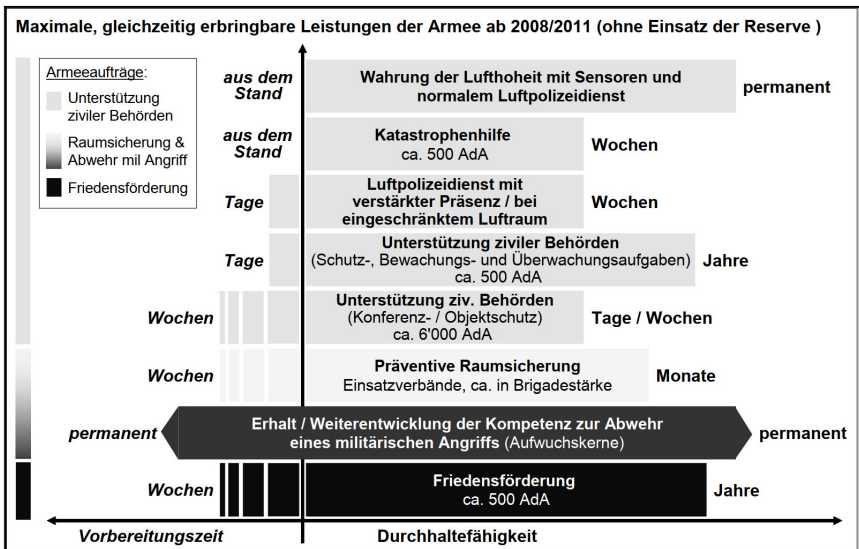
Ab dem Jahr 2003 unterlagen die Bundesfinanzen dem Regime der Schuldenbremse. In sogenannten Entlastungsprogrammen wurden in allen Bereichen des Bundes Einsparungen vorgenommen. Am 8. September 2004 beschloss der Bundesrat, die Prioritäten im Bereich Verteidigung zu prüfen (Bundesrat 2004c). Die Kapazitäten zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags werden reduziert. Für friedensfördernde Einsätze war die Absicht, mittelfristig Bataillonsstärke zu erreichen. Primär sollte die Armee für subsidiäre Einsätze verwendet werden. Die Budgetkürzungen wurden als Begründung für die veränderte Prioritätsordnung herangezogen. Die Sparmassnahmen umfassten auch einen drastischen Personalabbau von 1100 Stellen und den Abbau von Infrastruktur (VBS 2004).

Der nun angestossene Entwicklungsschritt 08/11 war keine Armeeform, sondern eine Umlagerung von Ressourcen in sogenannte prioritäre subsidiäre Einsätze und der Abbau für die Verteidigung vorgesehener Mittel. Es ist bemerkenswert, dass noch während der Umsetzung der Armee XXI massive Eingriffe in die Ausrüstung und die Armeeorganisation vorgenommen wurden. Die genialen Armeeplaner vertraten die Auffassung, dass die "Unternehmung Armee" sich rasch den "Lageveränderungen" anpassen müsse. Von der Euphorie und den hochfliegenden Plänen der Armee XXI war nichts mehr übrig, da der Spardruck und der vorausseilende Gehorsam des Bundesrates die Armee als Steinbruch für Sparmassnahmen ansahen.

4.2. Die Botschaft zum Entwicklungsschritt 08/11

Der Entwicklungsschritt 08/11 war eine Vorlage des Bundesrates mit einer Botschaft zur Armeeorganisation (Bundesrat 2006). Es war keine Armeeform, sondern nur ein Entwicklungsschritt. Am 11.5.2005 beschloss der Bundesrat, für die Armee neue Prioritäten zu setzen, da dies die Bedrohungslage und die Bundesfinanzen erforderten (Bundesrat 2005). Bemerkenswert ist auch die Verwendung des Begriffs "Entwicklungsschritt". Den genialen Armeeplanern gelang es immer wieder, durch geeignete Begriffe, zum Teil recht drastische Massnahmen in einem positiven Licht erscheinen zu lassen. Die Armee hat sich hier vollständig der Privatwirtschaft angenähert und Euphemismen in ihr Sprachrepertoire aufgenommen.

Was war der Inhalt des Entwicklungsschritts 08/11? Das Gros der Infanterieformationen sollte auf die Raumsicherung ausgerichtet werden (Bundesrat 2006: 6201). Die für die Verteidigung vorgesehenen Mittel (Panzerbataillone, Artillerieabteilungen) sollten reduziert und die so verfügbaren Bestände (Personal) in Infanteriebataillonen eingesetzt werden. In der Botschaft über die Änderung der Armeeorganisation wurden die Umbaumaßnahmen präzisiert (Bundesrat 2006). Am meisten betroffen war die Teilstreitkraft Heer. Sie bestand noch aus zwei Panzerbrigaden und vier Infanteriebrigaden. Dazu kamen noch zwei Reservebrigaden (Bundesrat 2006: 6227-6228). Folgendes Material wurde liquidiert: 120 Minenwerferpanzer 64/91, 400 Schützenpanzer M-113, 150 Raupentransportwagen 68, 35 Helikopter Alouette III, 20 Mittelkaliber Fliegerabwehrfeuereinheiten, 150 Flugabwehrlenkwaffenfeuereinheiten Stinger. 200 Kampfpanzer Leopard (mehr als 50 % der beschafften Kampfpanzer) und 140 Panzerhaubitzen 79/95 wurden stillgelegt (Bundesrat 2006: 6241). In der Botschaft wird von einer voraussichtlichen Halbierung der Kampf- und Kampfunterstützungsverbände ausgegangen (Bundesrat 2006: 6224).



(Bundesrat 2006: 6232)

Das im Armeeleitbild XXI dargestellte Leistungsprofil beinhaltet die abgestufte Bereitschaft möglicher Armeeeinsätze (Bundesrat 2001: 987). Beim Entwicklungsschritt 08/11 wurden im Leistungsprofil die

zugeordneten Bestände angegeben. Bei der Kompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs wird der Begriff Aufwuchskern verwendet, dessen Inhalt doch etwas unbestimmt erscheint. Die grafische Darstellung zeigt überdeutlich, dass die Unterstützung ziviler Behörden das Schwergewicht der Leistungen der Armee ausmacht. Die Friedensförderung als Armeeauftrag sondert sich vom Rest der Armeeaufträge ab und unterliegt im Einsatz einem besonderen Regime. Der Armeeauftrag präventive Raumsicherung tritt besonders hervor, da von einem Kräfteansatz in Brigadestärke ausgegangen wird. Mit diesem Leistungsprofil wird die Armee zu einem Sicherheitsdienstleister, der je nach Bedarf für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden kann. Diese Auffassung hat sich sehr weit von der Armee 61 entfernt, die primär einen Verteidigungsauftrag erfüllen sollte.

Für die Armee stand die Raumsicherung als Einsatzform im Vordergrund. Was wurde darunter verstanden? Eine eingängige Darlegung ist schwierig, da der Abschnitt in der Botschaft sich nicht durch eine grosse Verständlichkeit auszeichnet. Es wird angenommen, dass die Bedrohung asymmetrisch und nicht militärisch organisiert sei und eine grosse Gewaltbereitschaft existiere. Es werden Schutzaufgaben wahrgenommen. Es wird der Neologismus "Verpolizeilichung der Armee" geschaffen. Diese Verpolizeilichung wird in Abrede gestellt. Es wird bekräftigt, dass Raumsicherung ein Teil der Landesverteidigung sei (Bundesrat 2006: 6223). Der Begriff Raumsicherung wurde mit der Armee XXI eingeführt. Im nachfolgenden Kapitel wird das Thema Raumsicherung weiter ausgeführt.

Es war vorgesehen, die Kampf- und Kampfunterstützungsverbände um mehr als die Hälfte zu reduzieren, da ein militärischer Angriff auf die Schweiz als nicht wahrscheinlich angesehen wurde. Die verbliebenen Mittel sollten den Aufwuchskern für die Verteidigung bilden (Bundesrat 2006: 6224). Dazu wurde ein Aufwuchskonzept erarbeitet, das dann bei einer erhöhten militärischen Bedrohung herangezogen werden konnte (Bundesrat 2006: 6225).

Die Botschaft zum Entwicklungsschritt 08/11 löste eine kontroverse Diskussion über die Aufgaben und Einsätze der Armee aus. Bei der Armee 95 und Armee XXI hat sich die Opposition noch in Grenzen gehalten, doch der Abbau der Kampf- und Kampfunterstützungsverbände löste nachhaltigen Widerstand aus. Es wurde infrage gestellt, ob die verbliebenen Mittel für die Verteidigung überhaupt noch den verfassungsmässigen Auftrag der Armee erfüllen könnten. Es wurde als un-

wahrscheinlich angesehen, dass die Schweiz auf absehbare Zeit einer militärischen Bedrohung ausgesetzt würde. Mit dem umstrittenen Begriff Aufwuchs sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die verbliebenen Mittel der Verteidigung zu verstärken und verteidigungsfähig zu sein.

Am 3.10.2006 lehnte der Nationalrat die Vorlage für den Entwicklungsschritt 08/11 ab. Eine unheilige Allianz zwischen der Ratsrechten und der Ratslinken hat die Anpassung der Armeeorganisation zu Fall gebracht. Erneut konnte in einer Armeevorlage kein Konsens hergestellt werden. Die antimilitaristische Haltung der Ratslinken stellte die Existenz der Armee infrage, und für die Ratsrechte war der massive Abbau der Verteidigungsfähigkeit unakzeptabel. Der Ständerat stimmte der Vorlage zu. Erst nach Modifikation der Vorlage stimmte der Nationalrat am 11.6.2007 der Vorlage zu. Es zeichnete sich endgültig ab, dass die politischen Entscheidungsträger der Sicherheitspolitik keine grosse Bedeutung mehr beimassen, da mit einem Engagement in diesem Bereich "kein Blumentopf" zu gewinnen war.

4.3. Der Einsatz von Streitkräften im Bereich der inneren Sicherheit

Die Diskussion um die Frage des Einsatzes von Streitkräften im Bereich der inneren Sicherheit beschränkt sich nicht nur auf die Schweiz. Andere europäische Staaten standen immer wieder vor der Frage, die Armee zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung einzusetzen. Dies wird nur in Ausnahmefällen zugelassen, da in der Vergangenheit sehr negative Erfahrungen gemacht wurden (z. B. Nordirland).

Mit dem Entwicklungsschritt 08/11 beschloss der Bundesrat am 11.5.2005, die Sicherungseinsätze zu verstärken und die Mittel für die Verteidigung zu verringern (Bundesrat 2005). Demnach sollte das Gros der Infanterieformationen in Zukunft in Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz auf die Raumsicherung ausgerichtet werden. Es wird in der Medienmitteilung explizit von Raumsicherung gesprochen. Damit wurde ein Begriff verwendet, der zu ganz unterschiedlichen Auffassungen über den Einsatz der Armee führen sollte.

Der Begriff Raumsicherung taucht zum ersten Mal im sicherheitspolitischen Bericht 2000 auf (Bundesrat 1999a: 56).

Der Auftrag der Armee umfasst Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, die Raumsicherung und Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren.

Der Begriff Raumsicherung wurde immer in Kombination mit Verteidigung genannt. Die Kombination mit dem Begriff Verteidigung hinterlässt ein ungutes Gefühl. Was wurde unter Raumsicherung verstanden (Bundesrat 1999a: 57)?

Bereits unterhalb der Kriegsschwelle überwacht die Armee den schweizerischen Luftraum, schützt gefährdete Grenzabschnitte und strategisch wichtige Räume sowie lebenswichtige Transversalen und Installationen. Sie trägt damit zu Sicherheit und Stabilität im Inland und in unserem Umfeld bei.

Wozu soll der Begriff Raumsicherung dienen (Bundesrat 1999a: 85)?

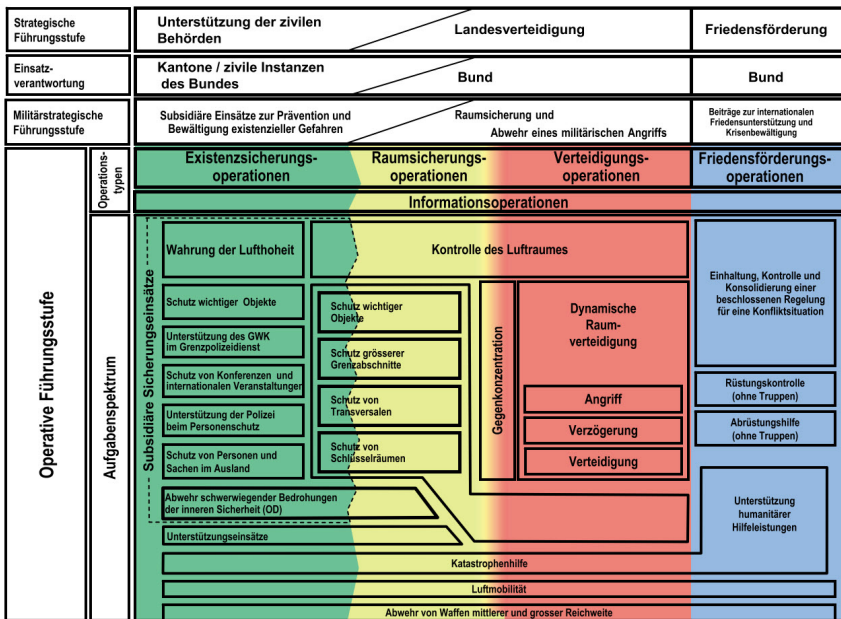
Der Auftrag der Armee zur Raumsicherung und Verteidigung besteht im Schutz von Volk und Staat gegen Gewaltanwendung strategischen Ausmasses.

Unter dem Titel Raumsicherung sind im Armeeleitbild XXI weitere Ausführungen zum Begriff enthalten (Bundesrat 2001: 1000). "Raumsicherungseinsätze werden unter militärischer Einsatzführung mit massiven Mitteln geleistet...". Hier beansprucht die Armee die Einsatzführung. Im Unterschied zu den subsidiären Sicherungseinsätzen, wo die zivilen Behörden diese Kompetenz innehalten. In der Botschaft zur Armee reform XXI sind keine substanziellen Klärungen des Begriffs Raumsicherung enthalten.

Rechtzeitig zu Beginn der Umsetzung der Armee XXI wurde eine Reihe von Führungsreglementen in Kraft gesetzt. Es handelte sich um die operative Führung (OF), die taktische Führung (TF) und die Führung und Stabsorganisation (FSO). Diese Texte wurden von der Militärdoktrin des Planungsstabes der Armee erarbeitet. Es war die Absicht der Militärdoktrin, für den Einsatz militärischer Mittel, für die Führung, für die entsprechende materielle Sicherstellung und insbesondere auch für die Ausbildung entsprechende "Ausführungsbestimmungen" zu erlassen (Arnold et al. 2004: 9). Der Artikel der ASMZ wurde unter anderem vom damaligen Chef Militärdoktrin mitverfasst. Die Ausführungen zum The-

ma Raumsicherung mögen dem Leser etwas penibel vorkommen, doch muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass damit Rechtsfragen betroffen sind, die nicht mit einem "Pronunciamento" der Militärdoktrin endgültig geklärt werden können. Mit dem Entscheid des Bundesrates vom 11.5.2005 wurde die Armee für eine Aufgabe eingesetzt (Raumsicherung), die vom rechtlichen Standpunkt aus als problematisch angesehen werden kann.

Die Führungsreglemente operative Führung und taktische Führung sind Verwaltungsverordnungen, die keine hinreichende Grundlage für staatliches Handeln bilden (Albertini et al. 2016: 57). Bei den Verwaltungsverordnungen handelt es sich um interne Dienstanweisungen einer Behörde oder eines staatlichen Organs. Die operative Führung XXI und die taktische Führung XXI wurden vom Chef der Armee erlassen. Wie es die Militärdoktrin zum Ausdruck gebracht hat, handelt es sich um "Ausführungsbestimmungen" (Arnold et al. 2004: 9).



Die grafische Darstellung stammt aus der Ergänzung zur OF XXI (Verteidigung 2007: 10). Die Autoren der OF XXI insistieren auf der Aussage, dass die Raumsicherungsoperation zwischen der Existenzsicherungs- und der Verteidigungsoperation angesiedelt ist.

Es wird postuliert, dass eine Existenzsicherungsoperation je nach Lageentwicklung in eine Raumsicherungsoperation übergehen kann. Die Raumsicherungsoperation kann ihrerseits in eine Verteidigungsoperation übergehen.

Am 30.6.2005 wurde eine Medienmitteilung veröffentlicht, die eine temporäre Diskussionsplattform zwischen KKJPD und dem VBS ankündigte. Es sollten die in einigen Aufgabenbereichen bestehenden Abstimmungsprobleme zwischen Armee und Polizei bereinigt werden (VBS 2005). Die Medienmitteilung besteht im Wesentlichen aus weichgespülten Formulierungen, die eine zu grosse Aufmerksamkeit zu verhindern suchten. Es bestanden zwischen Bund und Kantonen Differenzen, die im Kontext der subsidiären Sicherungseinsätze standen (speziell Botschaftsschutz). Die Kantone erwarteten finanzielle Mittel des Bundes, um zusätzliche Stellen in den Polizeikorps zu schaffen. Aus Kostengründen wollte der Bundesrat primär die Armee einsetzen. Auch die Schaffung des Lehrverbandes Militärische Sicherheit hatte bei den Kantonen Irritationen ausgelöst (Steudler 2005: 8). Das Thema Raumsicherung wird nicht erwähnt, doch es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kantone auch hier die bestehende Militärdoktrin einfach billigen würden. Im September 2006 publizierte die Fachgruppe KKJPD/VBS eine Mitteilung über die Ergebnisse ihrer Abklärungen (KKJPD et al. 2006). Es wurden Kernaussagen zur Aufgabenverteilung in der inneren Sicherheit formuliert. Unter dem Titel Verantwortlichkeiten wird ausgeführt: "Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung bei der militärischen Führung." (KKJPD et al. 2006: 9). Im Text wird auch auf einen möglichen Extremfall eingegangen, in dem die Kantone an die Grenze ihrer Möglichkeiten stossen würden. Hier könnte der Armee für die Erledigung einer bestimmten Aufgabe, zeitlich und örtlich beschränkt, die Einsatzverantwortung zugestanden werden (KKJPD et al. 2006: 10).

Auf den 1.1.2007 setzte der Chef der Armee eine Ergänzung zum Reglement Operative Führung XXI zum Thema Raumsicherung in Kraft (Verteidigung 2007). Bei diesem Dokument handelte es sich um eine Verwaltungsverordnung (Albertini et al. 2016: 57). In einem Artikel der Weltwoche vom 25.1.2007 wurden die mangelnden Rechtsgrundlagen der Raumsicherung moniert (Gafner 2007b: 16). In der Ergänzung zum Reglement Operative Führung XXI sind die Grundsätze für Raumsicherungsoperationen ausgeführt. Nun galt es, dies in der militärischen Ausbildung zu konkretisieren. In einem umfangreichen Artikel in der ASMZ (Reber 2007) wird auf grundsätzliche Fragen der Raumsicherung

eingegangen. Der Autor besagten Artikels profilierte sich mit gewagten Aussagen über die Rahmenbedingungen, die mit der Raumsicherung in Verbindung standen. Es kann angenommen werden, dass gewisse Aussagen mit der sogenannten Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency) in Verbindung standen, die in Afghanistan und im Irak ihre Anwendung fand. Schon zu diesem Zeitpunkt lösten diese Aussagen Kritik aus (Lezzi 2007: 13). Im Jahr 2008 verfasste der gleiche Autor erneut einen umfangreichen Artikel in der ASMZ (Reber 2008), der die Raumsicherung zum Gegenstand hatte. Im Ausbildungszentrum des Heeres in Walenstadt hatte im März 2008 eine Raumsicherungsübung "Demoex" stattgefunden. Da im Rahmen dieser Übung auch Kampf- und Schützenpanzer zum Einsatz kamen und die volle Waffenwirkung eingesetzt wurde, wurden erhebliche Bedenken zur Raumsicherung in dieser Form laut (Mohler 2008: 17). Im Frühjahr 2009 fanden umfangreiche Hearings zum sicherheitspolitischen Bericht 2010 statt (Möckli 2010). Mehrheitlich wurde die Raumsicherung kritisch gesehen.

Im sicherheitspolitischen Bericht 2010 wird auf den Begriff der Raumsicherung verzichtet (Bundesrat 2010a: 5173). In einem Schreiben von Dezember 2013 setzte der CdA die Ergänzungen zur OF und TF zur Raumsicherung ausser Kraft. Die Unterstellten werden gehalten, auf die Begriffe Raumsicherung resp. Raumsicherungsoperation zu verzichten. Die Durchführung von Übungen zu dieser Operationsform wurde verboten. Damit fand eine unrühmliche Episode einer Operationsform ein Ende, die offensichtlich eine intellektuelle Entgleisung von übereifrigen Doktrinverantwortlichen der Armee war.

Die im Entwicklungsschritt priorisierte Raumsicherung war als Operationsform krachend gescheitert und die Umlagerung der Ressourcen ein völliger Irrweg. Es mussten andere Lösungen gesucht werden, um der Armee in der Sicherheitspolitik eine glaubwürdige Rolle zu geben.

5. Weiterentwicklung der Armee (WEA)

5.1. Was hat die WEA ausgelöst?

Ab dem 1.1.2009 übernahm Bundesrat Ueli Maurer die Führung des VBS. Bundesrat Maurer verfügte bei seinem Amtsantritt über wenig Erfahrung in der Führung einer grossen Organisation wie dem VBS. Über einen Punkt gab es Klarheit. Als Vertreter des Zürcher Flügels der SVP war seine Skepsis gegenüber dem Grundsatz "Sicherheit durch Kooperation" aktenkundig. Einmal im Amt muss sich ein Bundesrat gewissen Gegebenheiten fügen und seine bisherige Rolle als National- oder Ständerat abstreifen. Bundesrat Maurer hat dies nie vollständig geschafft und seine verbalen Eskapaden haben immer wieder zu Irritationen und Belustigungen geführt. Insbesondere seine Vision "von der besten Armee der Welt" war extrem unbedacht und blieb hartnäckig an ihm haften. Das VBS war seit Jahren bei Bundesräten unbeliebt, und dies zeigte sich immer wieder durch fluchtartige Wechsel in andere Departemente, wenn sich die Gelegenheit dazu bot (Kreis 2019: 9, Hubacher 2019: 22). Auch Bundesrat Maurer war da keine Ausnahme.

Die Armee hatte seit 1989 die Armee 95, die Armee XXI und den Entwicklungsschritt 08/11 durchlaufen und war im Vergleich zur Armee 61, nicht mehr wiederzuerkennen. Eine Institution wie eine Armee braucht Verlässlichkeit, damit sie die gestellten Aufträge erfüllen kann. Schon im Jahr 2007 erschien eine Publikation mit dem Titel "Armee am Abgrund" in der schonungslos die Missstände in der Armee aufgedeckt wurden (Gafner 2007a). Man mag einwenden, dass Gafner die Zustände in der Armee in einer polemischen Art und Weise dargestellt hat. Es war nicht erstaunlich, dass die offiziellen Stellen auf diese Enthüllungen nicht reagierten. Im Jahr 2008 legte der Bundesrat den Bericht "Überprüfung der Zielsetzungen der Armee" gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vor (Bundesrat 2008a). Man hätte erwarten können, dass die anstehenden Probleme der Armee klar bezeichnet würden. Wie üblich wurden zwar gewisse Probleme angesprochen, doch man beharrte weiterhin auf dem Status quo. Die Mehrzahl der genialen Armeepaner war der Auffassung, dass die Armee sich wie ein Unternehmen rasch neuen Verhältnissen anpassen muss (Baumann 2004: 19). Die Anwendung von Managementgrundsätzen, die frisch aus einem Lehrbuch der Betriebswirtschaft abgeerntet wurden, führt unweigerlich ins Verderben. Die

nicht mit Armeepanung betrauten Mitarbeiter des VBS entwickelten mit der Zeit eine gleichgültige Haltung gegenüber Reformvorhaben. Auch die steife Arroganz der Armeepaner führte zu einem Zustand der Armee, der als dysfunktional bezeichnet werden kann.

Eine Reihe von Problemstellungen machte eine erneute Armeereform unumgänglich. In einer Mängelliste wurden diese Bereiche angesprochen (Bühler 2008: 12). Durch die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 wurden der Armee finanzielle Mittel entzogen und die erwarteten Einsparungen durch die Verkleinerung der Armee waren nur teilweise eingetreten. Der Spardruck war noch immer gross und es mussten Lösungen in diesem Bereich gesucht werden. In der Armeereform XXI wurde das Ausbildungssystem nach neuen Grundsätzen ausgestaltet. Insbesondere die höhere Belastung des Berufsmilitärs hatte zu vermehrten Abgängen geführt und den Personalmangel noch verstärkt. In der Logistikbasis der Armee führte der Abbau von Personal zu Leistungseinbussen, die sich auf die Ausrüstung der Truppe auswirkten. Die Führungsunterstützungsbasis sah sich ausserstande, die ihr obliegenden Aufgaben im Bereich der Informatiksysteme zu erfüllen. Ein stetes Problem war die Alimentierung der Armee mit Personal. Für die angestrebten Bestände im Bereich der Friedensförderungen konnte nie genügend Personal rekrutiert werden. Schon in der Armee 95 waren Mängel aufgetreten, doch in der Armee XXI waren diese noch ausgeprägter.

Am 26.11.2008 hielt der Bundesrat eine Klausursitzung ab. In der dazu publizierten Medienmitteilung wurden die Aussprache über den neuen sicherheitspolitischen Bericht und die Abklärungen des VBS zu den künftigen Beständen der Armee erwähnt (Bundesrat 2008b). Die Stossrichtung des Entwicklungsschritts 08/11 wurde bestätigt. Das Jahr 2008 war für die Armee sehr turbulent gewesen. Nach nur einem halben Jahr musste Korpskommandant Nef wegen persönlicher Verfehlungen seine Funktion aufgeben. Im weiteren Verlauf wurde auch bekannt, dass Bundesrat Schmid durch die Affäre Nef belastet war. Dies führte zum Teil zu gehässigen Voten im Parlament und die SVP prangerte pauschal Missstände im VBS an (Bortoluzzi 2008). Auf Bundesrat Schmid wurde grosser Druck ausgeübt. Er trat am 12.11.2008 zurück. Es bestand Konsens darüber, dass eine erneute Reform an die Hand genommen werden musste. Der neue Departementsvorsteher konnte diese Arbeiten in Angriff nehmen. Dies beinhaltete einen sicherheitspolitischen Bericht, einen Armeebericht und eine Botschaft zum Militärgesetz und zur Armeeorganisation. Warum sprach man von einem Armeebericht und nicht von einem Armeeleitbild? Mit dem Armeebericht wollte man den

Inhalt ausweiten, und dies hätte den Rahmen eines klassischen Armeeleitbilds gesprengt (Bundesrat 2010a: 5190).

Die "Weiterentwicklung der Armee" (WEA) war der Oberbegriff, der für die Armee reform verwendet wurde. Es erstaunt nicht, dass man der euphemistischen Versuchung wieder erlegen war. Weiterentwickeln suggeriert, dass man auf einer soliden Basis die Armee den veränderten Gegebenheiten anpassen wollte. Es war absehbar, dass der Sollbestand weiter reduziert und die finanziellen Mittel noch weiter eingeschränkt werden sollten. Eine Weiterentwicklung sieht anders aus. Die Armee war seit 1990 eine permanente Baustelle, deren Abschluss nie richtig erreicht wurde. Um noch weiter das Bild eines Bauwerks zu verwenden, waren die Arbeiten unsorgfältig ausgeführt worden und erforderten immer wieder Sanierungsmaßnahmen.

5.2. Der sicherheitspolitische Bericht 2010

Am 2.7.2008 kündigte der Bundesrat die Überarbeitung des Berichts über die Sicherheitspolitik an (Bundesrat 2008b). Bisher waren die sicherheitspolitischen Berichte mit Armee reformen gekoppelt gewesen, indem ein Bericht die Grundlage für eine Armee reform bildete (Bericht 90, 2000). Es zeichnete sich ab, dass diese Verknüpfung nicht mehr gegeben war und die Berichte alle vier Jahre erarbeitet und dem Parlament zur Kenntnis vorgelegt werden. Sicherheitspolitik wurde immer mehr als ein umfassender Politikbereich aufgefasst, dem die Armee nur noch eine nachgeordnete Bedeutung beimass. Die Federführung lag bei der Direktion für Sicherheitspolitik, die zunehmend die Akzente in der Sicherheitspolitik setzte.

Die politischen Auseinandersetzungen im Kontext des Entwicklungsschrittes 08/11 hatten Spuren hinterlassen und die Polarisierung zu den Aufträgen der Armee bedurfte einer Klärung. Die Aufgabe wird als anspruchsvoll angesehen und erwartet, dass gewisse Themenkomplexe unvoreingenommen analysiert werden (Lezzi 2008a: 15). Am 13.7.2008 führte ein Bericht der Sonntagszeitung zu Erschütterungen in der Gruppe Verteidigung. Der CdA war so stark angeschlagen, dass nach Publikation eines weiteren Artikels am 20.7.2008 Korpskommandant Nef beim Bundesrat die Auflösung des Arbeitsverhältnisses beantragte. Auch Bundesrat Schmid wurde Opfer des politischen Skandals und trat Ende 2008 zurück. Das waren keine günstigen Voraussetzungen für die Erstellung des Berichts, da davon ausgegangen werden musste, dass die

SVP den Bundesratssitz beanspruchen würde. Am 10.12.2008 wurde Ueli Maurer in den Bundesrat gewählt. Die Durchsetzung einer isolatio-nistischen Sicherheitspolitik war absehbar.

Sicherheitspolitische Berichte nehmen in Anspruch, Strategiekonzeptionen zu sein (Berichte 1973, 1990, 2000) (Wenger et al. 2009: 9). Im Frühjahr 2009 wurden vom Center for Security Studies umfangreiche Hearings zur Sicherheitspolitik der Schweiz durchgeführt (Möckli 2010). Durch eine Indiskretion gelangte ein Entwurf des sicherheitspolitischen Berichts an die Öffentlichkeit. Die NZZ kannte keine Gnade und erachtete den Entwurf als ungenügend (Bühler et al. 2009: 8-9). Bundesrat Maurer wollte die Auslandseinsätze ganz aus dem Bericht nehmen und erst später in einem separaten Konzept erarbeiten lassen (von Burg 2009: 3). Bundesrat Maurer hatte sich ganz einfach über die im Frühjahr 2009 durchgeführten Hearings hinweggesetzt und die Parteilinie der SVP durchgepaukt. Dieser Coup kam beim Gesamtbundesrat nicht gut an. Insbesondere das EDA vertrat eine diametral andere Auffassung. Der Bundesrat beschloss am 22.10.2009, den Berichtsentwurf grundlegend zu überarbeiten. Neben dem VBS mussten die anderen Departemente in die Erstellung des Berichts einbezogen werden. Der erste Anlauf für einen neuen sicherheitspolitischen Bericht war gründlich danebengegangen.

In der traditionellen Auffassung wird Sicherheitspolitik als Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses gesehen. Dazu werden die klassischen Mittel der Aussenpolitik, Armee, Polizei etc. eingesetzt. Nun gibt es Ansätze, die Sicherheitspolitik mit anderen Problemfeldern ausweiten wollen, wie Energie, Klimawandel, Gesundheit und soziale Sicherheit (Wenger et al. 2009: 20). Dieser Ansatz enthält keinen Mehrwert, um die immer knappen Mittel in einem Politikbereich möglichst effizient einzusetzen. Es besteht sogar die Gefahr, dass den klassischen Bereichen der Sicherheitspolitik (Armee, Polizei) die Mittel drastisch gekürzt würden. Die Expertise bezüglich Sicherheitspolitik wurde von Personen wahrgenommen, die in ihrem Werdegang eine sehr theoretische Erfahrung darin erlangt hatten. Eine solide militärische Ausbildung und der Rang eines Staboffiziers mit akademischer Ausbildung sind eine gute Voraussetzung in diesem Bereich. Es mutet schon seltsam an, wenn im Jahr 2009 ein Fouriergehilfe die Führung der Direktion für Sicherheitspolitik übernahm und damit die militärische Expertise keine Rolle mehr spielte.

Am 23.6.2010 verabschiedete der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2010. Der Inhalt des Berichts hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck. Er folgt einem Trend, der sich in der Bundesverwaltung zunehmend bemerkbar machte. Es musste zu einem Politikbereich ein Bericht verfasst werden, und so unterzogen sich die Experten dieser Übung. Das Ergebnis war dann ein von allen Beteiligten akzeptierter Text, der sich durch Verschwommenheit auszeichnete. Es gibt unzählige Beispiele, die dieses Phänomen bestätigen. Zweifellos gibt es Teile des sicherheitspolitischen Berichts, die klare Botschaften enthalten. Doch über weite Strecken kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es sich um eine Pflichtübung handelt und nach der Behandlung im Parlament der Bericht in einer der vielen Schubladen der Bundesverwaltung verschwindet.

Was soll alles unter Sicherheitspolitik verstanden werden (Bundesrat 2010a: 5141)?

Sicherheitspolitik umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch oder kriminell motivierter Drohungen und Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Schweiz und ihre Bevölkerung in ihrer Selbstbestimmung einzuschränken oder ihnen Schaden zuzufügen. Dazu kommt die Bewältigung natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und Notlagen.

Dieser als Umschreibung bezeichnete Text hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck. Es werden alle Ebenen des Staatswesens (Bund, Kantone und Gemeinden) bezeichnet. Auch der übrige Text ist der Versuch, Sicherheitspolitik umfassend zu verstehen. Dieser Ansatz wurde schon im sicherheitspolitischen Bericht 2000 vertreten und im Bericht 2010 weiter ausgeführt. Um Massnahmen zu treffen, müssen Mittel vorhanden sein. Es besteht damit die grosse Versuchung, die Armee als multifunktionales Werkzeug zu missbrauchen und sie von ihrer eigentlichen Funktion (Verteidigung) zu entfernen. Diese Entwicklung kann noch weitergehen und der Armee in einer umfassenden Sicherheitspolitik, ihre Kompetenz als sicherheitspolitisches Mittel weitgehend entziehen. Die Ressourcen würden dann für andere Mittel eingesetzt oder der Sicherheitspolitik ganz entzogen (vorgegaukelt als Sparmassnahmen).

Es soll jetzt das Augenmerk auf die Armee gerichtet werden, da ein sicherheitspolitischer Bericht Aussagen zu diesem sicherheitspolitischen Instrument enthalten soll. Auf über zwanzig Seiten wird auf das sicherheitspolitische Instrument Armee eingegangen. Die Berichte aus den

Jahren 1973, 1990 und 2000 sind wesentlich kürzer. Bestand ein erhöhter Erklärungsbedarf oder neigten die Verfasser des Berichts zu einer gewissen Geschwätzigkeit? Bei der Durchsicht von Kapitel 5.2 Armee des Berichts entsteht der Eindruck, dass gewisse Aussagen eigentlich nicht in den Bericht gehören. Unter dem Kapitel 5.2.1.1 Verteidigung sind Inhalte vorhanden, deren Sinn an dieser Stelle nicht fassbar ist. So wird etwa der Nutzen von Festungsanlagen infrage gestellt (Bundesrat 2010a: 5172). Diese Aussage wirkt erratisch, da der nach der Armee XXI (Abschaffung der Festungsbrigaden) verbliebene Rest der Kampfinfrastruktur (Festungsminenwerfer, BISON) noch eine Festungsabteilung bildete (Bundesrat 2006: 6244). Es wird auch die Abschaffung des umstrittenen Begriffs Raumsicherung angekündigt. Soll in einem sicherheitspolitischen Bericht der mangelnde Konsens zum Einsatz der Armee zum Ausdruck gebracht werden? Dies ist doch eine eher ungewöhnliche Vorgehensweise. Explizit wird von der Erarbeitung eines Aufwuchskonzept Abstand genommen, da nicht absehbar sei, welche Mittel dazu bereitgestellt werden müssten (Bundesrat 2010a: 5186). Diese Absage ist eigentlich verantwortungslos, da damit der Verteidigungsauftrag der Armee völlig ins Abseits gedrängt wird. Es war unter Experten schon damals klar, dass die Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit sich als ungemein schwierig erweisen würde (Müller 2023: 100). Ein konventioneller Krieg in Europa wurde als sehr unwahrscheinlich resp. als unmöglich angesehen. Damit wurde die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz zu einem Tabu erklärt.

In den folgenden Kapiteln Unterstützung der zivilen Behörden und Friedensförderung werden sehr viele Detailinformationen wiedergegeben, die in einem Bericht, der in Anspruch nimmt, die Leitlinien für die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik zu beinhalten, nichts zu suchen haben. Es ist schlicht nicht nachvollziehbar, was die Autoren des Berichts damit erreichen wollen. Auch im Kapitel 5.2.2 Weiterentwicklung der Armee entsteht der Eindruck, dass die Inhalte des angekündigten Armeeberichts vorweggenommen werden. Es ist äusserst fraglich, ob auf der Stufe sicherheitspolitischer Berichte solche Detailangaben überhaupt Sinn machen.

Das im sicherheitspolitischen Bericht 2000 hinausposaunte Konzept "Sicherheit durch Kooperation" ist nur noch in Fragmenten vorhanden. Die ehrgeizigen Ziele wurden nicht erreicht. Dieses Konzept kann im Jahr 2010 als gescheitert angesehen werden. Es geht für die Armee nur noch darum, den Anschein zu erwecken, mit minimalen Mitteln den verfassungsmässigen Auftrag erfüllen zu können.

Neu wird der Zivildienst als sicherheitspolitisches Instrument aufgeführt (Bundesrat 2010a: 5209). Dies löst ein gewisses Erstaunen aus, da ernsthaft die Frage gestellt werden muss, worin der substanzielle Beitrag des Zivildienstes in der Sicherheitspolitik besteht. Die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs hat offensichtlich dieser doch etwas absurden Vorstellung Vorschub geleistet.

Der Bericht wurde dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Debatte zeigte letztendlich, dass nur ein minimaler Konsens bezüglich Sicherheitspolitik vorhanden war und es insbesondere über die Aufgaben der Armee grosse Differenzen gab.

5.3. Der Armeebericht 2010

Bisher wurde im Rahmen einer Armeereform ein Armeeleitbild verfasst. Für die WEA genügte dies offensichtlich nicht und man beschloss, dem Parlament einen umfassenderen Armeebericht vorzulegen. Der Armeebericht sollte ein Standbericht sein, der die Massnahmen zur Behebung der wesentlichen Mängel der Armee beinhalten sollte. Er sollte weiter die Eckwerte für die Weiterentwicklung der Armee aufzeigen (Bundesrat 2010a: 5190). Es sei auch angemerkt, dass der Armeebericht im selben Jahr wie der sicherheitspolitische Bericht dem Parlament vorgelegt wurde. Es entsteht der Eindruck, dass der Armeebericht nur sehr bedingt vom sicherheitspolitischen Bericht abgeleitet wurde.

Am 1.10.2010 verabschiedete der Bundesrat den Armeebericht 2010. Es wurde ein Grundmodell der Armee mit einem Sollbestand von 80'000 und einem Ausgabenplafond von 4.4 Mia Franken vorgestellt. Das sind die zwei wesentlichen Botschaften, die in der Medienmitteilung enthalten sind. Der Armeebericht soll eine grundsätzliche Diskussion über die Armee und ihre Aufgaben in Gang setzen (Bundesrat 2010b).

Im Standbericht wird eine ganze Reihe von Problemen angesprochen, die in der Armee aufgetreten sind. Zuerst wird von den Leistungen der Armee gesprochen. Mit der Armeereform XXI wurde zunehmend von Einsätzen der Armee ausgegangen. Im Armeebericht wird eine Statistik der Leistungen der Armee wiedergegeben (Bundesrat 2010b: 8883). Von den 6.4 Mio Dienstofftagen pro Jahr sind 6 % Einsätze im In- und Ausland. Die Mehrzahl der Dienstofftage (94 %) dient der Ausbildung und den Grundfunktionen des Bereichs Verteidigung.

Die Armee ist nur minimal eine Einsatzarmee und primär eine Ausbildungsarmee. Die hochfliegenden Pläne der Armee reform XXI wurden nie verwirklicht.

Jeder Bundesrat entwickelt seinen eigenen Stil, wenn er sein Amt ausübt. Bundesrat Maurer hatte sich schon als Parteipräsident unkonventionell verhalten und setzte dieses Muster auch als Bundesrat fort. In einem Artikel in der ASMZ (Maurer 2010a: 5) und im Schweizer Soldat (Maurer 2010b: 12) prangerte er die kopflose Flucht in die Reformen seiner Vorgänger an. Die Artikel wurden nach der Verabschiedung des Armeeberichts am 1.10.2010 veröffentlicht und entsprachen inhaltlich dem Teil Standbericht des Armeeberichts, mit dem Unterschied, dass die Aussagen schärfer formuliert waren. Ganz im Stil Retter in der Not nahm Bundesrat Maurer für sich in Anspruch, die Reformruinen zu beseitigen, die Lage zu konsolidieren und die Armee auf einer soliden Basis weiterzuentwickeln.

Ein sehr zentraler Aspekt, den Bundesrat Maurer ausblendet, ist der mangelnde politische Konsens, welchem Zweck die Armee dienen soll. In der Armee 61 bestand dieser Konsens. Mit der dreisten Armeeab-schaffungsinitiative wurde dieser Konsens aufgekündigt und die divergierenden Auffassungen über die Armee vertieften sich immer mehr. Die einzige Konstante war die Kürzung des Armeebudgets. Die SVP hatte massgeblich zu diesem Zustand beigetragen, da der Grundsatz "Sicherheit durch Kooperation" rundweg abgelehnt wurde. Maurer vermeidet es sorgfältig, die Kooperation mit dem Ausland und die Friedensförderung zu erwähnen. Sein Fazit lautet: "Immer, wenn die Probleme zu gross wurden, flüchtete man sich in eine neue Reform" (Maurer 2010b: 5). Das ist eine polemische Aussage, da die Armee 95 die über-grosse Armee 61 auf ein vernünftiges Mass reduziert hat. Der Entwick-lungsschritt 08/11 war keine Armee reform, sondern die Umlagerung von personellen und materiellen Ressourcen innerhalb der Armee. Die Ausgaben der Armee wurden von 1.6 % des BIP (1990) auf 0.8 % halbiert (Maurer 2010b: 5). Die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 führte zu Entlastungsprogrammen, die der Armee weitere Mittel entzo-gen.

Der Standbericht ergab sich aus den Feststellungen, die im Rahmen der Berichterstattung für die sicherheitspolitischen Kommissionen vorge-nommen wurden. Es handelte sich um eine von der SVP vom VBS gefor-derte Mängelliste zur Armee. Besagte Liste war klassifiziert und gelang-te im November 2008 an die Medien (Bühler 2008: 12). Bundesrat

Schmid stand erheblich unter Druck und musste die Forderung der SVP erfüllen, um die Zustimmung zum Rüstungsprogramm zu erhalten. In einer Armee treten immer wieder Probleme auf, die einer Lösung zugeführt werden müssen, doch der Umfang der Mängelliste war schon ungewöhnlich. Es war auch politisches Kalkül von Bundesrat Maurer, mit dem Standbericht im Armeebericht seine These der bisher durchgeführten mangelhaften Armeereformen zu belegen.

Der im Armeebericht enthaltene Standbericht wird hier nicht wiedergegeben. Es sollen die wesentlichen Problemstellungen dargelegt werden, die unterschwellig schon seit einiger Zeit erkennbar waren.

Die Finanzierung der Armee ist ein steter Dauerbrenner, da nie genügend Mittel vorhanden sind, um die Armee bezüglich Ausrüstung (Investitionen) und Aufwände für den Betrieb auf einem akzeptablen Stand zu halten. Mit der Armee XXI wurde der Sollbestand stark abgebaut. Dies hätte zu rückläufigen Betriebskosten führen sollen, doch sie stiegen im weiteren Verlauf an. In einem Interview erklärte Divisionär Blauenstein, dass eine massive Einsparung der Betriebskosten erforderlich sei, damit Investitionen getätigt werden können (Blauenstein 2004: 5). Herr Blauenstein ging im Jahr 2008 vor dem ordentlichen Zeitpunkt in Pension. Es ist offensichtlich, dass er für diese Aufgabe ungeeignet war und deshalb von seinem Posten entfernt wurde (Lezzi 2008b: 15). Durch die Einführung der Schuldenbremse und die Entlassungsprogramme wurden der Armee weitere Mittel entzogen.

Seit der Armeereform XXI waren die Führungsunterstützung (FUB) und die Informatik in der Armee ein stetes Ärgernis. Die Bedürfnisse der Benutzer und die Lösungen der FUB klafften weit auseinander, da nur Standardlösungen angedacht waren. Die Kabelstecker der FUB zeigten kaum Verständnis für besondere Bedürfnisse, und in einigen Fällen wurden sogar Vorhaben wissentlich sabotiert. Für einige Bereiche in der Gruppe V ist Informations- und Kommunikationstechnologie eine Schlüsseltechnologie. Durch das Verhalten der FUB war es sehr schwierig, auch nur ansatzweise dringende Vorhaben zu realisieren.

Mit der Armee XXI wurde die Ausbildung so genannt professionalisiert. Die Milizkader mussten ihren Grad nicht in einer Rekrutenschule abverdienen und absolvierten nur noch Praktika. Es wurden vermehrt Zeitsoldaten und Berufsmilitär in den Schulen eingesetzt. Pro Jahr wurden drei Rekrutenschulen begonnen. Schon im Jahr 2006 wies ein Berufsoffizier detailliert auf diese Problemfelder hin (Arbeitsüberlastung, Mangel an Berufspersonal) (Frey 2006: 28).

Es ist aber bezeichnend, dass die mit der Armee XXI angestossenen Veränderungen die Probleme noch zusätzlich verschärft haben. Eine Armee reform sollte prinzipiell Probleme abbauen und keine neuen Probleme schaffen. Bundesrat Maurer war genau mit dieser Absicht angetreten, die Reformruinen zu beseitigen (Maurer 2010b: 12).

Im Armeiebericht wird das Leistungsprofil der Armee dargestellt (Bundesrat 2010b: 8916 ff). Es wird zwischen Aufgaben, Aufträgen und dem Leistungsprofil der Armee unterschieden. Dies ist für eine Armee eine etwas ungewöhnliche Konstruktion. Die Aufgaben entsprechen in etwa dem Inhalt von Art. 1 des Militärgesetzes. Aus der Analyse der Bedrohungen und Gefahren werden die Aufträge an die Armee abgeleitet. Die Aufträge werden im Leistungsprofil der Armee konkretisiert. Es lassen sich 4 Aufträge für die Armee erkennen:

- *Erhaltung und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung (22'000)*
- *Unterstützung der zivilen Behörden (35'000)*
- *Basisleistungen (22'000)*
- *Beiträge zu humanitären Hilfeleistungen, Friedensförderung (1'000)*

Im Leistungsprofil sind die personellen Ressourcen (Bestand) aufgeführt. Daraus wird dann der Sollbestand von 80'000 abgeleitet. Dafür waren Finanzmittel von 4.4 Mia vorgesehen.

Die sicherheitspolitische Kommission beauftragte den Bundesrat am 18.11.2010, einen Zusatzbericht zum Armeiebericht bis zum 1.4.2011 vorzulegen (Bundesrat 2011). Darin sollten Varianten für Armeebestände dargelegt werden. Mit diesem Ansatz wurde endgültig eine Armee nach dem Grundsatz "design to cost" konzipiert. Dieser Grundsatz "so viel Leistung, wie Finanzen vorhanden sind" wurde im Zusatzbericht detailliert dargestellt.

- *Sollbestand 60'000, 4.6 Mia*
- *Sollbestand 80'000, 4.9 Mia*
- *Sollbestand 100'000, 5.1 Mia*
- *Sollbestand 120'000, 5.3 Mia*

Bemerkenswert ist, dass der ursprüngliche Vorschlag im Armeebericht Sollbestand 80'000, 4.4 Mia als Variante nicht vorkommt. Der Sollbestand 80'000 ist um 0.5 Mia teurer. Im Bundesbeschluss vom 29.9.2011 wurden der Sollbestand auf 100'000 und der Ausgabenplafond auf 5 Mia festgelegt.

5.4. Die Botschaft zur WEA

Am 29.9.2011 wurde der Bundesbeschluss zum Armeebericht 2010 verabschiedet (Bundesversammlung 2011). Der Bundesrat wurde beauftragt, bis Ende 2013 eine Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die WEA vorzulegen. Am 25.4.2012 beschloss der Bundesrat, ein Armeemodell von 100'000 mit einem Ausgabenplafond von 4.7 Mia zu verfolgen (Bundesrat 2012a). Dies entsprach nicht ganz dem Bundesbeschluss vom 29.9.2011. Dies wurde mit der Einhaltung der Schuldenbremse begründet. Nun musste wiederum die ganze Sache durchgerechnet werden, um die Einsparungen aufzeigen zu können. Es war ein Seilziehen zwischen Bundesrat und Parlament über den Ausgabenplafond.

Am 6.11.2012 reichte die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates eine Motion zur "konsequenten Umsetzung des Bundesbeschlusses vom 29. September 2011 zum Armeebericht" ein (Nationalrat 2012). In der Begründung zur Motion wird unmissverständlich dargelegt, dass der Bundesrat den Bundesbeschluss ohne Abstriche zu vollziehen hat. In seiner Antwort war der Bundesrat der Ansicht, dass ein Ausgabenplafond von 4.7 Mia für die Armee ausreichend sei. Die 4.7 Mia enthielten auch 300 Mio für die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs. Es blieben für die Armee nur noch 4.4 Mia. Diese Positionsbezüge von Parlament und Bundesrat sind in ihrer Unversöhnlichkeit schon etwas ungewöhnlich (Zeller 2012: 11). Der Bundesrat orientierte sich unbeeindruckt an der Einhaltung der Schuldenbremse. Die sicherheitspolitische Kommission war überzeugt, dass die Armee ihre Aufträge nur mit einem Ausgabenplafond von 5 Mia erfüllen kann. Dieses Seilziehen hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse eingebürgert. In der parlamentarischen Beratung wurde dann beschlossen, dass der Ausgabenplafond erst ab 2016 auf 5 Mia angehoben werden sollte (Ständerat 2015: 6).

Am 3.9.2014 legte der Bundesrat die Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vor (Bundesrat 2014a). Der Armeebericht war am 29.9.2011 vom Parlament verabschiedet worden. Es fällt auf, dass die Erarbeitung der Botschaft drei Jahre gebraucht hat. In der Medienmitteilung werden zwei Elemente besonders hervorgehoben. Der Sollbestand wird auf 100'000 reduziert. Dies hatte der Bundesrat am 25.4.2012 so verkündet. Es sollte auch eine Senkung der Dienstage (nur Ausbildungstage) auf 5 Mio erfolgen. Was hatte dies zu bedeuten? Damit konnten weitere Kosten gesenkt und auch die Erwerbssersatzordnung entlastet werden. Dies hatte zur Folge, dass die Anzahl der Dienstage für die Ausbildung von 260 auf 225 Tage reduziert wurde (Bundesrat 2014a). Waren dies die zentralen Elemente, die in dieser Vorlage enthalten waren? Offensichtlich wollte man keine Angriffsflächen für Kritiken bieten.

Am 26.3.2014 hat der Bundesrat die Annexion der Krim durch Russland verurteilt (Bundesrat 2014b). Im Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes wurde ausdrücklich auf die Aufrüstung der russischen Streitkräfte hingewiesen und auf den Einsatz von militärischen Mitteln durch die Russische Föderation aufmerksam gemacht (NDB 2014: 11). Diese Entwicklung kam äusserst ungelegen, da man sich in der Schlussphase der Armeereform befand. In einer Broschüre zur WEA aus dem Jahr 2016 wird diesem Aspekt nur eine relative Bedeutung beigemessen. Die Armee solle im Rahmen der Verteidigung "über beachtliche Fähigkeiten zur Abwehr eines militärischen Angriffs verfügen" (Verteidigung 2016: 8). Seit 2009 hatte man die WEA als Reformprozess in Gang gebracht und erst 2014 konnte der Bundesrat die Botschaft zur Armee-reform vorlegen. Man muss kein Experte sein, um festzustellen, dass dies viel zu lange dauert und man von den Ereignissen überholt wird.

Die WEA war primär ein weiterer Abbauschritt für die Armee. Der Sollbestand wurde nach langen Diskussionen auf 100'000 festgelegt. Dies war die Halbierung des bisherigen Sollbestandes. Die Anzahl der Verbände (Bataillone, Abteilungen) wurde von 178 auf 107 reduziert. Auch noch bei der Behandlung der Botschaft zur WEA war der Sollbestand 100'000 umstritten. Die SVP forderte einen Sollbestand von 140'000. Die Gruppe Giardino ging noch weiter mit der Forderung eines Sollbestandes von 200'000. Die Ratslinke ihrerseits erachtete einen Sollbestand von 80'000 als ausreichend. Das Seilziehen um den Ausgabenplafond für die Armee hatte die Handlungsfreiheit für einen Sollbestand über 100'000 vollständig eingeschränkt. Ein Sollbestand von 140'000 oder 200'000 war nicht finanzierbar. Ein weiterer Aspekt ist die Alimentie-

rung der Armeebestände. Nur eine Erhöhung der Jahre der Militärdienstpflicht und der Anzahl der Dienstage hätte eine Erhöhung des Sollbestandes erlaubt. Dieser Ansatz war aber nicht mehrheitsfähig.

Die Armee hat drei Aufgaben: Verteidigung, Unterstützung der zivilen Behörden und Friedensförderung. Im Entwicklungsschritt 08/11 wurden die Kampf- und Kampfunterstützungsmittel reduziert und die verfügbaren Mittel zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt.

Im Armeebericht wurden dazu entsprechende Leistungsprofile dargestellt. In der Botschaft werden die mit diesen Aufgaben verbundenen Leistungen ausgeführt. Für die Unterstützung der zivilen Behörden und die Friedensförderung werden für die Leistungen entsprechende Zahlen angegeben. Im Abschnitt Verteidigung sind keine konkreten Angaben vorhanden. Die Aussage: "Die Armee kann rasch beachtliche Fähigkeiten zur Verteidigung zum Einsatz bringen." (Bundesrat 2014a: 6969) hinterlässt eine gewisse Ratlosigkeit. Welche Mittel waren dazu vorgesehen? In der Teilstreitkraft Heer waren dazu zwei mechanisierte Brigaden geplant (Bundesrat 2014a: 6975). Entgegen der Vorlage des Bundesrates beschloss das Parlament die Schaffung von drei mechanisierten Brigaden. Die Mechanisierte Brigade 4 verfügt über keine Panzerbataillone (Kohli 2018: 20). Ist eine mechanisierte Brigade ohne Kampfverbände vollwertig? Dies war auch der Not gehorchend ein Konstrukt der WEA.

In der WEA sollte die Kernkompetenz Verteidigung erhalten und weiterentwickelt werden. Ebendiese Aussage stiess auf Skepsis, da der in der Verfassung enthaltene Auftrag der Armee nicht mehr erfüllbar sei. Damit wurde eine Debatte um den Begriff Verteidigung angestossen. Die Gegner der WEA beschränkten die Verteidigung als Mittel gegen einen militärischen Angriff auf die Schweiz. Der Cda nahm eine entgegengesetzte Position zum traditionellen Verteidigungsbegriff ein (Blattmann 2014: 121). Er geht von einem umfassenderen Verteidigungsbegriff aus, der auch die Unterstützung der zivilen Behörden beinhaltet. Man bemühte sich mit der Umdeutung des Verteidigungsbegriffs, um den Gegnern der WEA Paroli zu bieten. Die Entwicklung der Armee hin zu einem sicherheitspolitischen Allzweckmittel (Multifunktionalität) wurde damit noch bestärkt.

Die Armeereform XXI hatte beansprucht, dass die Armee eine Einsatzarmee ist. Nun hatte man offensichtlich festgestellt, dass das damalige Konzept der Bereitschaft nicht erfüllbar war und man wieder ein "neues" Mobilmachungssystem einführen wollte (Bundesrat 2014a). Es sei

daran erinnert, dass die Mobilmachungsorganisation mit der Armee XXI abgeschafft wurde. Diese Massnahme ist symptomatisch für die WEA. Im Armeeleitbild XXI hatte man ein System der abgestuften Bereitschaft hinausposaunt, ohne sich im Klaren zu sein, dass dies nicht funktionieren könnte (Bundesrat 2001: 1046). Das Beispiel der abgestuften Bereitschaft ist kein Einzelfall, da noch in anderen Bereichen "Konstruktionsfehler" behoben werden mussten. Auch mit der WEA wird die Mehrzahl der Diensttage im Rahmen der Ausbildung absolviert. Nur ein kleiner Teil sind effektive Einsätze.

In der Armee XXI wurde die Ausbildung durch den verstärkten Einsatz von Berufspersonal und Zeitmilitärs professionalisiert. Die Milizkader wurden nur noch für Praktika in den Rekrutenschulen eingesetzt. Dieser Ansatz erzeugte Probleme, da die Berufsmilitärs durch die zusätzliche Beanspruchung überlastet wurden. Dies führte zu vermehrten Abgängen beim Berufspersonal und der schon immer latent vorhandene Personalmangel wurde verstärkt. Auch hier musste ein "Konstruktionsfehler" der Armee XXI behoben werden. Mit der WEA wurde wieder das vollständige Abverdienen der Milizkader eingeführt.

Die WEA wurde im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt. Vom Sollbestand der Armee von 100'000 und vom Ausgabenplafond von 5 Mia. Mit diesen Eckwerten konnte die Armee je nach Erfordernis Leistungen erbringen. Dieser technokratische Ansatz orientierte sich am Grundsatz "design to cost". Sicherheitspolitische Überlegungen spielten keine Rolle mehr. Was passiert, wenn plötzlich eine "Zeitenwende" eintritt und die klassische Verteidigung erneut in den Vordergrund rückt? Das eigentliche Problem der WEA besteht darin, dass vom Beginn der Reform bis zur Vollendung der Umsetzung (2009-2022) 13 Jahre vergangen sind. Das ist ein viel zu langer Zeitraum, da Ende 2022 sicherheitspolitisch ganz andere Bedingungen herrschen. Die WEA liegt im Jahr 2026 völlig quer in der Landschaft, da jetzt allmählich die politischen Entscheidungsträger zur Einsicht gelangt sind, dass eine Aufrüstung der Armee erforderlich ist.

5.5. Vollständige Ausrüstung der Armee

In seinem Votum vom 17.12.2023 nennt Ständerat Salzmann im Plenum das Problem der Ausrüstungslücken (Ständerat 2023a).

Müsste man im Fall eines bewaffneten Angriffs gegen die Schweiz die ganze Armee aufbieten, würden erhebliche Ausrüstungslücken zutage treten. Von den sechs Manöverelementen, also Panzerbataillone und Mech Bat, könnte nur die Hälfte mit mindestens 80 Prozent aller erforderlichen Hauptwaffensysteme und fähigkeitskritischen Systeme ausgerüstet werden. Weiter könnte von den vier Artillerieabteilungen nur eine vollständig mit allen notwendigen Hauptwaffensystemen und fähigkeitskritischen Systemen ausgerüstet werden. Von den 17 Infanteriebataillonen könnten nur sechs mit 80 Prozent aller notwendigen Hauptwaffensysteme und fähigkeitskritischen Systeme ausgerüstet werden. Die Durchhaltetätigkeit der Armee ist heute bezüglich Logistik und Bevorratung stark eingeschränkt.

Das sind erschreckende Angaben über Ausrüstungslücken. Es wird angenommen, dass Ständerat Salzmann mit diesen drastischen Aussagen den Ständerat nicht in die Irre führen wollte.

In einer Informationsschrift "Unsere Schweizer Armee von Morgen" (Verteidigung 2016) wird als Zielsetzung der WEA die vollständige Ausrüstung der Armee genannt. In den weiteren Ausführungen geht es um die vollständige Ausrüstung der Einsatzverbände (Verteidigung 2016: 20). Das relativiert die Formulierung "vollständig ausgerüstet" erheblich, da nur für Einsätze vorgesehene Armee-Einheiten vollständig ausgerüstet werden sollen. Die "vollständige Ausrüstung aller Truppen" sei nicht möglich (Verteidigung 2016: 20). Die vorliegende Informationsschrift war für die Öffentlichkeit bestimmt und die Angaben der Gruppe Verteidigung müssen mit gewissen Vorbehalten aufgenommen werden.

Im Armeebericht wird in Kapitel 3 in einem Standbericht auf Mängel in einzelnen Bereichen eingegangen. Unter dem Titel Ausrüstung und Material (Bundesrat 2010b: 8883) wird ausgeführt, dass nicht alle Verbände vollständig ausgerüstet und militärisch notwendige Systeme nicht beschafft worden sind. Offensichtlich haben die Armeeerform XXI und der Entwicklungsschritt 08/11 zu diesem Zustand geführt. Mit der WEA wurden für die Armee Leistungsprofile eingeführt (siehe Kapitel 5.3). Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz sind ein Teil davon. Es wird eingestanden, dass hier erhebliche Fähig-

keitslücken bestehen. Der Begriff Fähigkeitslücke kommt aus dem Begriffsapparat der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung (Bundesrat 2010b: 8956). Aus den Feststellungen im Standbericht kam man zum Schluss, dass die aktiven Verbände grundsätzlich möglichst vollständig ausgerüstet werden (Bundesrat 2010b: 8925). Es soll in Erinnerung gerufen werden, dass es sich beim Armeebericht um ein vom Bundesrat verabschiedetes und vom Parlament zur Kenntnis genommenes Dokument handelt.

Der Bundesrat ist gemäss Art. 149b Militärgesetz gehalten, periodisch die Zielerreichung bezüglich Armee zu überprüfen und dem Parlament dazu einen Bericht zu verfassen. Am 7.6.2019 legte der Bundesrat dem Parlament den Bericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee vor (Bundesrat 2019). Unter dem Titel 3.3. Vollständige Ausrüstung wird die Problemlage dargestellt. Bei der Durchsicht des Textes entsteht der Eindruck, dass es sich um ziemlich gewundene Formulierungen handelt. Die Auftragserfüllung gemäss Leistungsprofil steht im Vordergrund und damit ist klar, dass die Verteidigung keine hohe Priorität genießt (Bundesrat 2019: 4971). Seit 2018 war die WEA in der Phase der Umsetzung, die bis ins Jahr 2022 andauerte. Die Armee konnte mit dem zur Verfügung stehenden Material knapp das Leistungsprofil erfüllen.

Es taucht ein Begriff auf, der schon in der Botschaft zur WEA (Bundesrat 2014a: 6982) verwendet wurde und temporäre Ausrüstungslücken bezeichnete, die keinen entscheidenden Einfluss auf die Leistungen der Armee hätten. Im Bericht aus dem Jahr 2019 wird eingestanden, dass Ausrüstungslücken schon seit längerer Zeit bestünden (Bundesrat 2019: 4972). Man war zuversichtlich, dass sich das Problem der Ausrüstungslücken mit dem Abschluss der WEA entschärfen würde. So sollen Ausrüstungslücken im Bereich der mobilen Kommunikation (Telekommunikation der Armee) und durch die Einführung eines taktischen Aufklärungssystems (Tasys) nach 2022 behoben werden.

Diese beiden Vorhaben sind von der zeitlichen Dimension von Interesse. Das VBS gibt jedes Jahr einen Projektbericht heraus, der Rechenschaft über die "Top-Projekte VBS" ablegen soll (VBS 2019). Bei beiden genannten Vorhaben handelt es sich um Top-Projekte. Bei der Telekommunikation der Armee wurde das Projekt im Jahr 2008 gestartet und ein Projektende 2035 in Aussicht gestellt. Damit wird von einer Projektdauer von 27 Jahren ausgegangen und sieben Beschaffungsschritten vorgeesehen. Die Projektdauer ist schon etwas ungewöhnlich. Bei Tasys be-

gann das Projekt 2013 und ein Projektende wurde für 2025 vorgesehen (12 Jahre). Die Angaben im Projektbericht entsprechen nicht ganz den Tatsachen, denn im Jahr 2007 und 2008 wurden im Rüstungsprogramm insgesamt 35 Mio für die Erprobung eines taktischen Aufklärungssystems vorgesehen und dann wurde das Vorhaben durch den Abbruch des ISTAR-Programms im Jahr 2010 eingestellt (Verteidigung 2009, Gehrieger 2009: 18). Der Projektbeginn für TasyS ist auf das Jahr 2007 zu datieren und damit ist eine Projektdauer von 18 Jahren vorgesehen. Technischer Fortschritt im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie unterliegt weit kürzeren Zyklen. Damit ist die Projektdauer beider Vorhaben nicht zu verantworten. Darum ist es nicht überraschend, dass Ausrüstungslücken entstehen, weil an kostspieligen Projekten während Jahren "herumgebastelt" wird.

Am 2.6.2023 legte der Bundesrat einen weiteren Bericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee vor (Bundesrat 2023a). Erneut wird unter dem Titel 3.3 vollständige Ausrüstung auf diese Problematik eingegangen. Hatte sich die Situation verbessert? Erneut nimmt man im Bericht dazu keine eindeutige Haltung ein. Die Armee sei in der Lage, die absehbaren Aufgaben kurz- bis mittelfristig zu erfüllen (Bundesrat 2023a: 14). Es sei daran erinnert, dass Russland am 24.2.2022 die Ukraine angegriffen hatte. Immerhin wurde in Aussicht gestellt, die Armee bezüglich Ausrüstung wieder verteidigungsfähig zu machen. Dabei dreht sich alles um das Armeebudget und dessen Erhöhung.

Wiederum wird die Schuldenbremse in der Debatte dieser Frage eine Schlüsselrolle spielen. Der von Ständerat Salzmann dargestellte desolante Zustand der Armee hält im Jahr 2025 immer noch an und eine Wende ist nicht sichtbar.

5.6. Das Problem der Kreditreste

Am 18.5.2014 wurde die Beschaffung des schwedischen Kampfflugzeugs Gripen mit 53.43 % Neinstimmen abgelehnt. Der Gegenstand der Abstimmung war das Gripen-Fondsgesetz gewesen (Bundesrat 2012b: 9323), da das Referendum ergriffen wurde. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich nicht um eine Abstimmung über das Rüstungsprogramm handelte. Der Bundesrat hatte sich dazu entschieden, einen Spezialfonds für die Beschaffung des Kampfflugzeugs zu errichten. Diese Möglichkeit bot Art. 52 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (Fassung 2011), wenn eine formell-gesetzliche Grundlage dazu bestand.

Somit wurde der Gripen-Fonds über Voranschlagskredite aus dem Rüstungsprogramm alimentiert. Durch die Ablehnung des Gripen-Fondsgesetzes konnte dieses Geld nicht ausgegeben werden, da eine anderweitige Verwendung nicht zulässig war. Am 18.5.2014 beschloss der Bundesrat, den Armeefond in den Jahren 2014-2016 zu kürzen (Bundesrat 2014c). Man wollte damit absehbare Kreditreste vermeiden. Durch diesen Entscheid standen den anderen Departementen zwischen 2014 und 2016 800 Mio mehr zur Verfügung. Bundesrat Maurer hatte dem Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen, diese Mittel für andere Vorhaben einzusetzen (Bühler et al. 2014: 10). Bundesrat Maurer zog diesen Vorschlag zurück, da zwei Departemente dagegen opponiert hatten. In der Medienmitteilung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Kreditreste vermieden werden sollten (Bundesrat 2014c).

Am 4.3.2020 reichte Nationalrat Hurter eine Interpellation "Friedensdividende auf Kosten unserer Sicherheit" ein (Nationalrat 2020). Darin wurde auch die Frage nach den Kreditresten angesprochen. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 27.5.2020 ist sehr aufschlussreich. Zwischen 2003 und 2019 seien Kreditreste in der Höhe von 3.3 Mia angefallen. Der grösste Teil dieser Mittel sei in die allgemeine Bundeskasse geflossen und habe dem Abbau der Schulden gedient. Diese Aussage macht sprachlos. Neben der massiven Kürzung des Militärbudgets werden der Armee noch weitere Mittel entzogen und zur Schuldentilgung eingesetzt. Seit 2010 wurde deutlich, dass es in der Armee beträchtliche Ausrüstungslücken gab (siehe Kapitel 5.5). Offensichtlich kümmerte dieser Zustand die politischen Entscheidungsträger nicht, da in der WEA der Armee äusserst knappe Mittel zugestanden wurden (eine Armee "design to cost").

Die unerbittliche Anwendung der Schuldenbremse hat der Armee schweren Schaden zugefügt. Gerade bei Rüstungsausgaben sind Kreditreste unvermeidlich, da Vorhaben nur über einen längeren Zeitabschnitt realisiert werden können. Die anderen Departemente nehmen gegenüber dem VBS eine "höhnische" Haltung ein. Die Armee sei eben unfähig, ihre Mittel richtig einzusetzen und Kreditreste zu vermeiden. Im Jahr 2022 war Bundesrat Maurer Vorsteher des Finanzdepartements. Am 29.6.2022 höhnte der ehemalige Vorsteher des VBS, dass "er nicht sicher sei, ob im VBS Klarheit darüber bestehe, was in den nächsten zehn Jahren beschafft werden könne" (Schäfer 2022: 8).

Ueli Maurer pflegte sich ziemlich undiplomatisch auszudrücken, doch damit wird deutlich, dass Bundesräte unerbittlich die finanziellen Interessen ihrer Departemente vertreten. Die Finanzierung der höheren Ausgaben ist stets das Kernproblem, um die Verteidigungsfähigkeit der Armee wiederzuerlangen.

6. Was kommt nach der WEA?

6.1. Das Ende der grossen Armee Reformen

Seit der Armee reform 95 wurden alle Reformen nach dem gleichen Muster abgewickelt. Es wurde der Handlungsbedarf erkannt, dass eine Reform in Angriff genommen werden musste. Der sicherheitspolitische Bericht enthielt Vorgaben, wie das sicherheitspolitische Instrument Armee eingesetzt werden soll. Im Armeeleitbild respektive Armeebericht wurde die künftige Gestalt der Armee dargestellt. Der Prozess wurde mit der Botschaft zur Armee reform abgeschlossen. Die WEA nahm samt Umsetzung insgesamt 13 Jahre in Anspruch. Dieser Zeitraum ist viel zu lang und es zeigte sich, dass die WEA zu Beginn ihrer Umsetzung im Jahr 2018 schon überholt war. Während des Reformprozesses gab es auch Entwicklungen, die sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Armee auswirkten.

Steht nun eine erneute Armee reform an, da ja ein Handlungsbedarf überdeutlich ist? Für einmal nimmt der Bundesrat zu dieser Frage eine klare Position ein. Im Bericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee (Bundesrat 2023a: 44) wird festgehalten:

Künftige Entwicklungen werden nicht mehr wie bis anhin mittels einer Armee reform auf einen bestimmten Zeitpunkt hin umgesetzt, sondern schrittweise und über Gesetzesrevisionen. Die künftige Weiterentwicklung der Armee wird sich laufend nach den globalen Entwicklungen und Herausforderungen ausrichten.

Das klassische Muster der Armee reform wird als überholt angesehen, und damit wird auch deutlich, dass die Armee 95, die Armee XXI, der Entwicklungsschritt 08/11 und die WEA nicht die erwarteten Resultate erbracht haben. Wozu denn eine Reform durchführen, wenn eine Reform schlussendlich nur immer wieder eine neue Reform erforderlich macht? In den 34 Jahren von 1989 bis 2023 kam die Armee nie aus dem Reformprozess heraus. Befand sich eine Armee reform in der Umsetzung, wurde die Planung der nächsten Armee reform in Angriff genommen.

6.2. Die Wende in der Sicherheitspolitik

Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24.2.2022 hat nach der Auffassung verschiedener politischer Entscheidungsträger eine Zeitenwende eingeleitet. Die Vorsteherin des VBS bekräftigt dies im Vorwort zum Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB 2022: 7) mit ziemlich dramatischen Ausführungen. In den vorangegangenen Jahren war Russland nie ein Thema gewesen. Am 24.11.2021 verabschiedete der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2021 (Bundesrat 2021). Dies war drei Monate vor der Invasion der Ukraine im Februar 2022. Lassen sich im Bericht irgendwelche Hinweise finden, die eine militärische Aktion Russlands überhaupt in Betracht ziehen? Unter dem Titel "Bewaffneter Konflikt" (Bundesrat 2021: 21) werden Aussagen zur Konfrontation zwischen Russland und der NATO gemacht. Die Ukraine wird nur beiläufig erwähnt und der Angriff Russlands wird nicht einmal als Möglichkeit in Betracht gezogen. Man muss sich schon die Frage stellen, wozu sicherheitspolitische Berichte dienen. Es entsteht der Eindruck, dass sie in erster Linie eine Pflichtübung sind und nach Kenntnisnahme des Parlaments in einer Schublade verschwinden.

Die Umsetzung der WEA wurde Ende 2022 abgeschlossen. In einem Bericht wird über das Resultat der Umsetzung der WEA Rechenschaft abgelegt (Bundesrat 2023a). Die WEA entbehrt nicht einer gewissen Tragik, da die Reform in völligem Gegensatz zur Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage stand. Der Sollbestand war auf 100'000 festgelegt und die Verteidigung auf den Erhalt der Kernkompetenz reduziert worden (Bundesrat 2010b: 8884). Damit ist die Schweiz bedingt verteidigungsbereit.

Nach dem 24.2.2022 ging ein Ruck durch das sicherheitspolitische Denken in der Schweiz. Die Armee bedurfte dringend der Anpassung an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen. Es ist Aufgabe der politischen und militärischen Entscheidungsträger, sich in einer derartigen Situation an die Öffentlichkeit zu wenden. Bundesrätin Amherd tat dies in einem Interview am 27.2.2022 (Kucera et al. 2022: 13). Man würde eigentlich erwarten, dass die Vorsteherin des VBS eine klare Position im Kontext mit der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz einnimmt. Davon ist im Interview wenig zu spüren, da nur partiell auf die mangelnde Verteidigungsfähigkeit eingegangen wird. Wiederum hinterlassen die Aussagen von Frau Amherd eine gewisse Ratlosigkeit. Am 9.3.2022 äusserte sich der CdA zum Kriegsausbruch in der Ukraine (Gaf-

ner et al. 2022: 7). Auf die Frage, wie lange die Schweiz alleine auf sich gestellt einen Verteidigungskrieg führen könnte, gab der CdA unumwunden zu, dass "nach ein paar Wochen Schluss" wäre. Das war ein indirektes Eingeständnis, dass die Schweiz nur bedingt verteidigungsbereit ist. Das Argument, dass dann die Neutralität hinfällig wäre und die Schweiz sich einem Bündnis anschliessen könne, ist nicht besonders überzeugend. Offensichtlich hatte noch niemand auf der Kommando-
brücke des VBS bemerkt, dass gehandelt werden musste.

6.3. Die Erhöhung der Armeeaussgaben

Schon in der Debatte um die WEA standen die Armeeaussgaben im Mittelpunkt und dieses Seilziehen zwischen Bundesrat und Parlament erlebt seit 2022 eine Neuauflage. Am 22.3.2022 gab die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates bekannt, dass es ihre Absicht ist, eine Motion mit dem Auftrag an den Bundesrat, die Armeeaussgaben auf 1 % des BIP bis spätestens 2030 schrittweise zu erhöhen (Nationalrat 2022a). Die sicherheitspolitische Kommission des Ständerats reichte am 31.3.23 eine gleichlautende Motion ein. In seiner Stellungnahme vom 13.4.2022 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Beide Motionen wurden durch National- und Ständerat angenommen. Der Bundesrat hatte in seiner Antwort eine Hintertür eingebaut, dass die Erhöhung der Armeeaussgaben später als 2030 erreicht werden könnte.

Was nun folgte, kann nur als politischer Schlagabtausch bezeichnet werden. Bundesrätin Amherd stellte sich auf die Seite des Parlaments und forderte eine schrittweise Erhöhung bis 2030. Wieder einmal manifestierte sich die Schuldenbremse, die eine Erhöhung der Armeeaussgaben auf 1 % des BIP verunmöglichte. Die Mehrheit des Bundesrates stand der Forderung nach Erhöhung der Armeeaussgaben skeptisch gegenüber. In ihrem Votum vom 9.5.2022 vor dem Nationalrat bekräftigte Bundesrätin Amherd ihren Standpunkt und erklärte die geplante Erhöhung der Armeeaussgaben als mit der Schuldenbremse vereinbar (Nationalrat 2022b). Im weiteren Verlauf kam es zu einem Schlagabtausch zwischen Bundesrat Mauer und der Vorsteherin des VBS. In einem Interview erklärte Maurer kurz angebunden, dass die angedachte Erhöhung des Armeebudgets nicht möglich sei (Walser 2022 et al.: 11). In einer Medienkonferenz am 29.6.2022 gab Bundesrat Maurer eine Erklärung im Kontext mit den Armeeaussgaben ab (Schäfer 2022: 8). Er zog ernsthaft in Zweifel, ob die Armee die zusätzlichen Mittel überhaupt verwen-

den und beschaffungsreife Vorhaben aufweisen könne. Das war ein Tabubruch, da ein Bundesrat sich öffentlich nicht in dieser Art über Geschäfte von anderen Departementen äussern kann. Dies war Ueli Maurer egal und es schien, dass er sich daraus geradezu einen Spass machte. Das VBS war irritiert und widersprach den Ausführungen von Bundesrat Maurer. Eine Erhöhung des Armeebudgets auf 1 % des BIP wurde auf 2035 verschoben.

Der nächste Akt wurde am 25.1.2023 eingeleitet. Der Bundesrat hatte an seiner Sitzung Vorentscheide zur Haushaltsbereinigung gefällt (Bundesrat 2023b). Für das Jahr 2024 sollten für die Armee 5.6 Mia budgetiert werden. Für die Finanzplanjahre 2024-2026 wurde ein reales Wachstum von 3 % pro Jahr vorgesehen. Am 15.6.2023 reichte Ständerat Salzmann eine Motion "Erhöhung der Armeeausgaben unter Einhaltung des Finanzhaushaltsgesetzes" ein (Ständerat 2023a). Gemäss der Motion zur Erhöhung der Armeeausgaben (Nationalrat 2022a) sollen die Armeeausgaben bis 2030 auf 1 % des BIP erhöht werden. Der Bundesrat hat diese Frist auf 2035 erstreckt, da die angespannte Haushaltssituation und die Schuldenbremse ein derartiges Wachstum der Armeeausgaben nicht erlaubten. In seiner Stellungnahme zur Motion Salzmann erklärt der Bundesrat die Finanzierung der Armee über den ausserordentlichen Haushalt für nicht zulässig. Die Erhöhung der Armeeausgaben könne nur über das ordentliche Budget erfolgen. Damit waren die Fronten bei der Beratung des Voranschlags 2024 und des Finanzplans 2025 bis 2027 abgesteckt. Ständerat Salzmann hat die Motion bei der Beratung im Ständerat am 14.12.2023 zurückgezogen. Bei der Abstimmung im Nationalrat wurde die Frage nach der Erhöhung der Armeeausgaben im Voranschlag mit Stichentscheid des Nationalratspräsidenten abgelehnt.

Am 22.3.2024 nahm die sicherheitspolitische Kommission des Ständerats die Beratungen zur Armeebotschaft 2024 auf (Ständerat 2024a). Bei der Beratung des Voranschlags 2024 beschloss das Parlament im Dezember 2023, die Armeeausgaben nicht zu erhöhen. In einer Medienmitteilung der Kommission wurde verklausuliert von der "allfälligen Erhöhung der finanziellen Mittel und den Modalitäten einer ausserordentlichen Finanzierung des Armeebudgets" gesprochen, die an der Sitzung im April diskutiert werden sollte. Im Januar 2024 wurde bekannt, dass die Armee mit Liquiditätsengpässen konfrontiert war (Kapitel 6.6). Die Erhöhung des Armeebudgets auf 1 % des BIP war auf das Jahr 2035 festgesetzt worden, da die Lage im Bundeshaushalt und die Schuldenbremse nichts anderes zuliesse.

Schon am 24.4.2024 sickerte durch, dass es einen "Geheimdeal um Armee-Milliarden" gäbe (Ballmer 2024: 2). Die Sitzung der sicherheitspolitischen Kommission fand am 25.4.2024 statt. In einer Medienmitteilung wurde bekannt gegeben, dass die Kommission eine Motion verabschiedet hat, die den Bundesrat beauftragt, ein "Bundesgesetz über einen ausserordentlichen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und den Frieden in Europa angesichts des Krieges gegen die Ukraine" auszuarbeiten (Ständerat 2024b). Es sollen der gesamte finanzielle Zusatzbedarf ab 2025 für die Nachrüstung der Armee (10.1 Mia) bis 2030 und der Schweizer Beitrag für den Wiederaufbau in der Ukraine (5 Mia) bereitgestellt werden (Ständerat 2024c). Eine Minderheit der Kommission aus der Ratsrechten hatte die Motion abgelehnt.

Die Schuldenbremse war bisher das Haupthindernis, um das Armeebudget substanziell zu erhöhen. Mit der Motion für einen spezialrechtlichen Fonds sollte eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, um das Armeebudget ausserhalb des Bundesbudgets mit den erforderlichen Mitteln auszustatten. Die 5 Mia für die Ukraine waren ein Zugeständnis an die Ratslinke, damit die Mittel für Entwicklungshilfe im Bundeshaushalt nicht angetastet werden. Es ist nachvollziehbar, dass die Ständeräte aus dem bürgerlichen Lager skeptisch gegenüber dieser Lösung waren. Am 22.5.2024 wurde die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 24.3467 veröffentlicht (Ständerat 2024c). Er beantragt die Ablehnung der Motion. Es ist damit schwer vorstellbar, dass die Erhöhung des Armeebudgets über ausserordentliche Ausgaben erfolgen kann. Der Ständerat lehnte die Motion ab. Das Polittheater um die Erhöhung der Armeeaussgaben war um einen Akt reicher geworden.

Ein neues Kapitel zur Armeefinanzierung wurde am 26.6.24 von Bundesrätin Amherd selbst hinzugefügt. Es ging um den sogenannten "10-Milliarden-Geheimplan", der vom Bundesrat abgelehnt wurde (Farhagi 2024: 11). Die Medien sprachen von einem Geheimplan, doch es ging um den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028. Der Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen war Bestandteil der Armeebotschaft 2024 (Bundesrat 2024a). Gemäss der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV 2025: 5):

Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben.

Die Armeebotschaft war auf den 14.2.24 datiert. Welche Rolle spielte der sogenannte "Geheimplan"? Der Zahlungsrahmen der Armee für die Jahre 2025-2028 hätte um 4 Milliarden erhöht werden sollen, und dazu hätte man einen temporären Armeefonds geschaffen, der auf 10 Milliarden beschränkt gewesen wäre (Nationalrat 2024). Die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates beschloss am 13.8.24 Nichteintreten auf den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028. Sollten die zusätzlichen Mittel im Zahlungsrahmen mit einem Fonds abgedeckt werden oder sollten Einsparungen in anderen Bereichen diese Mittel bereitstellen? Der Ansatz mit der Finanzierung über einen Fonds wurde verworfen. Am 9.12.24 stand endgültig fest, dass der Zahlungsrahmen der Armee für die Jahre 2025-2028 um 4 Milliarden erhöht wird (VBS 2024). Dies beruhte auf Beschlüssen beider Kammern. Es wird noch weiter festgehalten, dass die Kompensationen im Rahmen der Beratungen zum Budget und Finanzplan beschlossen würden.

Die Debatte um die Finanzierung der Armee kam mit der Armeebotschaft 2025 wieder in Gang. Die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates beantragt am 7.4.25 einen zusätzlichen Verpflichtungskredit von einer Milliarde Franken für Munition (Nationalrat 2025). Dieser Kredit war in der Botschaft des Bundesrates nicht vorgesehen gewesen. In der Sommersession lehnte der Nationalrat den von der sicherheitspolitischen Kommission beantragten Kredit ab. Auch der Ständerat lehnte besagten Zusatzkredit ab.

Am 27.11.2025 sickerte durch, dass der Vorsteher des VBS beabsichtigt, mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zusätzliche Mittel für die Armee bereitzustellen (Rhyn et al. 2025: 7). Damit wurde das leidige Thema der Finanzierung der Armee um ein Kapitel erweitert. Weitere Vorschläge zu diesem Thema wurden genannt. Die FDP schlug vor, durch den Verkauf von Swisscom-Aktien zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Es mahnt schon etwas an einen Verzweiflungsakt, dass unausgelegene Vorschläge in die Öffentlichkeit gelangen. Ende 2025 ist die Situation in Hinblick auf die Armeefinanzierung immer noch ungeklärt. Am 28.1.2026 hat der Bundesrat das VBS beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Mehrwertsteuererhöhung zur Stärkung der Sicherheit auszuarbeiten (Bundesrat 2026). Endlich hatte sich der Bundesrat dazu durchgerungen, die Finanzierung der Armee zusätzlich mit einer Steuererhöhung sicherzustellen. Dieser Vorschlag wurde mit sehr mässiger Begeisterung aufgenommen. Die politische Rechte reagierte eisig auf die Mehrwertsteuererhöhung, da Steuererhöhungen generell mit einem

Tabu belegt sind. Die politische Linke ist überzeugt, dass damit die unteren Einkommensklassen zur Kasse gebeten werden (Berner 2026: 7). Es ist leider abzusehen, dass das jahrelange Gezänk um die Armeefinanzen nicht beendet wird.

6.4. Die Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit

In Kapitel 5.3 wurde im Leistungsprofil von der Erhaltung und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung ausgegangen. In der offiziellen Auffassung wurde die Verteidigungsfähigkeit immer noch als beachtlich eingestuft (Kapitel 5.4), obwohl nur noch minimale Kräfte zur Verteidigung verfügbar waren und sich massive Ausrüstungslücken zeigten. Man hatte die Hoffnung, mit diesem Kern an Verteidigungsfähigkeit überleben zu können. Die Umsetzung der WEA wurde Ende 2022 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt verfügte die Armee nur noch über eine minimale Verteidigungsfähigkeit. Eine gute Regierungsführung erhebt den Anspruch, insbesondere in der Sicherheitspolitik rechtzeitig den Handlungsbedarf zu erkennen.

Es gibt zwei Tendenzen in der Sicherheitspolitik, die die Verteidigungsfähigkeit auf unterschiedliche Art beurteilen. Die eine Strömung setzt auf Kontinuität und vertritt die Auffassung, dass die Schweiz grundsätzlich verteidigungsfähig ist und kein Handlungsbedarf besteht. Die andere Strömung will einen Paradigmenwechsel, da die Verteidigungsfähigkeit mit den bestehenden Mitteln als ungenügend angesehen wird. Der Angriff Russlands auf die Ukraine hat diese Neuausrichtung der Sicherheitspolitik ausgelöst.

Man muss sich auch bewusst sein, dass sich die Verhältnisse in der Ausgestaltung der Sicherheitspolitik in den vergangenen dreissig Jahren grundsätzlich verändert haben. Die Armee war durch den ständigen Reformprozess als Mittel der Sicherheitspolitik nicht mehr glaubwürdig. Es wurden sicherheitspolitische Konzeptionen entwickelt, die die Armee nur als eine Art Leistungserbringer ansahen. Es ist natürlich schwierig, einzugestehen, dass man einen falschen Weg eingeschlagen hat und die geschmähte Verteidigungsfähigkeit jetzt wieder eine wichtige Rolle spielt.

Die Kontinuität in der Sicherheitspolitik ist Bestandteil des sicherheitspolitischen Berichts 2021 (Bundesrat 2021). Dieser bewahrende Trend erkennt keinen Handlungsbedarf, da ja eine ausreichende Verteidi-

gungsfähigkeit vorhanden sei. In gewissen Ansätzen geht man noch weiter und relativiert sogar den Begriff der Abschreckung (Bundesrat 2021: 10). Abschreckung wird in der modernen Kriegsführung als wirkungslos aufgefasst. Das sind schon ungewöhnliche Auffassungen, die eigentlich eher armeekritischen Kreisen zugeschrieben werden könnten.

Am 1.3.2022 reichte Ständerat Dittli die dringliche Interpellation "Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee" ein (Ständerat 2022a). Die Feststellung von Ständerat Dittli ist unmissverständlich: Der Verteidigungsauftrag kann nur ungenügend erfüllt werden. Die Interpellation Dittli stand offenbar unter dem Eindruck der Invasion Russlands in die Ukraine. Hier tritt die andere Strömung in der Sicherheitspolitik zutage, die der bewahrenden Strömung völlig entgegengesetzt ist. Die Antworten des Bundesrates auf die Interpellation sind wenig überzeugend. Die Armee soll verstärkt auf das Bedrohungsspektrum hybrider Konflikte ausgerichtet werden. Diese Aussage ist ambivalent, denn der Begriff "hybrider Konflikt" ist umstritten. Eine klare Aussage zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit wird nicht gemacht. Der Terminus "Verteidigungsfähigkeit" unterliegt beim Bundesrat einem völligen Tabu. Immerhin wird angekündigt, dass der Bundesrat einen Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht vorlegen wird.

Am 15.3.2022 diskutierte der Ständerat die dringliche Interpellation Dittli (Ständerat 2022b). Die Ständeräte Dittli und Salzmann bemängeln die Antworten des Bundesrates und bekräftigen in ihren Voten, dass eine Stärkung der Verteidigungsfähigkeit dringlich und die Position des Bundesrates als "passiv" und "defensiv". Aus den Voten der übrigen Ständeräte wird deutlich, dass ganz gegensätzliche Positionen eingenommen werden. Ständerat Jositsch vertritt die abenteuerliche Auffassung: "In einem konventionellen Krieg wäre es unmöglich, das Land (die Schweiz) zu verteidigen." Eine derartige Aussage macht sprachlos. Die Positionen der beiden Strömungen klaffen weit auseinander und der so wichtige Konsens in sicherheitspolitischen Fragen ist nicht einmal ansatzweise vorhanden.

Aufschlussreich ist das Votum von Bundesrätin Amherd. "Das VBS und die Armee haben die aktuelle Bedrohungslage bereits durchgehend in ihren Planungen der letzten Jahre berücksichtigt." Dies mag in Ansätzen vielleicht zutreffen (Beschaffung des F-35), doch von einer durchgehenden Stärkung der Verteidigungsfähigkeit kann keine Rede sein. Bundesrätin Amherd spricht vom "Erhalt der Verteidigungsfähigkeit".

Der Bundesrat ist zu diesem Zeitpunkt offensichtlich nicht willens, eine Stärkung der Verteidigungsfähigkeit in Erwägung zu ziehen.

Am 7.9.2022 legte der Bundesrat den Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 vor (Bundesrat 2022). Man würde eigentlich erwarten, dass der Bundesrat jetzt eine klare Position im Kontext der Verteidigungsfähigkeit einnimmt. Das ist nicht der Fall. Es bleibt schlicht unergründlich, warum ein Handlungsbedarf nicht erkannt und eine Position des Abwartens eingenommen wird.

Am 12.1.2023 reichte die sicherheitspolitische Kommission des Ständerats ein Postulat "Verteidigungsfähigkeit der Schweiz" ein (Ständerat 2023b). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, einen Bericht vorzulegen, wie die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz wieder gestärkt werden kann. Offensichtlich war die Kommission mit den Aussagen des Zusatzberichtes zum sicherheitspolitischen Bericht nicht zufriedengestellt. Es ist schon bemerkenswert, dass die Initiative zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit stets aus der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats kommt. Als Frist wurde der August 2023 festgesetzt. Der Bundesrat konnte den Bericht erst am 31.1.24 vorlegen.

Auf Initiative des CdA wurde am 17.8.2023 der Bericht "Die Verteidigungsfähigkeit stärken" der Öffentlichkeit vorgestellt (Verteidigung 2023). Selbst Mitarbeiter der Gruppe Verteidigung hatten bis zum Publikationsdatum von der Existenz und vom Inhalt des Berichts keine Kenntnis. Der Bericht wird von der Gruppe Verteidigung verantwortet und wurde vom Bundesrat nicht verabschiedet. Somit kann er auch nicht vom Parlament zur Kenntnis genommen werden. In diesem Sinne hängt dieses Dokument "in der Luft". Es ist möglich, dass der CdA die Flucht nach vorn angetreten hat, um den Inhalt des Postulatsbericht zu beeinflussen. Es kann der Umstand positiv gewertet werden, dass die Verwaltung die Initiative ergriffen hat, da der Bundesrat weiterhin eine passive Haltung einnimmt. Es sei nebenbei bemerkt, dass Bundesrätin Amherd bei der Veranstaltung, wo der Bericht mit grossem Aufwand vorgestellt wurde, abwesend war. Die Botschaft des Berichts ist unmissverständlich: "Die Verteidigungsfähigkeit stärken". Eine Aussage belegt den Paradigmenwechsel in der Auffassung, wie Verteidigung praktiziert werden soll (Verteidigung 2023: 11):

Die Armee leistet schon allein durch ihre Existenz, ihre Bereitschaft und ihre Ausrüstung einen präventiven Beitrag zu Sicherheit, Frieden und Stabilität.

Damit wird deutlich, dass die während über dreissig Jahren infrage gestellte Existenz der Armee nicht mehr haltbar ist. Im sicherheitspolitischen Bericht 2021 und im Zusatzbericht sucht man vergeblich nach solchen Aussagen. Erst im Bericht zum Postulat der sicherheitspolitischen Kommission (Bundesrat 2024b: 5) wird diese Aussage wörtlich übernommen. Im Bericht der Gruppe Verteidigung wird skizziert, wie der Paradigmenwechsel hin zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit ausgestaltet werden soll.

In der ersten Jahreshälfte 2024 wurden zwei Dokumente vom Bundesrat vorgelegt, die die Debatte um die Verteidigungsfähigkeit wesentlich beeinflussen werden. Es geht um den Bericht zum Postulat der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats (Ständerat 2023b) und die Armeebotschaft 2024 (Bundesrat 2024a). Die Armeebotschaft ist eigentlich ein Routinegeschäft, doch für das Jahr 2024 wurde ein neuer Ansatz gewählt. Dem Parlament wird ein Bundesbeschluss über die Eckwerte zur Ausrichtung der Armee bis 2035 vorgelegt (Bundesrat 2024a: 12). Es geht um die Umsetzung der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung. Im Postulatsbericht (Bundesrat 2024b) konnte sich der Bundesrat nicht mehr um ein Bekenntnis zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit drücken. Der Bericht ist mehr oder weniger die Kurzfassung des Berichts "Die Verteidigungsfähigkeit stärken" (Verteidigung 2023). Es ist weitgehend offen, welche Strömung sich durchsetzen wird.

6.5. Die Schaffung eines Staatssekretariats für Sicherheitspolitik

Am 19.4.2023 gab der Bundesrat bekannt, dass auf den 1.1.2024 ein Staatssekretariat für Sicherheitspolitik geschaffen werden soll (Bundesrat 2023c). Es war die erklärte Absicht, den zivilen Sicherheitsbereich im VBS zu stärken. Als Aufgabe wird die "Erarbeitung und Koordination der strategischen Grundlagen zur gesamtheitlichen Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik" genannt. Eine äusserst sperrige Aufgabenbezeichnung, die ein etwas ungutes Gefühl hinterlässt. Innerhalb des Generalsekretariats VBS gab es bis zum 31.12.2023 eine Organisationseinheit Sicherheitspolitik, die bis 2009 mit Direktion für Sicherheitspolitik bezeichnet wurde. Damals war Bundesrat Maurer Departementschef und es ist nachvollziehbar, dass er ganz nach der SVP-Doktrin die bürokratische Bezeichnung Direktion zum Verschwinden ge-

bracht hat. Gemeinhin sprach man im Departement von Sipol. Sipol hatte die Federführung für die Erarbeitung der sicherheitspolitischen Berichte inne. Es ist durchwegs nachvollziehbar, dass die Zusammenarbeit mit anderen Stellen der Bundesverwaltung schwierig war, da die Auffassungen zu gewissen Fragen stark auseinandergingen. Sipol hatte die Angewohnheit, anderen Organisationseinheiten im VBS Vorschriften zu machen. Die sicherheitspolitischen Berichte 2010, 2016 und 2021 zeichnen sich nicht durch eine überragende Qualität aus.

Am 19.2.2018 gab das VBS bekannt, dass Pälvi Pulli die Nachfolge von Dr. Christian Catrina als Chefin Sicherheitspolitik antreten werde. Dr. Catrina war seit 1998 im VBS federführend an der Erstellung der sicherheitspolitischen Berichte 2000, 2010 und 2016 beteiligt gewesen. Seit dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 war der Einfluss der Armee auf die Inhalte stetig zurückgegangen. Frau Pulli wird in einem Artikel des Magazins und in der NZZ am Sonntag als wichtigste sicherheitspolitische Beraterin des Bundesrates bezeichnet (Lenz 2022: 12, Cassidy 2022: 12). Hier muss einmal klargestellt werden, dass es im VBS keinen "sicherheitspolitischen Berater resp. Beraterin" gibt, der eine ähnliche Stellung wie in der US-Administration innehat. Diese Bezeichnung löst bezogen auf die Schweiz Stirnrunzeln aus. Im Bundesrat besteht ein Sicherheitsausschuss (SiA), der durch die Vorsteher resp. Vorsteherinnen des VBS, EDA und EJPD gebildet wird (Bundesrat 2023d). An den Sitzungen des SiA nimmt vom VBS ex officio der Direktor des NDB teil. Frau Pulli kann demnach optional zu den Sitzungen eingeladen werden. Die Vorstellung, dass Frau Pulli dem Gesamtbundesrat Vortrag hält, ist absurd, da nur dem Präsidenten der Nationalbank, dem Direktor der Finanzmarktaufsicht und dem General dieses Recht zusteht. Offensichtlich haben die Autoren dieses Berichts keine besonders guten Kenntnisse über die Gepflogenheiten der sicherheitspolitischen Führung. Das EDA und das EJPD würden es niemals zulassen, dass eine Vertreterin des VBS eine Vorrangstellung hat. Das eigentliche Beratungsorgan des SiA ist die Kerngruppe Sicherheit (KGSi).

Somit war ziemlich durchsichtig, dass Frau Pulli ab dem 1.1.2024 Staatssekretärin für Sicherheitspolitik werden würde. Am 15.9.2023 ernannte der Bundesrat Botschafter Jean-Daniel Ruch zum neuen Staatssekretär für Sicherheitspolitik (Bundesrat 2023e). Das war selbst für Insider eine ziemliche Überraschung, da Bundesrätin Amherd entgegen ihren Grundsätzen keine Frau und keine Getreue für diesen Posten dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen hatte. Es hatte auch eine Weile gedauert, bis eine geeignete Person gefunden werden konnte. Wer die Bundesver-

waltung nur etwas kennt, der weiss, dass Frau Amherd mit der Kandidatur Pulli beim Bundesrat aufgelaufen ist. Frau Pulli war für den Bundesrat offensichtlich "minder genehm" (Häsler 2023a: 22). Insbesondere ging in der Gruppe V ein hörbares Aufatmen durch die Amtsräumlichkeiten.

In einer sehr dürren Mitteilung wurde am 25.10.23 der Amtsverzicht von Botschafter Jean-Daniel Ruch angekündigt (Bundesrat 2023f). Selbst für abgebrühte Beamte war diese Ankündigung eine Sensation. Hin und wieder wird ein Chefbeamter von seinem Posten entfernt, da offensichtlich hinreichende Gründe vorliegen, dass eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist (z. B. Fall Nef, Fall Bock). Dass vor einem Amtsantritt unfreiwillig auf die neue Funktion verzichtet wird, ist äusserst selten, und das Problem wird dann ohne grosses Aufsehen behoben. Nun kam die Debatte erneut in Gang, ob die Schaffung dieses Staatssekretariats überhaupt notwendig sei (Häsler 2023b: 19). Auch die Finanzdelegation ging in ihrem Jahresbericht 2023 auf die Schaffung des Staatssekretariats ein und vertrat dabei eine skeptische Haltung (Finanzdelegation 2024: 56). Dabei machte Frau Amherd keine gute Figur. Es gab Schwierigkeiten, den Posten des Staatssekretärs zu besetzen. Es sickerte auch durch, dass langjährige Mitarbeiter aus der Organisationseinheit Sicherheitspolitik gekündigt haben (Marti 2023: 11). Am 22.12.2023 hielt der Bundesrat seine letzte ordentliche Sitzung im Jahr 2023 ab. Im Vorfeld war schon darüber spekuliert worden, ob es Frau Amherd noch schaffen würde, den Posten des Staatssekretärs für Sicherheitspolitik zu besetzen. Dieses Personalgeschäft war, gelinde gesagt, bisher sehr holperig verlaufen. In der Tat schritten am 22.12.2023 um 1330 Bundesrätin Amherd, Vizekanzler Simonazzi und Markus Mäder zur Pressekonferenz im Medienzentrum des Bundes. Markus Mäder wurde auf den 1.1.2024 zum Staatssekretär für Sicherheitspolitik ernannt (Bundesrat 2023g). Damit übernimmt ein höherer Stabsoffizier (Brigadier) die Federführung in der Sicherheitspolitik. Dies entspricht in keiner Weise der bisherigen Praxis, da eine Offizierslaufbahn in der Sphäre der Chefbeamten des Bundes zur Seltenheit geworden ist und die "sicherheitspolitischen Experten" aus einem abgehobenen akademischen Milieu stammten. Frau Pulli erhielt den Trostpreis und wird Stellvertreterin von Staatssekretär Mäder.

6.6. Die Liquiditätsengpässe im Armeebudget

Am 31.1.2024 berichtete Radio SRF im Echo der Zeit (SRF 2024), dass bei der Armee "ein Milliardenloch" besteht. Schon am 26.1.2024 hatte die Gruppe Verteidigung mitgeteilt, dass verschiedene Armeeanlässe abgesagt werden (Verteidigung 2024). Schon diese Mitteilung hatte ein ungewöhnliches Echo erfahren, da sich der CdA dazu erklären musste. Am 1.2.2024 hielt die sicherheitspolitische Kommission des Ständerats ihre Sitzung ab. Bundesrätin Amherd und der CdA mussten der Kommission in dieser Sache Rechenschaft ablegen. Die Departementschefin gab der Presse keine Interviews und zog mit ausdruckslosem Gesicht an den Pressevertretern vorbei.

Zum besseren Verständnis dieser Problemlage sollen die verschiedenen Aspekte und Begriffe erklärt werden. Der Bundesrat legt jedes Jahr dem Parlament eine Armeebotschaft vor. In der Armeebotschaft 2023 waren drei Bundesbeschlüsse enthalten. Der Bundesbeschluss über das Rüstungsprogramm 2023, der Bundesbeschluss über die Beschaffung von Armeematerial 2023 und der Bundesbeschluss über das Immobilienprogramm VBS 2023. In der Armeebotschaft ist von Verpflichtungskrediten die Rede. Verpflichtungskredit (EFD 2024):

Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat ermächtigt ist, für ein bestimmtes Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist in der Regel dann einzuholen, wenn die Ausführung eines Vorhabens über das laufende Voranschlagsjahr hinaus zu Zahlungen führt.

Die in der Armeebotschaft enthaltenen Vorhaben werden über mehrere Jahre hinweg realisiert und die Bezahlung der Leistungen wird anhand von Zahlungsmeilensteinen vorgenommen, die vertraglich festgelegt sind.

Jedes Jahr beschliesst das Parlament über den Voranschlag des Bundes für das kommende Jahr. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich um ein anderes Geschäft als die Armeebotschaft handelt. Der Voranschlag (auch Budget genannt) ist eine Zusammenstellung von Aufwänden und Investitionsausgaben sowie Erträgen und Investitionseinnahmen für ein Jahr. Der Kredit "Rüstungsaufwand und -investitionen" beinhaltet die Ausgaben für die zeit- und bedarfsgerechte Neubeschaffung von Rüstungsmaterial für die Armee. Mit diesem Kredit werden in der Budgetperiode die Zahlungen vorgenommen, die durch die Erbrin-

gung von Leistungen für die Armee angefallen sind. In der Vergangenheit sind in diesem Bereich vorhandene Kredite nicht ganz aufgebraucht worden. Diese Kreditreste wurden dann für den Schuldenabbau verwendet (siehe Kapitel 5.6). Jetzt kann es sein, dass die im Vorschlag beschlossenen Mittel für die Zahlung der eingegangenen Verpflichtungen nicht ausreichen. Dies ist in der Vergangenheit ab und zu mal eingetreten, doch für das Jahr 2024 war der Betrag von 800 Mio ungewöhnlich hoch.

In der anschliessenden Pressekonferenz trat der CdA auf und schon die Länge des Anlasses (mehr als 50 Minuten) war ungewöhnlich. Der CdA betonte in seinem Votum, dass die Armee ihre Verteidigungsfähigkeit stärken müsse. In einem ersten Teil wurden die Erhöhung des Armeebudgets auf 1 % des BIP und die Verschiebung des Zeitpunkts von 2030 auf das Jahr 2035 erörtert (siehe Kapitel 6.3). Diese Verschiebung und die angespannte Lage im Budget vom Jahr 2024 und in den Finanzplanjahren 2025-2027 führen zu einer Verminderung der Mittel um 11.7 Mia. Für das Jahr 2024 fehlen liquide Mittel in der Grössenordnung von 800 Mio, die auf das Jahr 2025 verschoben werden konnten. Dieser Prozess wird noch bis ins Jahr 2028, mit abnehmenden Beträgen, andauern. Die Absage der Armeeanlässe hat keinen Zusammenhang mit der Verschiebung der Zahlungen von Rüstungsvorhaben. Damit ist der Funktionsaufwand der Gruppe Verteidigung angesprochen, die die jährlichen Mittel für den Betrieb bereitstellt. Darin waren auch die Mittel für besagte Armeeanlässe vorgesehen.

Der CdA betonte ausdrücklich, dass für das Jahr 2024 kein Liquiditätsengpass besteht, da die Zahlungen auf die Folgejahre verschoben werden konnten. Ein Hauptproblem liegt darin, dass die Erhöhung des Armeebudgets (1 % BIP) von 2030 auf 2035 verschoben wurde. Auch die dringlichen Vorhaben im Bereich des Heeres (Artillerie, Panzer) können erst ab 2028 in die Wege geleitet werden. Damit wird der Erneuerungsbedarf von völlig veralteten Systemen (Panzerhaubitze M 109, Schützenpanzer 63) akut, da die Möglichkeiten von Nutzungsverlängerungen und Werterhalt völlig ausgereizt sind.

6.7. Sicherheitspolitische Strategie 2026

Bisher hatte der Bundesrat dem Parlament regelmässig sicherheitspolitische Berichte vorgelegt. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Qualität dieser Berichte abgenommen und der Umfang zugenommen. Es waren darin auch Aussagen enthalten, die sich als Irrwege entpuppt haben. Seit dem Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 (Bundesrat 2022) hatte sich der Bundesrat nicht mehr in einem Grundsatzpapier zur Sicherheitspolitik verlauten lassen. Insbesondere die Debatte um die Armeefinanzierung und die Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit erforderten klare Aussagen zur Sicherheitspolitik. Staatssekretär Mäder betonte, dass eine Strategie vorgelegt wurde und kein Bericht (Berner et al. 2025: 9). Man kann davon ausgehen, dass Herr Mäder die Bezeichnung "Strategie" bewusst gewählt hat. Es lässt erwarten, dass in der Sicherheitspolitik eine klare Haltung eingenommen wird.

Hat sich jetzt der Bundesrat dazu durchgerungen, den Paradigmenwechsel anzuerkennen und der Sicherheit eine hohe Priorität einzuräumen? Das Motto der vorliegenden sicherheitspolitischen Strategie lautet "umfassende Sicherheit". Diese Begrifflichkeit ist nicht neu, da der Begriff "umfassend" schon im Gebrauch war. So wurde im sicherheitspolitischen Bericht 2000 vom "umfassenden Sicherheitsbegriff" gesprochen (Bundesrat 1999a: 10). Der Begriff "umfassende Sicherheitspolitik" wurde im Bericht 2010 geprägt (Bundesrat 2010a: 5134). In der Strategie 2026 wird auf die "umfassende Sicherheit" mehrfach eingegangen und deren Bewandtnis ausführlich dargelegt (Bundesrat 2025: 12-13). Im gesamten Text wird stets das Begriffspaar "umfassende Sicherheit" verwendet. Dies mag dem Leser als semantische Spitzfindigkeit erscheinen, doch es besteht ein gradueller Unterschied zwischen einer sicherheitspolitischen Strategie der "umfassenden Sicherheit" und der bisherigen Sicherheitspolitik.

Seit der Armee reform 95 sind die Bestände und die Ausrüstung der Armee drastisch reduziert worden. Die Armeeführung hat schon im Jahr 2023 die mangelnde Verteidigungsfähigkeit angemahnt und in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wurde der Bundesrat zum Handeln aufgefordert (siehe Kapitel 6.4). Beinhaltet die sicherheitspolitische Strategie 2026 die Aussagen, die eine glaubwürdige Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit vorsehen? In der Strategie sind drei Stossrichtungen enthalten. Eine davon betrifft Massnahmen zur Erhöhung

der Verteidigungsfähigkeit (Stossrichtung 3) (Bundesrat 2025: 55-59). In den vergangenen sicherheitspolitischen Berichten wurden Fragen zur Armee erörtert, die in ihrer Detaillierung völlig aus dem Rahmen fielen und schlicht grotesk waren.

In Kapitel 4 der Strategie wird eine bemerkenswerte Aussage gemacht (Bundesrat 2025: 30):

Insgesamt sollen die Schutz-, Abwehr- und Verteidigungsfähigkeiten und die Resilienz der Schweiz und ihrer Bevölkerung potenzielle Angreifer – staatliche oder nichtstaatliche – davon überzeugen, dass die Kosten eines Angriffs den angestrebten Nutzen übersteigen. Eine solche Abhaltewirkung (Dissuasion) entsteht durch die Kombination von Entschlossenheit, des Zusammenwirkens ziviler und militärischer Fähigkeiten und einer hohen Resilienz der Gesellschaft und des Staates. Zusätzlich zu früheren Konzepten von Dissuasion spielt die internationale Kooperationsfähigkeit eine wichtige Rolle. Ein potenzieller bewaffneter Angreifer muss damit rechnen, dass sich die Schweiz allein oder mit anderen Staaten verteidigen kann.

Der Begriff Dissuasion wird ohne irgendwelche Vorbehalte verwendet. Dieser Begriff wurde nach dem Ende des Kalten Krieges mit einem Tabu belegt. Die Abkehr von der Dissuasion wurde im sicherheitspolitischen Bericht 2000 vollzogen (Bundesrat 1999a: 57):

Damit vollzieht die Armee den Übergang von der Strategie der Abhaltewirkung durch Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit (Dissuasion) zu einer Mehrfachstrategie der Kooperation, einerseits im Rahmen des sicherheitspolitischen Instrumentariums im Inland und andererseits mittels wechselseitiger Verstärkung der Sicherheitsdispositive mit Partnerstaaten und Stabilisierungsanstrengungen im gemeinsamen strategischen Umfeld.

Diese sogenannte "Mehrfachstrategie der Kooperation" kann endgültig als gescheitert angesehen werden. In der Strategie 2026 werden zusammen mit der Dissuasion die internationale Kooperationsfähigkeit hervorgehoben, die sich aber vom bisherigen Ansatz unterscheidet. Etwas überspitzt ausgedrückt ist man vom bisherigen Sicherheitsdenken zu den Grundsätzen des Kalten Krieges zurückgekehrt.

In der Strategie 2026 werden 3 Stossrichtungen dargestellt. Eine beinhaltet die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit (Bundesrat 2025: 33). Damit sind als Zielsetzungen eine verteidigungsbereite Armee und eine Verteidigung in Kooperation enthalten (Bundesrat 2025: 34). Bisher

hatte sich der Bundesrat seit über 30 Jahren noch nie so klar Stellung bezogen. In einem Katalog werden zwölf Massnahmen aufgeführt (Bundesrat 2025: 55-59). Die dreissigjährige Epoche der desaströsen Armee-reformen ist vorbei und ein eigentlicher Paradigmenwechsel wird angestrebt. Bemerkenswert ist das Fehlen eines "Preisschildes". Die aufreibenden Diskussionen im Rahmen der WEA scheinen ein Relikt aus der Vergangenheit zu sein. Die Ergebnisse der Vernehmlassung liegen noch nicht vor, doch es ist bemerkenswert, dass der Bundesrat seine eher "verzagte" Haltung überwunden hat.

7. Bedingt verteidigungsbereit

Zu Beginn des Jahres 2026 ist die Schweiz nur bedingt verteidigungsbereit. Die Armee verfügt nicht über die Bestände an Personal und Material, um eine glaubwürdige Verteidigungsfähigkeit zu demonstrieren. Zu lange hat man sich der Auffassung widersetzt, dass ein Rückfall in die Konfrontation möglich ist (Bundesrat 1990: 870). Dass dieser Zustand jetzt sehr deutlich hervortritt, entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da man jahrelang dies für unmöglich hielt. Es brechen höchst unsichere Zeiten an, da die Tektonik der internationalen Ordnung an Fahrt aufgenommen hat. Der Kleinstaat Schweiz muss sich den neuen Gegebenheiten anpassen und sich von der Illusion verabschieden, sich auf eine regelbasierte internationale Ordnung verlassen zu können. Ein Element davon ist die Fähigkeit, sich verteidigen zu können. Das Hauptelement der Verteidigung bildet die Armee. Es muss ein breiter Konsens darüber bestehen, dass es eine verteidigungsbereite Armee braucht.

Die seit 1990 angestossenen Armee Reformen und Veränderungen haben den Zustand der bedingten Verteidigungsbereitschaft erzeugt. Die Armee 95 beruhte auf einer Reihe von Faktoren, die durchwegs nachvollziehbar waren. Die im Jahr 1989 bestehende Armee konnte nicht mehr aufrechterhalten werden. Einsparungen liessen sich durch die Reduktion auf einen Sollbestand von 400'000 und die Ausserdienststellung von veraltetem Material und Infrastruktur erzielen. Die in späteren Armee Reformen vollzogenen Einsparungen, die als Friedensdividende etikettiert wurden, spielten keine Rolle. Der sehr enge Fahrplan für die Konzipierung der Armee 95 muss als kritisch beurteilt werden. Die Existenz von Konstruktionsfehlern, wie der Zweijahresrhythmus der Wiederholungskurse, war ein Argument, um die Armee XXI in Gang zu setzen. Die Armee 95 wurde nach Beginn der Umsetzung sehr rasch als nicht zukunftsfähig und überholt angesehen. Im Rückblick ist es unverständlich, warum man schon 1996 eine neue Reform in die Wege leitete.

Die Armee XXI beinhaltete die endgültige Liquidation der Armee des Kalten Krieges. Die alten Betonköpfe der Armeeplanung wurden alle kaltgestellt und ein dynamisches Team übernahm die Konzipierung der Armee XXI. Der unerschütterliche Glaube an "Sicherheit durch Kooperation" fegte jede Skepsis hinweg. Es herrschte ein Zustand der Euphorie und man posaunte innovative Ansätze hinaus. Das Ergebnis im Laufe der Zeit war ernüchternd, da die hochfliegenden Pläne zur Mehrzahl im Papierkorb landeten.

Die Abbaumassnahmen, speziell in der Logistik, vernichteten unwiederbringlich Infrastruktursubstanz der Armee. Die Konstruktionsfehler der Armee XXI waren zahlreicher als in der Armee 95. Die Armee XXI muss als völlig gescheiterte Reform angesehen werden. Im Jahr 2008 befand sich die Armee auf einem Tiefpunkt.

Der Entwicklungsschritt 08/11 war nur die Tarnung für einen massiven Abbauschnitt, der durch drastische Sparmassnahmen der Bundesfinanzen erzeugt wurde. Der Einsatz der Armee in Raumsicherungsoperationen erwies sich als völliger Irrweg. Die Mittel der Verteidigung wurden einem regelrechten Kahlschlag unterworfen und die Armee für Leistungen vorgesehen, die die Verteidigung verunmöglichten.

Die WEA sollte gemäss Ueli Maurer die Reformruinen beseitigen und die Armee weiterentwickeln. Die endlose Debatte um die WEA war vom Gezänk um Sollbestände und Armeefinanzen geprägt. Die Verteidigungsfähigkeit geriet endgültig unter die Räder und es wurden auf fahrlässige Weise Ausrüstungslücken in Kauf genommen. Die Reformruinen wurden endgültig zu einem Trümmerfeld. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim im Jahr 2014 kam äusserst ungelegen und wurde in der Sicherheitspolitik ignoriert. Die Armee war im Jahr 2022 nach dem Abschluss der Umsetzung der WEA nur noch bedingt verteidigungsbereit und Russland hatte die Ukraine überfallen.

Erst im Jahr 2026 scheint sich mit der neuen sicherheitspolitischen Strategie ein Paradigmenwechsel abzuzeichnen. Seit 2022 wurde das beschämende Gezänk um Armeefinanzen fortgesetzt. Bundesrätin Amherd war seit ihrem Amtsantritt 2019 nicht in der Lage, die echten Probleme der Armee ernsthaft anzugehen. Ihr Nichthandeln und das Aussetzen von Problemen haben das VBS endgültig verlottern lassen. Der Handlungsbedarf ist gigantisch und es kann nicht sein, dass die Schweiz erst 2050 die volle Verteidigungsfähigkeit erlangen soll.

Die Armeereformen der vergangenen dreissig Jahre haben die Armee in ihrer Verteidigungsbereitschaft massiv geschwächt. Wahrscheinlich wurde der Zeitpunkt schon lange verpasst, um das Steuer herumzureisen. Die Zeit der utopischen Sicherheitspolitik ist vorbei und der Kleinstaat Schweiz muss nach Lösungen suchen, um in einer unberechenbaren Weltordnung überleben zu können.

Das Buch kann als kostenlose PDF-Datei über die E-Mail-Adresse **chasseron.verlag@bluewin.ch** bezogen werden.

Literaturverzeichnis

Es wird die Harvard-Zitierweise verwendet. Im Text wird der Quellenachweis angegeben z. B. (Bundesrat 1988: 676-677). Es handelt sich um einen Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 1988. Am Schluss sind die Seitenzahlen aufgeführt. Im Literaturverzeichnis sind die vollständigen Quellenangaben, unter BUNDESRAT (1988) zu finden.

Monographien, Sammelwerke, Zeitungs- und Zeitschriftenartikel:

ALBERTINI G., ARMBRUSTER T., SPOERRI B. (2016), *Militärisches Einsatzrecht : ein Handbuch zum Recht der Schweizer Armee in Unterstützungseinsätzen, insbesondere zu den militärischen Polizeibefugnissen*, Zürich, Schulthess Verlag, 2016.

AMRHEIN J. (2020), *Die Restrukturierung der Schweizer Armee 1984 – 2003*, Dissertation, Zürich, 2020.

ARNOLD M., VUITEL A. (2004), "Neue Doktringrundlagen für eine neue Armee", *ASMZ*, 7/2004, S. 9-10.

ASMZ (1992), "Bericht aus dem Bundeshaus, Armeeleitbild 95", *ASMZ*, 4/1992, S. 193-194.

ASMZ (1993), "Bericht aus dem Bundeshaus, Das neue Militärgesetz", *ASMZ*, 3/1993, S. 82.

BACHMANN F. (2004), "Paradigmenwechsel im Abbau von überzähligem Armeematerial", *ASMZ*, 10/2004, S. 17-18.

BAUMANN M. (2004), "Konzeption der Teilstreitkraft Heer 2011", *Land Power Revue der Schweizer Armee*, 1/2004, S. 19-24.

BALLMER D. (2024), "Geheimdeal um Armee-Milliarden", *Blick*, 24.4.2024, S. 1-2.

BERNER S., MÄDER L. (2025), "Es gibt bereits hybride Angriffe", *NZZ*, 20.12.25, S.9.

BERNER S. (2026), "Parteien sind gegen eine Steuererhöhung zugunsten des Militärs", *NZZ*, 29.1.26, S. 7.

BESSARD J. (1991), "Villiger met ses «généraux» au pas", *Le Nouveau Quotdien*, 29.11.1991, S. 3.

BLÄUENSTEIN W. (2004), "Porträt Logistkbasis der Armee (LBA)", *ASMZ*, 10/2004, S. 5-6.

- BLATTMANN A. (2014), Interview mit CdA André Blattmann zur Weiterentwicklung der Armee, Zürich, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies der ETH Zürich, 2014, S.117-134.
- BLOCHER CH. (1998), "Bericht der Studienkommission für Strategische Fragen", März 1998.
- BORTULUZZI T. (2008), "Die lange Liste der Missstände im Departement Schmid", 8.8.2008.
- BÜHLER S. (2008), "Schmid mit Zuckerbrot und Peitsche", NZZ am Sonntag, 9.11.2008, S. 12.
- BÜHLER S., HÄFLIGER M. (2009), "Bundesrat zerzaust Ueli Maurers Armee-Pläne", NZZ am Sonntag, 18.10.2009, S. 8-9.
- BÜHLER S., SCHMID A. (2014), "Armee verliert über eine Milliarde", NZZ am Sonntag, 25.5.2014, S. 10.
- BÜRGI H. (1970), "Nachwuchsförderung im Instruktionskorps der Armee", ASMZ, 1/1970, S. 20-24.
- BUZAN B. (1997), "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict*, 1997, 32, S. 5-28.
- CASSIDY A. (2022), "Für sie ist Russland ein alter Schrecken", NZZ am Sonntag, 24.7.2022.
- CEPPI J-P. (1991), "Des officiers romands lancent la fronde contre Berne", *Le Nouveau Quotdien*, 24.11.1991, S. 11.
- DÄNIKER G. (1996), "Eine neue strategische Kommission, Debattierklub oder Expertengremium?", ASMZ, 7/1996, S. 17-19.
- DÄNIKER G. (1997), "Die strategische Wende endlich akzeptieren und die nötigen Konsequenzen ziehen!", ASMZ, 3/1997, S. 14-15.
- DIEDRICHS U. (2012), *Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Wien, Facultas Verlags und Buchhandels AG, 2012.
- DÜRIG W. (2009), *Kampfflugzeugbeschaffungen im Kalten Krieg*, Dübendorf, Herbsttagung der schweizerischen Gesellschaft für militärhistorische Studienreisen GMS, 7.11.2009.
- FARHAGI N. (2024), "Viola Amherds 10-Milliarden-Geheimplan", *Der Bund*, 27.6.24, S. 11.

- FELBER O. (2022), "Die Armeeabschaffungsinitiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) von 1989", *stratos*, Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee, 30.6.2022.
- FREY P. (2003), "Weshalb Adolf Ogi die Armee reform einleitete", *Aargauer Zeitung*, 8.4.2003, S. 10.
- FREY T. (2006), "Das Korps der Berufsmilitärs im Spannungsfeld von Loyalität und Realität", *ASMZ*, 9/2006, S. 28-31.
- GAFNER B. (2007a), *Armee am Abgrund, Einsiedeln, Balmer Bücherdienst AG*, 2007.
- GAFNER B. (2007b), "Übungen im rechtsfreien Raum", *Weltwoche*, 25.1.2007, S. 16.
- GAFNER B., SCHULER E. (2022), "Nach ein paar Wochen wäre Schluss", *Der Bund*, 9.3.2022, S. 7.
- GEHRIGER U. (2009), "Die blinde Armee", *Weltwoche*, 5.11.2009, S.18.
- GFS-FORSCHUNGSINSTITUT (1994), *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994 (VOX-Analyse)*, Bern, 1994.
- HABEGGER H. (1999), "Ogi hat 104 Fehler gefunden", *Sonntagsblick*, 17.1.1999, S. 23.
- HAUDENSCHILD R. (2013), *Von der Armee 61 über die Armee 95 und die Armee XXI zum Entwicklungsschritt 2008/11, eine vergleichende Übersicht und Zusammenfassung*, Bern, Schriftenreihe der Eidgenössischen Militärbibliothek und des Historischen Dienstes, 2013.
- HÄSLER G. (2023a), "Bundesrätin Amherd baut ihre Macht aus", *NZZ*, 16.9.2023, S.22.
- HÄSLER G. (2023b), "Schweizer Staatssekretariat für Sicherheit unnötig", 26.10.2023, S. 19.
- HELLER D. (2009), *Antimilitarismus und Pazifismus in der Schweiz: Von den Friedensvereinen zur GSoA-Exportverbots-Initiative*, Zürich, Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Juni 2009.
- HOUGH P., MORAN A., PILBEAM B. (2025), *International Security Studies, Theory and Practice*, London, Routledge, Third Edition, 2025.
- HUBACHER H. (2019), "Die erstaunliche Viola Amherd", *Blick*, 22.5.2019, S. 22.
- KOHLI A. (2018), "Mechanisierte Brigade 4: Bereit. Stark. Schnell", *ASMZ*, 4/2018, S. 20-21.

- KREIS G. (2019), "Ist das VBS ein B-Departement?", NZZ, 3.1.2019, S. 9.
- KUCERA A., CASSIDY A. (2022), "Müssen wir Angst haben, Frau Amherd?", NZZ am Sonntag, 27.2.2022, S. 13.
- KUNZ R. (2006), "Die Direktion für Sicherheitspolitik im VBS", ASMZ, 6/2006, S. 4-5.
- LENZ C. (2022), "Hyvää huomenta, Bundesrat!", Das Magazin, 33/2022, S. 12-15.
- LEZZI B. (1989a), "Umriss eines Armee- Ausbaus, Divisionär Paul Rast vor der AOG Zürich", NZZ, 26.1.1989, S. 23.
- LEZZI B. (1989b), " Entscheidung für die Armee, Mehr Anhänger der Initiative als erwartet", NZZ, 27.11.1989, S. 17.
- LEZZI B. (1990), "Armeereform-Katalog mit politischen Akzenten", NZZ, 1.12.1990, S. 21.
- LEZZI B. (1993), "Wichtige Eckwerte für Armeeangehörige", NZZ, 9.9.1993, S. 21.
- LEZZI B. (1996), "Nächste Reformschritte unausweichlich", NZZ, 18.3.1996, S.16.
- LEZZI B. (1998), "Gute Politik – wenig Strategie", NZZ, 27.2.1998, S.13.
- LEZZI B. (2004), "Geniepanzer oder Transportflugzeuge?", NZZ, 19.5.2004, S.13.
- LEZZI B. (2007), "Weniger Irak in Schweizer Truppenübungen", NZZ, 2.2.2007, S. 13.
- LEZZI B. (2008a), "Ideologisch blockierte Militärpolitik", NZZ, 28.6.2008, S. 15.
- LEZZI B. (2008b), "Weder Schmid noch Nef sind die Armee", NZZ, 26.7.2008, S. 15.
- LEZZI B. (2008c), "Schweizer Soldaten bald auf Piratenjagd", NZZ, 20.12.2008, S. 16.
- LEZZI B. (2022), Von Feld zu Feld. Ein Leben zwischen Armee, Journalismus und Politik, Edition Königstuhl, 3. Auflage, 2022.
- LUTZ M. A., WYNIGER C. R. (2017), Der Kampf um die Schweizer Armee 1966-2003, Bern, Schriftenreihe der Eidgenössischen Militärbibliothek und des Historischen Dienstes, 2017.
- Manifest für eine glaubwürdige Armee, Martigny, Juli 1991.

- MARTI S. (2023), "Irgendwie schlecht im Schuss", NZZ am Sonntag, 17.12.23, S. 11.
- MAURER U. (2010a), "Armee auf soliden Boden stellen", ASMZ, 11/2010, S. 5.
- MAURER U. (2010b), "Flucht in die Reformen", Schweizer Soldat, 12/2010, S. 12-13.
- MÖCKLI D. (2010), Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik, Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010, Zürich, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik Nr. 81, Center for Security Studies ETH Zürich, 2010.
- MOHLER M. (2008), "Verfassungsrechtliche Fragen zur «Raumsicherung»", NZZ, 8.8.2008, S. 17.
- MÜLLER P. (2023), Die Reformen der Schweizer Armee seit 1961, Heimberg, Selbstverlag, 2023.
- NZZ (1989), "Armee 95 mehr Muskeln und weniger Fett, Kleinere Armee mit jüngeren Beständen", NZZ, 26.5.1989, S. 21.
- NZZ (1994), "Von der KSZE zur OSZE", NZZ, 7.12.1994, S. 2.
- NZZ (1995a), "Rücktritt von Bundesrat Otto Stich", NZZ, 31.8.1995, S. 13.
- NZZ (1995b), "Ogi ins EMD – Villiger ins Finanzdepartement", NZZ, 2.10.1995, S. 13.
- NZZ (2001a), "Grossbaustelle innere Sicherheit", NZZ, 6.4.2001, S. 14.
- NZZ (2001b), "Friedensförderung im Schongang", NZZ, 4.7.2001, S.14.
- NZZ (2002), "Ein Bundes-Polizeidetachment minus", NZZ 9.10.2002, S. 14.
- NZZ (2008), "Start für die EU-Mission gegen die Piraterie", NZZ, 10.12.2008, S. 3.
- OLSANSKY M., MOCCAND D. (2015), "Treten an Ort? Die schweizerische Instruktionsproblematik aus historischer Perspektive", Military Power Review, 1/2015, S. 67-78.
- REBER A. (2007), "Raumsicherung: Herausforderung Wirklichkeit", ASMZ, 1/2007, S. 13-17.
- REBER A. (2008), "Raumsicherung : moderne Landesverteidigung", ASMZ, 4/2008, S. 19-25.

RHYN L., STÄUBLE M. (2025), "Martin Pfisters Milliarden-Plan", Der Bund, 28.11.2025.

RÖLLI O. (2012), Die Neutralität und andere ideelle Konzepte als Faktoren einer tendenziell isolationistischen Schweizer Aussenpolitik, Universität Fribourg, Masterarbeit, 2012.

SCHÄFER F. (2022), "Das Unkollegialprinzip – oder: die Maurer-Amherd-Fehde", NZZ, 30.6.2022, S. 8.

SCHERRER H-U. (2000), "Die Milizarmee bleibt erhalten", ASMZ, 4/2000, S. 4-5.

SCHINDLER (1999), Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI», Gutachten von Prof. Dr. Dietrich Schindler vom 14. April 1999 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Verwaltungspraxis des Bundes 65.38, 14.4.1999.

SCHMID A., BURRI A. (2025), "Braucht es noch einen Armeechef? SVP und Militärverbände lancieren Alternative", Sonntagszeitung, 30.3.2025, S. 4.

SENN H. (1983), Friede in Unabhängigkeit, Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik, Frauenfeld, Verlag Huber, 1983.

SIEGENTHALER U. (2000), "Professionalisierung in der Armee XXI", ASMZ, 6/2000, S. 12-13.

SOLLBERGER H. (1996), "Ausbildung 95 : eine Zwischenbilanz", ASMZ, 7-8/1996, S. 21-24.

SPILLMANN K., NAEF B. (1987), Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29.Juni 1987 Bericht und Auswertung, Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1987.

SPILLMANN K. (1995), Von der bewaffneten Neutralität zur kooperativen Sicherheit, Zürich, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich, 1995.

SPILLMANN K., KUENZI H. (1997), Karl Schmid als strategischer Denker, Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive, Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997, Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse Eidgenössische Technische Hochschule, 1997.

- SPILLMANN K., WENGER A., FANZUN J., LEHMANN P. (1999), Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1999, S. 9-34. Eidgenössische Technische Hochschule, 1999.
- SRF (2024), "Milliardenloch bei der Armee", Echo der Zeit, 31.1.2024.
- STAMM K. (1990), "Bericht zur Sicherheitspolitik, Orientierungslos", Bern, Der Bund, 11.10.1990, S.1.
- STEUDLER M. (2005), "Armee und Polizei wollen Streit beilegen", NZZ am Sonntag, 24.7.2005, S. 8.
- STRAUBHAAR T. (1988), Bestandesprobleme der Schweizer Armee, in SAMS-INFORMATIONEN, Bestandesprobleme – Militärausgaben, Bern, Bulletin des Schweizerischen Arbeitskreises Militär + Sozialwissenschaften, 1988.
- SZVIRCSEV TRESCH T., MERKULOVA N. (2012), "Vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufskader der Armee", ASMZ, 12/2012, S. 42-43.
- THALMANN A. (1997), "Diplomatie im EMD. Warum braucht es heute auch EMD Diplomaten", ASMZ, 6/1997, S. 10-11.
- TRIBELHORN M. (2018), "Der Pannenpanzer aus der Schweiz", NZZ, 26.2.2018, S. 11.
- ULLMAN R. H. (1983), "Redefining Security", International Security, No. 1, Vol. 8, 1983, S. 129-153.
- VON BURG C. (2009), "Der Bundesrat bremst Ueli Maurer", Tages-Anzeiger, 23.10.2009, S. 3.
- WALSER C., RUTISHAUSER A. (2022), "Wir haben einen Flurschaden angerichtet", Der Bund, 25.5.2022, S. 11.
- WENGER A., BREITENMOSER C. (1995), Die OSZE-Präsidentschaft 1996: Eine Herausforderung für die schweizerische Aussenpolitik, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1995, S.19-63.
- WENGER A., BREITENMOSER C., LEHMANN P. (1997), Die Partnerschaft für den Frieden – eine Chance für die Schweiz, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1997, S. 40-88.
- WENGER A., MAURER V., SCHWERZMANN D. (2003), Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen, Zürich, Center for Security Studies der ETH Zürich, 2003.

WENGER A., MÖCKLI D. (2009), Zur Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts, Zürich, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies der ETH Zürich, 2009.

WENGER A., MAURER V. (2010), Edouard Brunner ou la Diplomatie du Possible, Zürich, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, Center for Security Studies (CSS), 2010.

WINKLER T. (1998), "Auf dem Weg zu einer modernen Sicherheitspolitik", ASMZ, 12/1998, S. 4-6.

WISLER D. (1989), Vers une nouvelle politique de sécurité, Heft 11, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse Eidgenössische Technische Hochschule, 1989.

WITTMANN K. (2009), Towards a new Strategic Concept for NATO, Nato Defense College, Rome, 2009.

ZELLER R. (2002), "Militärplaner und Politiker im Grabenkrieg", NZZ am Sonntag, 31.3.2002, S. 16.

ZELLER R. (2012), "Konfusion unter dem Kostendach", NZZ, 7.11.2012, S.11.

Offizielle Dokumente, Berichte:

ARBEITSGRUPPE ARMEEREFORM (1990), Bericht der Arbeitsgruppe Armee reform, 30.11.1990.

BUNDESAMT FUER STATISTIK (1987), Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1986/87, Basel, 1987, S.41.

BUNDESRAT(1973), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 27.6.1973, Bundesblatt, 1973, Nr. 34, S. 112-152.

BUNDESRAT (1975), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren (Armee-Leitbild 80), Bern, 29.11.1975, Bundesblatt, 1975, Band 2, S. 1706-1727.

BUNDESRAT (1988), Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 29.6.1988, Bundesblatt, 1988, Band 1, S. 668-697.

BUNDESRAT (1990), Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 1.10.1990, Bundesblatt, 1990, Band 3, S. 847-904.

BUNDESRAT (1992a), Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen, 24.8.1992, Bundesblatt, 1992, Band 5, S. 1141-1184.

BUNDESRAT (1992b), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95), Bern, 27.11.1992, Bundesblatt, 1992, Band 1, S. 850-1015.

BUNDESRAT (1993), Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Bern, 29.11.1993, Bundesblatt, 1994, Band 1, S. 153-242.

BUNDESRAT (1999a), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 7.6.1999, Bundesblatt, 1999, Band 4, S. 7657-7734.

BUNDESRAT (1999b), "Die Einsetzung der Projektorganisation USIS – Das System der Inneren Sicherheit der Schweiz wird überprüft", Medienmitteilung, 4.11.1999.

BUNDESRAT (2001), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI), Bern, 24.10.2001, Bundesblatt, Nr. 6, S. 967-1051.

BUNDESRAT (2002), "Innere Sicherheit: Armee schliesst personelle Lücken des Bundes", Medienmitteilung, 6.11.2002.

BUNDESRAT (2004a), "Beschlüsse in Übereinstimmung mit den Kantonen", Medienmitteilung, 24.3.2004.

BUNDESRAT (2004b), Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2004), Bern, 26.5.2004, Bundesblatt, Nr. 26, S. 2965-3010.

BUNDESRAT (2004c), "Bundesrat beschliesst einen Zwischenschritt und will die Prioritäten in der Verteidigung anpassen", Medienmitteilung, 8.9.2004.

BUNDESRAT (2005), "Optimierung der Armee: Bundesrat setzt neue Prioritäten – Milizsystem nicht tangiert", Medienmitteilung, 12.5.2005.

BUNDESRAT (2006), Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee), Bern, 18.7.2006, Bundesblatt, Nr. 28, S. 6197-6246.

BUNDESRAT (2008a), Überprüfung der Zielsetzungen der Armee Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes, Bern, 13.2.2008, Bundesblatt, Nr. 14, S. 2413-2466.

BUNDESRAT (2008b), "Bundesrat lanciert Überarbeitung des Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz", Medienmitteilung, 2.7.2008.

BUNDESRAT (2009a), "Beteiligung der Schweiz am Anti-Piraterie-Einsatz Atalanta", Medienmitteilung, 25.2.2009.

BUNDESRAT (2009b), "Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Revision des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung", Medienmitteilung, 23.4.2009.

BUNDESRAT (2009c), Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Revision des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung, Bern, 22.4.2009, Bundesblatt, Nr. 26, S. 4535-4556.

BUNDESRAT (2010a), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 23.6.2010, Bundesblatt, Nr. 30, S. 5133-5222.

BUNDESRAT (2010b), Armeebericht 2010, Bern, 1.10.2010, Bundesblatt, Nr. 51, S. 8871-8960.

BUNDESRAT (2011), Zusatzbericht zum Armeebericht 2010, Zusatzauftrag SiK-S vom 18. November 2010, Bern, 28.3.2011.

BUNDESRAT (2012a), "Weiteres Vorgehen TTE und Auswirkung auf die Armeefinanzierung", Medienmitteilung, 25.4.2012.

BUNDESRAT (2012b), Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen, Bern, 14.11.2012, Bundesblatt, Nr. 50, S. 9281-9330.

BUNDESRAT (2014a), Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, Bern, 3.9.2014, Bundesblatt, Nr. 39, S. 6955-7062.

BUNDESRAT (2014b), "Standortbestimmung des Bundesrats im Ukraine-Konflikt", Medienmitteilung, 26.3.2014.

BUNDESRAT (2014c), "Finanzen der Armee", Medienmitteilung, 18.5.2014.

BUNDESRAT (2019), Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes, Bern, 7.6.2019, Bundesblatt, Nr. 28, S. 4961-4984.

BUNDESRAT (2021), Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates, Bern, 24.11.2021, Bundesblatt, Nr. 231, S. 2895.

BUNDESRAT (2022), Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine, Bericht des Bundesrates, Bern, 7.9.2022, Bundesblatt, Nr. 191, S. 2357.

BUNDESRAT (2023a), Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes, Bern, 2.6.2023, Bundesblatt, Nr. 113, S. 1453.

BUNDESRAT (2023b), "Bundesrat trifft Vorentscheide zur Haushaltsbereinigung", Medienmitteilung, 25.1.2023.

BUNDESRAT (2023c), "Weiterer Schritt zur Stärkung der Sicherheit der Bevölkerung: Bundesrat beschliesst die Schaffung eines Staatssekretariats im VBS", Medienmitteilung, 19.4.2023.

BUNDESRAT (2023d), Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates, Bern, 25.1.2023.

BUNDESRAT (2023e), "Jean-Daniel Ruch wird Staatssekretär für Sicherheitspolitik", Medienmitteilung, 15.9.2023.

BUNDESRAT (2023f), "Jean-Daniel Ruch tritt Amt als Staatssekretär nicht an", Medienmitteilung, 25.10.2023.

BUNDESRAT (2023g) "Markus Mäder wird Staatssekretär für Sicherheitspolitik", Medienmitteilung, 22.12.2023.

BUNDESRAT (2024a), Armeebotschaft 2024, Bern, 14.2.2024, Bundesblatt, Nr.50, S. 563.

BUNDESRAT (2024b), Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023, Bern, 2024.

BUNDESRAT (2025), Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026, Für eine umfassende Sicherheit, Vernehmlassungsentwurf, Bern, 12.12.2025.

BUNDESRAT (2026), "Verschlechterte Bedrohungslage Mehrwertsteuer-Erhöhung", Medienmitteilung, 28.1.26.

EFD (2024), "Kreditarten und Zahlungsrahmen", 2024.

EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (EFV) (2025), Kreditarten und Zahlungsrahmen, Bern, 17.2.25.

EMD (1996a), "EMD-Studienkommission 96 für strategische Fragen", Pressemitteilung, 5.6.1996.

EMD (1996b), "Mitglieder der Studienkommission für strategische Fragen ernannt", Pressemitteilung, 28.8.1996.

EMD (1998), "Wertvolle Grundlage für künftige Sicherheitspolitik der Schweiz", Pressemitteilung, 26.2.1998.

GRUPPE RÜSTUNG (1999), "Evaluation militärischer Transportflugzeuge", Pressemitteilung, 4.11.1999.

KKJPD, VBS (2006), Bericht an das politische Gremium der Plattform KKJPD/VBS über die Bearbeitung der Aufträge vom Juni 2005, Bern, September 2006.

NDB (2014), Sicherheit Schweiz 2014, Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern, 2014.

NDB (2022), Sicherheit Schweiz 2022, Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern, 2022.

STUDIENKOMMISSION FÜR STRATEGISCHE FRAGEN (1969), Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, Bericht der Studienkommission für strategische Fragen, Bern, 14.11.69.

STUDIENKOMMISSION FÜR STRATEGISCHE FRAGEN (1998), Bericht der Studienkommission für strategische Fragen, Bern, 26.2.1998.

VBS (1998), "Sicherheit durch Kooperation", Pressemitteilung, 14.9.1998.

VBS (2004), "Verteidigung: Beschleunigter Abbau unumgänglich – erste Massnahmen bereits im September 2004", Medienmitteilung, 3.9.2004.

VBS (2005), "Neue temporäre Diskussionsplattform zwischen der KKJPD und dem VBS", Medienmitteilung, 30.6.2005.

VBS (2019), Projektbericht VBS Projektbeurteilung per 31.12.2019, 1.3.2020.

VBS (2024), "Parlament verabschiedet Zahlungsrahmen der Armee", Medienmitteilung, 9.12.24.

VERTEIDIGUNG (2007), Raumsicherung, Ergänzung zum Reglement 51.070 d, Operative Führung XXI, Bern, 1.1.2007.

VERTEIDIGUNG (2009), "Chef der Armee stoppt weitere C4ISTAR-Verpflichtungen", Medienmitteilung, 30.10.2009.

VERTEIDIGUNG (2016), Unsere Schweizer Armee von Morgen, Bern, 1.6.2016.

VERTEIDIGUNG (2023), Die Verteidigungsfähigkeit stärken, Zielbild und Strategie für den Aufwuchs, Bern, 17.8.2023.

VERTEIDIGUNG (2024), "Armee verzichtet auf die Grossanlässe AirSpirit 24 und DEFENSE 25", Medienmitteilung, 26.1.2024.

Parlamentarische Vorstösse, Beratungen des Parlaments, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung:

BUNDESVERSAMMLUNG (2011), Bundesbeschluss zum Armeebericht 2010, 29.11.2011.

FINANZDELEGATION DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE (2024), Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2023, Bern, 11.3.2024.

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES (1985), Bericht über die Inspektion zur Frage des Instruktorenmangels in der schweizerischen Armee, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 13.6.85, S. 1020-1026.

NATIONALRAT (1989), Postulat Ott Heinrich, Schweizerische Blauhelme, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 88.864, 17.3.1989, S. 600.

NATIONALRAT (1991), Sicherheitspolitik Bericht 1990, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 90.061, Beratung 4.6.1991, S. 903-907.

NATIONALRAT (1992), Armeeleitbild 95, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 92.009, 8.10.1992, S. 2076-2100.

NATIONALRAT (1999), Sicherheitspolitik der Schweiz, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 99.056, 22.12.1999.

NATIONALRAT (2004), Rüstungsprogramm 2004, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 04.036.

NATIONALRAT (2009), Operation Navfor Atalanta. Assistenzdienst im Ausland sowie Änderung des Militärgesetzes, Geschäftsnr. 09.038, 16.9.2009.

NATIONALRAT (2012), Motion sicherheitspolitische Kommission Nationalrat, Konsequente Umsetzung des Bundesbeschlusses vom 29. September 2011 zum Armeebericht, Geschäftsnr. 12.3983, 6.11.2012.

NATIONALRAT (2020), Interpellation Hurter Thomas, Friedensdividende auf Kosten unserer Sicherheit?, Geschäftsnr. 20.3042, 4.3.2020.

NATIONALRAT (2022a), Motion Schrittweise Erhöhung der Armeeaussgaben, Geschäftsnr. 22.3367, 21.3.22.

NATIONALRAT (2022b), Motion Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 22.3367, 9.5.22.

NATIONALRAT (2024), "Armeebotschaft 2024: Nichteintreten auf den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028", Medienmitteilung, 13.8.24.

NATIONALRAT (2025), "SiK-N empfiehlt Zustimmung zur Armeebotschaft 2025 mit zusätzlichem Verpflichtungskredit für Munition", Medienmitteilung, 8.4.25.

STÄNDERAT (1992), Armeeleitbild 95, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 92.009, 15.6.1992, S. 494-511.

STÄNDERAT (2004), Rüstungsprogramm 2004, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 04.036.

STÄNDERAT (2009), Operation Navfor Atalanta. Assistenzdienst im Ausland sowie Änderung des Militärgesetzes, Geschäftsnr. 09.038, 8.9.2009.

STÄNDERAT (2015), Weiterentwicklung der Armee, Änderung der Rechtsgrundlagen, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 14.069, 10.3.2015.

STÄNDERAT (2022a), Dringliche Interpellation Dittli Josef, Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee, Geschäftsnr. 22.3040, 1.3.2022.

STÄNDERAT (2022b), Dringliche Interpellation Dittli Josef, Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Geschäftsnr. 22.3040, 15.3.2022.

STÄNDERAT (2023a), Motion Erhöhung der Armeeausgaben unter Einhaltung des Finanzhaushaltgesetzes, Geschäftsnr. 23.3843, 15.6.2023.

STÄNDERAT (2023b), Postulat Sicherheitspolitische Kommission, Verteidigungsfähigkeit der Schweiz, Geschäftsnr. 23.3000, 12.1.2023.

STÄNDERAT (2024a), "Kommission nimmt Beratung der Armeebotschaft auf", Medienmitteilung, 22.3.2024.

STÄNDERAT (2024b), "Ja zu mehr Mitteln für die Armee und zur Schaffung eines Fonds für Sicherheit und Frieden", Medienmitteilung, 25.4.2024.

STÄNDERAT (2024c), Motion Schaffung eines Bundesgesetz über einen ausserordentlichen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und den Frieden in Europa angesichts des Krieges gegen die Ukraine, Geschäftsnr. 24.3467, 25.4.2024.

Abkürzungsverzeichnis

ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
BIP	Bruttoinlandprodukt
BISON	15,5 cm Festungskanone 93
CdA	Chef der Armee
CUA	Computerunterstützte Ausbildung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FSO	Führungs- und Stabsorganisation
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
GSoA	Gruppe Schweiz ohne Armee
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IFOR	Implementation Force
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target acquisition, and Reconnaissance
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa

KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LBA	Logistikbasis der Armee
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NAVFOR	European Union Naval Force
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
OF	Operative Führung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace
SiA	Sicherheitsausschuss
SHQSU	Swiss Headquarter Support Unit
SIPOL	Abteilung Sicherheitspolitik
Tasys	Taktischen Aufklärungssystem
TF	Taktische Führung
UNO	United Nations Organisation
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USIS	Überprüfung des Systems innere Sicherheit der Schweiz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WK	Wiederholungskurs
ZGV	Zentralstelle für Gesamtverteidigung

