

Schweizerische Militärdoktrin im Widerstreit der Meinungen

Konzeptionelle Richtungskämpfe in der Schweiz unter der Perspektive einer *longue durée*

Wie andere Institutionen in der Schweiz ist auch die Armee, ist auch das Militär nicht einfach ein Instrument der Sicherheitspolitik, sondern ein komplexes Gebilde, das durch mannigfaltige Bezüge eng mit der Gesamtgesellschaft verwachsen und verwoben ist. Vor diesem Hintergrund zeigt der Artikel anhand der Doktrinentwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg auf, dass auch die aktuellen Auseinandersetzungen rund um die Armee XXI und den Entwicklungsschritt 08/11 letztlich nur als Teil einer bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Konfliktlinie fundamental unterschiedlicher Militärauffassungen zu verstehen sind.

Peter Braun, Christian Bühlmann*

Einleitung

Welches sind die Ursachen und Gründe für die Veränderungen der Verteidigungspolitik und der Militärdoktrin in der Schweiz? Abgesehen von ironischen Antworten, welche die Unbeweglichkeit unserer politischen Entscheidungsprozesse betonen, gibt es kaum Studien, welche die Entwicklungsmechanismen insbesondere im Bereich des Militärs wirklich erklären.

Dabei sind Polarisierungen und daraus resultierende Auseinandersetzungen über die Ausrichtung der schweizerischen Verteidigungspolitik und Militärdoktrin grundsätzlich nichts Neues. Meinungsverschiedenheiten über das Wesen des Krieges, über die Ziele der Verteidigung, über die Art und Weise der Kampfführung und über die organisatorische und materielle Ausgestaltung des Kampfinstrumentes existierten bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Eigentliche Richtungskämpfe zwischen den Verfechtern unterschiedlicher konzeptioneller Paradigmen lassen sich in der Folge immer wieder beobachten. Besonders berühmt ist der beinahe zwei Jahrzehnte dauernde «Konzeptionsstreit» nach dem Zweiten Weltkrieg, welcher Mitte der 60er-Jahre durch einen Kompromiss, die rückblickend ausgesprochen beständige Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966, beigelegt werden konnte.

*Peter Braun, Dr. phil. Universität Zürich, Kernprozessmanager Doktrinforschung und -entwicklung im PST A, Hptm, Betr Det Stab Log Br 1. Zum Thema dieses Artikels erscheint Mitte Mai im Verlag hier + jetzt die Dissertation des Verfassers: Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966 (Der Schweizerische Generalstab, Band X), 1056 Seiten, 60 schwarzweisse Abbildungen und Karten, Fr. 98.–. Erhältlich im Buchhandel oder direkt bei order@hierundjetzt.ch.

Christian Bühlmann, Berufsoffizier, Leiter Doktrinforschung und -entwicklung im PST A, Oberst iGst, Stab Ter Reg 1.

Die Diskussionen vor Inkrafttreten der Armee XXI und neuerdings über den Entwicklungsschritt 08/11, dann aber auch die Rückweisung des Rüstungsprogramms 2004 zeigen, dass sich die konzeptionellen Gräben in den vergangenen Jahren wieder öffnen. Es wäre indessen verfehlt, in diesen neuerlichen Polarisierungen etwas grundsätzlich Singuläres zu sehen, das abgekoppelt von den historischen Entwicklungen verstanden werden könnte. Im Gegenteil: Unter dem Gesichtspunkt einer *longue durée*¹ betrachtet, lassen sich die aktuellen Auseinandersetzungen ebenso wie der «Konzeptionsstreit» der Nachkriegszeit als Teil einer letztlich bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Konfliktlinie divergierender Militärdiskurse in der Schweiz verstehen.

Genau unter diesem Gesichtspunkt sollen im Folgenden die beiden konzeptionellen Auseinandersetzungen analysiert werden. Besonders interessiert dabei auch die Frage, weshalb es im Falle des «Konzeptionsstreits» 1966 zu einer Einigung kommen konnte, während dies in der aktuellen Diskussion offensichtlich nicht oder noch nicht möglich ist.

Richtungen im schweizerischen Offizierskorps

Die Schweizer Armee ist seit ihrer Formierung zu Beginn des 19. Jahrhunderts «etwas in sich Widersprüchliches», denn obschon die schweizerische Streitkraft seit jeher als Milizarmee, d.h. nicht als stehendes Heer mit einem Berufsoffizierskorps, organisiert war, adaptierte sie gleichzeitig die Organisations- und Kampfkonzepte stehender Wehrpflichtarmeen.² Diese eigentümliche Verschmelzung zweier an sich grundverschiedener Konzepte führte bereits im 19. Jahrhundert immer wieder zu Problemen: im engeren militärischen Bereich vor allem zu einem ständigen Anpassungszwang an die kampfforganisatorischen und rüstungstechnologischen Entwicklungspfade der europäischen Grossmächte, darüber hinaus aber auch zu einem grundlegenden Spannungsverhältnis von Militär,

Nation und Gesellschaft, wobei sich diese Spannungen periodisch in regelrechten Richtungskämpfen innerhalb des schweizerischen Offizierskorps entluden.

«Nationale» versus «neue» Richtung

Unter der Perspektive einer *longue durée* betrachtet, lassen sich beinahe sämtliche militär- und verteidigungspolitischen Auseinandersetzungen, selbst jene der Gegenwart, als Teil einer bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Konfliktlinie verstehen. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Kampf zwischen der «nationalen» und der «neuen» Richtung in den beiden Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg.

Die Anhänger der ersteren beharrten dabei auch angesichts der Gefechtsfeldrevolutionen im letzten Drittel des Jahrhunderts auf dem mit der Verfassungsrevision und der Militärorganisation von 1874 eingeschlagenen Weg einer möglichst engen Verschränkung von Armee und Nation und – damit zusammenhängend – der Realisierung eines spezifisch republikanisch-staatsbürgerlichen Militärs. Auch in konzeptioneller Hinsicht wollten sie am Bisherigen festhalten, d.h., die «wohlorganisierte und wohlausgebildete Milizarmee» sollte entweder als eine an ein Festungssystem angelehnte Schlagarmee nach napoleonischer Ordonnanztaktik eingesetzt werden oder zur Not zum allgemeinen Volkskrieg übergehen, wie ihn einige Vertreter alternativer Konzepte seit Beginn des Jahrhunderts immer wieder gefordert hatten. Diese Kampfweise erlaubte, die Ausbildungszeit kurz zu halten, und versprach zugleich die Mobilisierung republikanisch-nationaler Kampfmotive sowie eine betont zivilistische, den Bürgersoldaten und -offizieren angemessene Ausgestaltung des gegenseitigen Dienstverhältnisses.

¹Das Konzept der *longue durée* geht auf den französischen Sozialhistoriker Fernand Braudel zurück. In einem 1958 erschienenen Aufsatz unterschied er drei Arten von Zeiten, nämlich die Zeit der Ereignisse oder Zeit der kurzen Dauer, die Zeit der Konjunkturen oder Zeit der mittleren Dauer und die Zeit der Strukturen oder Zeit der langen Dauer. Die *longue durée* beschränkt sich nicht darauf, nur ein einfacher langsamer Bewegungsrhythmus der historischen Realität oder eine physikalische Zeitperiode ausgedehnter Dimension zu sein, sondern sie bezieht sich auf den Komplex von Archetypen, Strukturen und Realitäten, die in der menschlichen Gesellschaft entscheidend wirksam sind. Siehe: Braudel, Fernand, Die lange Dauer. In: Theodor Schieder/Kurt Gräbig, Theorieprobleme der Geschichtswissenschaft. Darmstadt 1977 (Wege der Forschung; Bd. 378), S. 164–204.

²Jaun, Rudolf, Vom Bürger-Militär zum Soldaten-Militär: Die Schweiz im 19. Jahrhundert. In: Ute Frevert (Hrsg.), Militär und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart 1997 (Industrielle Welt; B. 58), S. 48–77, hier S. 48.

Die «neue» Richtung um den nachmaligen General Ulrich Wille bezweifelte angesichts des tief greifenden Wandels der Kampfführung auf dem neuzeitlichen Gefechtsfeld die Tauglichkeit dieses Konzeptes grundsätzlich. Statt eines Volkskrieges bzw. der schrittweisen, eher lokal ausgerichteten Verteidigung des gesamten nationalen Territoriums propagierte sie in enger Anlehnung an das Vorbild Preussen-Deutschland eine mobile Kriegführung mit einer kleineren, aber durchexerzierten und militärisch erzeugten Operationsarmee, die sich einem Feind zum Zweikampf um den «Sieg» stellen oder ihn zumindest solange aufhalten sollte, bis er mit Hilfe eines verbündeten Drittstaates in einer entscheidenden Duellschlacht geschlagen werden konnte. Patriotische Begeisterung und eine ausschliesslich funktionale Ausbildung allein reichten nach Ansicht der Protagonisten der «neuen» Richtung nicht aus, um im Kampf gegen die Wirkung moderner Feuerwaffen zu bestehen. Vielmehr sollten die Milizen durch mentalen Drill zu absolut gehorsamen «Soldaten» und ihre Offiziere zu auftragstaktisch selbstständig handelnden Führern mit entsprechender Autorität erzogen werden. Dass damit ein einschneidender Wandel im traditionell eher zivilistischen Verhältnis von Offizieren und Mannschaften einherging, versteht sich von selbst, denn die verschiedenen Chargen der Armee standen sich nun nicht mehr als gleichberechtigte Staatsbürger in Uniform gegenüber, sondern in einem spezifisch militärischen Subordinationsverhältnis.³

Ab 1907 wurde die «neue» Richtung innerhalb der Schweizer Armee zunehmend dominant; endgültig die Oberhand gewann sie mit der Wahl Ulrich Willes zum Gene-



Der Waadtländer Bundesrat Paul Chaudet, Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes (EMD). Fotos: EMD/VBS

ral im Ersten Weltkrieg. Von mehreren Schülegenerationen wurden die willeianischen Führungs- und Erziehungsgrundsätze bis weit über den Zweiten Weltkrieg hinaus hochgehalten. Während sich das Gedankengut der «neuen» Richtung quasi lückenlos auch an bestimmten Personen festmachen lässt, liegt der Verbleib der «nationalen» Richtung während der Zwischenkriegszeit weitgehend im Dunkeln. Erst im Kontext der Orientierungskrise infolge der beinahe vollständigen Umklammerung der Schweiz durch die Achsenmächte nach der Niederlage Frankreichs im Sommer 1940 erlebte sie innerhalb einer kleinen Gruppierung vorwiegend jüngerer Offiziere eine eigentliche Renaissance, wobei allerdings der genaue Anschlusspunkt an die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichende Traditionslinie alternativer Militärauffassungen unklar bleibt.

Der Konzeptionsstreit der Nachkriegszeit

Die Krise nach dem Zweiten Weltkrieg

In den beiden ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg machte die Schweizer Armee in konzeptioneller Hinsicht eine der grössten Krisen seit ihrem Bestehen durch.⁴ Allerdings sah sich das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) anders als nach dem Ersten Weltkrieg praktisch nicht mit antimilitaristisch und pazifistisch motivierter Fundamentalopposition konfrontiert. Der Grossteil der Bevölkerung und alle Parteien mit Ausnahme der extremen Linken standen nach der traumatischen Erfahrung der jahrelangen faschistischen Bedrohung nahezu geschlossen hinter der militärischen Landesverteidigung, auch wenn freilich da und dort durchaus Anzeichen von Kriegsmüdigkeit zutage traten und der Sparwille selbst bürgerlicher Parlamentarier zumindest unmittelbar nach Kriegsende auch vor den Verteidigungsausgaben nicht Halt machte. Nichtsdestotrotz erwuchs dem EMD ernst zu nehmende Opposition, und zwar ausgerechnet aus den Reihen des Offizierskorps selbst, wo sich noch während des Aktiviensdienstes im Umkreis von General Guisan eine kleine, aber engagierte Gruppe jüngerer Offiziere herauskristallisiert hatte, welche nach dem Krieg auch in der Öffentlichkeit unterstützt von mehreren Tageszeitungen und nicht zuletzt von der Sozialdemokratischen Partei lautstark eine umfassende Armee reform forderte. Es wäre eine allzu starke Vereinfachung, wollte man die Forderungen der Reformgruppe ausschliesslich auf die militärisch-technische Dimension reduzieren, hatten doch die jungen Majore, Hauptleute und Subalternoffiziere nicht nur das durch den einschnei-

denden Wandel des Kriegsbildes in den Jahren 1939 bis 1945 tatsächlich weitgehend überholte operativ-taktische Kampfkonzept der Schweizer Armee im Visier, sondern weit umfassender das gesamte Verhältnis von Militär, Staat, Krieg und Gesellschaft. Unter der Perspektive einer *longue durée* betrachtet, reichen die Wurzeln des so genannten «Konzeptionsstreits» der Nachkriegszeit damit bis weit ins 19. Jahrhundert zurück.⁵

Die grundsätzlichen Positionen im «Konzeptionsstreit»

Ähnlich wie die Wortführer der «nationalen» Richtung über ein halbes Jahrhundert vor ihnen verfochten die jungen, reformorientierten Offiziere in bewusster Abwendung von jeglichem internationalen, implizit vor allem deutschen Vorbild ein betont republikanisch-nationales Militär- und Gesellschaftskonzept. Sie waren überzeugt, dass die nationalen Besonderheiten der Schweiz auch eine national-eigentümliche Kampfweise und eine spezifisch schweizerische Lösung der Bewaffnungsfrage erheischen. An die Stelle des von zahlreichen ausgesprochen deutschfreundlichen Instruktionsoffizieren bis gegen Ende des Krieges postulierten, nach preussisch-deutscher Manier drillmässig erzogenen «Soldaten» bzw. gar «totalen Soldaten» sollte der zum Kämpfer ausgebildete «Bürger» treten;⁶ an die Stelle einer beweglichen, auf Sieg und Vernichtung des Gegners fechtenden Operationsarmee nach internationalen Mustern eine eher lokal ausgerichtete, stärker im nationalen Territorium verankerte Verteidigungsorganisation von über das ganze Land verteil-

³Jaun, Rudolf, Preussen vor Augen. Das schweizerische Offizierskorps im militärischen und gesellschaftlichen Wandel des Fin de siècle. Zürich 1999, S. 211–232; Ders., Armee, Nation, Staat und Krieg im Widerstreit der Militärdiskurse des 19. Jahrhunderts. In: Brigitte Studer (Hrsg.), Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998. Zürich 1998, S. 109–124; Ders., Armee und Nation. Schweizerische Militärdiskurse des 19. Jahrhunderts im Widerstreit. In: Urs Altermatt [u. a.] (Hrsg.), Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert. Zürich 1998 (Die Schweiz 1798–1998, Staat – Gesellschaft – Politik; Bd. 4), S. 149–166.

⁴Siehe zum Folgenden insbesondere: Braun, Peter, Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz 1945–1966. Diss. Univ. Zürich. 2 Teilbde. Baden 2006 (Der Schweizerische Generalstab; Bd. 10).

⁵Dieser Aspekt geht aus der bislang als Standardwerk geltenden Arbeit des selber an den konzeptionellen Auseinandersetzungen Beteiligten Alfred Ernst nur undeutlich hervor. Siehe: Ernst, Alfred, Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Frauenfeld/Stuttgart 1971.

⁶Schürch, Gerhart, Bewährung des Bürgers 1939–1945. In: Schweizer Annalen 12 (1945), S. 663–670.

ten, operativen Stützpunkten⁷ oder sogar eine Partisanenarmee.⁸ Jeder Schweizer sollte sich aktiv am Abwehrkampf beteiligen. Ein Sieg, und sei es auch nur ein Abwehrsieg auf operativer Stufe, schien den jungen Offizieren angesichts der absehbaren technologischen und zahlenmässigen Überlegenheit des potenziellen Gegners, d.h. der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten, unmöglich. Sie traten deshalb für eine Beschränkung der Zielsetzung auf das Leisten von lang andauerndem, zähem Widerstand ein, wodurch die Voraussetzung geschaffen werden sollte, dass ein Gegner von einer militärischen Aggression abgeschreckt würde oder zumindest, dass die Schweiz nach einer ehrenvollen Niederlage und nach einer Änderung der gesamt-europäischen Situation in Europa wieder einmal als souveräner Staat auferstehen könnte.

Auch die Widersacher der Reformer, die zu Beginn ihrer militärischen Karriere beinahe ausnahmslos zum Kreis um Oberstkorpskommandant Ulrich Wille d.J. und Oberst i GSt Gustav Däniker gehört hatten und die in ihrem militärischen Denken stark von General Wille geprägt waren, schlossen argumentativ unverkennbar an den Richtungstreit des 19. Jahrhunderts an, indem sie auch angesichts der zahlreichen rüstungstechnologischen und operativ-taktischen Änderungen, die der Zweite Weltkrieg hervorgebracht hatte, gleichsam unbeirrt an den Lehren ihres geistigen Übervaters festhielten. Spezifisch schweizerische Lösungen des konzeptionellen Problems, wie sie auch Ulrich Wille zeitweilig als «verkehrte Auffassungen» diffamiert hatte, lehnten sie entschieden ab, da sie – wie der Erster Weltkriegsgeneral – der



Korpskommandant Alfred Ernst, prominenter Verfechter alternativer Verteidigungskonzepte in der LVK.

festen Überzeugung waren, dass die Armee eines Kleinstaates nur dann «kriegsgenügend» sei, wenn sie einem Angreifer mit gleichwertigen materiellen Mitteln und einer ähnlichen Einsatzdoktrin entgegen-trete.⁹

Die konzeptionellen Auseinandersetzungen in den 50er- und 60er-Jahren **Die Konzeption von 1951**

Gegen Ende der 40er-Jahre verlor der Konzeptionsstreit zusehends an Schärfe, als sich im Zuge der zunehmenden Verhärtung des Ost-West-Gegensatzes nach jahrelangen parlamentarischen Sparübungen die Budgetsituation allmählich entspannte, wodurch die aus finanziellen Gründen lange Zeit unmögliche Beschaffung von Panzern langsam, aber sicher in den Bereich des Möglichen rückte. Zumindest für die gemässigten Reformer bestand nun keine zwingende Notwendigkeit mehr, den Kampf in isolierten Widerstandszentren zu führen.

In den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts kamen die konzeptionellen Auseinandersetzungen zunehmend ganz zum Erliegen. Hinsichtlich der Einsatzdoktrin wurden die Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg insofern gezogen, als dass die neue *Truppenführung 51* den spezifisch schweizerischen Verhältnissen, etwa dem Gelände, aber auch der beschränkten Offensivkraft der verfügbaren Verbände, entschieden stärker Rechnung trug als sich das diesbezüglich allzu stark am deutschen Vorbild orientierende Vorgängerreglement *Felddienst 27*. Vorgesehen war ein Abwehrkampf in einem überwiegend statischen, anders als die Limmatstellung von 1939/40, aber taktisch tief gestaffelten Verteidigungsdispositiv mit dem Ziel, den Gegner möglichst schwer zu schädigen. Gegenangriffe auch ganzer Heereseinheiten wurden zwar ebenfalls in Betracht gezogen, sollten aber die Ausnahme bleiben.¹⁰ Dem in der TF 51 umschriebenen Kampfverfahren entsprach die Organisation der Armee, wie sie mit der Truppenordnung 51 festgelegt wurde. Auch die neue Truppenordnung war in gewisser Hinsicht ein Kompromiss zwischen den Forderungen der Reformer und denjenigen der Wille-Schüler, wobei das grosse Novum – und sozusagen das Zugeständnis an die Idee einer eher lokal ausgerichteten Verteidigung – die Bildung von Auszugs- und Landwehr-Luftschutzformationen war, welche neben ihrer Hauptaufgabe, dem Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Auswirkungen strategischer Luftangriffe, nötigenfalls auch zum Abwehrkampf an Ort und Stelle herangezogen werden konnten.¹¹

Die nukleare Gefechtsfeldrevolution

Der Truppenordnung 51 war indessen kein sonderlich langes Leben beschieden.



Korpskommandant Georg Züblin galt als prominenter Verfechter der mobilen Verteidigung.

Nur fünf Jahre nach ihrer Einführung zerbrach der militärisch-konzeptionelle Konsens innerhalb des schweizerischen Offizierskorps von neuem. Auslöser der neuerlichen Auseinandersetzungen über die Gestaltung der Landesverteidigung war ein Problem, dem die Verantwortlichen zu Beginn des Jahrzehnts trotz warnenden Stimmen nur marginale Beachtung geschenkt hatten, dasjenige nämlich der nuklearen Dimension neuzeitlicher Kriegführung. Die ungefähr ab 1953 international geführte Diskussion über die Konsequenzen der Einführung taktischer Atomwaffen für das Kampfverfahren, die Rüstung und die Organisation der Streitkräfte machte auch vor der Schweiz nicht Halt. Nicht zu übersehen ist, dass die prinzipiellen Positionen zwischen den beiden Offiziersrichtungen letztlich in etwa dieselben blieben wie in der ersten Phase des Konzeptionsstreites Ende der 40er-Jahre. Die mittlerweile zum Teil bis in die höchsten Ränge der Armee aufgestiegenen Wille-Schüler gaben sich nach wie vor überzeugt, dass die Schweizer Armee nur dann Aussicht auf Erfolg habe, wenn sie den von den ausländischen Führungsmächten vorgegebenen militärisch-konzeptionellen Entwicklungspfad so weit als möglich folge.¹² Als Lieferantin von Konzeptressourcen lösten die nunmehr militärisch tonangebenden USA das bis in

⁷ Schweizerische Landesverteidigung. In: Volk und Armee 10 (1948), S. 3f.

⁸ Eberhard, Rolf, Das Gesicht des Krieges. In: Schweizer Annalen 12 (1945), S. 695–703.

⁹ Züblin, Georg, Die Armee des Kleinstaates und der Krieg der Zukunft. In: Schweizer Monatshefte 7 (1948), S. 409–415.

¹⁰ Regl 51.20, TF 51, Ziff. 484–533, S. 133–151.

¹¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 10. Oktober 1950. In: BBl 1950, III, S. 112–153.

¹² Züblin, Georg, Das Problem des Bewegungskrieges. In: ASMZ 7 (1955), S. 477–489.

die unmittelbare Nachkriegszeit nachwirkende deutsche Vorbild definitiv ab. In Bezug auf die Kampfführung auf dem nuklearen Gefechtsfeld propagierten die Amerikaner – und in ihrem Fahrwasser ihre nordatlantischen Alliierten – das Konzept der so genannten *mobile defense*, das auch von den Wille-Schülern als für die Schweizer Armee im Kampf gegen einen atomgerüsteten Gegner einzig Erfolg versprechende Einsatzdoktrin gepriesen wurde. Umgekehrt hielten auch die Armeereformer an ihrer spezifisch nationalen Militärauffassung fest. Geblieben waren insbesondere deren grundsätzliche Skepsis gegenüber jeglicher Art von kostenintensiven Hochtechnologiewaffen und ihr entschiedenes Plädoyer zugunsten einer eng im nationalen Territorium verankerten, flächendeckenden Verteidigung, die hauptsächlich von der dem Milizsystem und den kleinstaatlichen Möglichkeiten ihrer Ansicht nach besser entsprechenden Infanterie getragen werden sollte.¹³

Der zwischenzeitliche Sieg der Wille-Schüler

Die Wille-Schüler setzten sich schliesslich durch. Nach zahlreichen finanziellen Abstrichen stimmte das Parlament im Herbst 1960 der Truppenordnung 61 zu, welche die Aufstellung dreier Mechanisierter Divisionen beinhaltete, deren Aufgabe vor allem darin bestand, einen durch eine mit Atomwaffen geschlagene Bresche vorstossenden Gegner aus dezentralisierten Warteräumen heraus anzufallen und zu vernichten.¹⁴ Dem parlamentarischen Entscheid zugunsten der Heeresreorganisation folgte wenige Monate später die Zustimmung zu den damit zusammenhängenden umfangreichen Aufrüstungsprojekten, namentlich die Beschaffung von 150 Kampfpanzern, 540 Schützenpanzern¹⁵ und 100 Überschallflugzeugen Mirage IIIS.¹⁶

Der zwischenzeitliche Erfolg des willenshaften Ansatzes hat verschiedene Gründe. Zum Ersten führte das Aufkommen taktischer Nuklearwaffen und die damit zusammenhängende Gefechtsfeldrevolution zu einem massiven Schwund an Vertrauen in die zu Beginn der Fünfzigerjahre implementierte Verteidigungsdoktrin. Die mit einer fundamentalen konzeptionellen Neuorientierung verbundenen Opportunitätskosten sanken dadurch erheblich. Zum Zweiten löste der forsche und reformfreundige Bundesrat Paul Chaudet an der Jahreswende 1954/55 den politisch schwachen und allein schon deshalb eher zu vorsichtigen Lösungen der Konzeptionsfrage tendierenden Karl Kobelt an der Spitze des Eidgenössischen Militärdepartementes ab. In den gleich zu Beginn seiner Amtszeit eingeleiteten konzeptionellen Auseinandersetzungen kommt seiner Person denn auch eine eigentliche Katalysatorfunktion

zu. Zum Dritten gewannen die Wille-Schüler gegen Ende der Fünfzigerjahre durch verschiedene Neubesetzungen von Korpskommandantenposten innerhalb der Landesverteidigungskommission (LVK), des höchsten militärischen Gremiums in Friedenszeiten, die Oberhand. Zum Vierten schliesslich ist auch die schleichende Verschlechterung des internationalen Klimas im Zuge der Ungarnkrise im Spätherbst 1956 zu erwähnen. Umfangreiche Rüstungskredite hatten nun im Parlament wieder einen erheblichen leichteren Stand als in der kurzen Tauwetterphase nach dem Tode Stalins 1953. Nichtsdestotrotz soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Truppenordnung 61 erst nach massiven finanziellen Abstrichen vor den eidgenössischen Räten passierte, wobei die SP-Fraktion dem Projekt in der Schlussabstimmung sogar insgesamt ihre Zustimmung versagte. Dies wirft bereits ein deutliches Licht darauf, dass die konzeptionellen Gräben Anfang der 60er-Jahre letztlich nur notdürftig übertüncht, nicht aber wirklich überwunden wurden.¹⁷

Die Konzeption vom 6. Juni 1966

Markierten die Berlin- und Kuba-Krisen zu Beginn der 60er-Jahre noch zwei besonders gefährliche Höhepunkte in der bald zwei Jahrzehnte andauernden Ost-West-Konfrontation, so entspannte sich die internationale Lage ab 1963 zusehends. Die allgemeine weltpolitische Entspannung schlug sich auch auf die Schweiz nieder, deutlich ablesbar an der Tatsache, dass grösseren militärischen Investitionen vor der Bundesversammlung wieder ein spürbar kälterer Wind entgegenwehte. Zugleich verlor die Armee auch aufgrund innergesellschaftlicher Veränderungsprozesse sukzessive einen Teil ihrer einstigen Stellung als zentrale gesellschaftliche Bezugsgrösse und Sinnbild nationaler Identität.¹⁸ Ausgerechnet in diesem Klima abnehmender äusserer Bedrohung einerseits und sich anbahnender «Säkularisierung» der Armee andererseits schlitterte das EMD 1964 in die wohl grösste innen- und militärpolitische Krise der schweizerischen Nachkriegsgeschichte: in die Mirage-Affäre.

Zu weiten Teilen kann die Mirage-Affäre nur vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die Luftkriegführung Ende der 50er-Jahre verstanden werden. Denn bei näherem Hinsehen entpuppen sich die enormen Kostenüberschreitungen von über einer halben Milliarde Franken, die 1964 zu einem Eklat in den beiden Räten und zu einem massiven Vertrauensverlust von Parlament und Öffentlichkeit in Bundesrat und Verwaltung führten, nicht, wie dies zeitgenössisch oft kritisiert wurde, einfach als Resultat eines spezifisch schweizerischen Perfektionismus oder gar eines Grössenwahns der beschaffenden Instanzen. Sie waren vielmehr eine mehr

oder weniger direkte Konsequenz des von der LVK definierten, sich eng an nordatlantische Vorbilder anlehrenden und letztlich überdehnten Aufgabenspektrums der Flugwaffe.¹⁹

Erneute Krise infolge der Mirage-Affäre

Die Mirage-Affäre mit all ihren Konsequenzen war in vielerlei Hinsicht ein herber Rückschlag für die offiziell verfochtene Verteidigungsdoktrin mit ihrer engen konzeptionellen Anlehnung an entsprechende Kampfverfahren modernst gerüsteter NATO-Streitkräfte. Ganz allgemein kann konstatiert werden, dass das EMD mit seinem politisch schwer angeschlagenen Bundesrat Chaudet an der Spitze geschwächt aus der Krise hervorging. Aber auch materiell waren die Folgen der Affäre in Bezug auf die künftige Entwicklung des schweizerischen Wehrwesens folgenreicher. Durch die Reduktion der Mirage-Beschaffung war die Aussicht, über den sich weiträumig verschiebenden Mechanisierten Divisionen einen Luftschirm aufbauen zu können, zumindest fragwürdig, wenn nicht gar überhaupt illusorisch geworden. Zerschlagen hatte sich mehr oder weniger auch die Hoffnung, die Erdstreitkräfte in den Bahnen der ursprünglichen Projekte weiter auszubauen. Einen empfindlichen Dämpfer hatte das Mirage-Debakel schliesslich auch den nuklearen Ambitionen gewisser hoher Offiziere versetzt. Denn es war mehr als zweifelhaft, dass das Parlament die für eine Beschaffung eigener Atomwaffen nötigen umfangreichen Kredite nach den schlechten Erfahrungen beim Mirage-Geschäft je bewilligen würde.²⁰

¹³ Ernst, Alfred, Überlegungen zur Armeereform. In: Basler Nachrichten Nr. 502, 504 und 506 vom 26., 27. u. 28.11.1957.

¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960. In: BBl 1960, II, S. 321–388.

¹⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung von Kriegsmaterial (Rüstungsprogramm 61) vom 27. Januar 1961. In: BBl 1961, I, S. 164–185.

¹⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Mirage III S) und von weiterem Material für die Fliegertruppen vom 25. April 1961, I, S. 793–823.

¹⁷ Braun, a.a.O.

¹⁸ Haltiner, Karl W., Milizarmee – Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal? Eine soziologische Untersuchung über die Auswirkungen des Wertewandels auf das Verhältnis Gesellschaft – Armee in der Schweiz. Frauenfeld 1985, S. 21–253.

¹⁹ Braun, Peter, Der Bogen darf nicht überspannt werden. Die Suche nach einer neuen Luftverteidigungskonzeption Ende der fünfziger Jahre und die Beschaffung des Mirage III S. Liz. Univ. Zürich 2000, Ms.

²⁰ Braun, Von der Reduitstrategie zur Abwehr, S. 877f.



Die Mirage III S, von welcher statt 100 nur mehr deren 57 beschafft werden konnten (inkl. Doppelsitzer und Mirage III RS).

Eine Überprüfung des gesamten Fragekomplexes von Einsatzdoktrin und daraus abgeleiteten Rüstungsbedürfnissen drängte sich vor diesem Hintergrund gleichsam auf. Ein verbindlicher Auftrag, dies tatsächlich zu tun, ging direkt aus den Reihen des Parlamentes hervor, das im Sommer 1964 eine entsprechende Motion des Schaffhauser SP-Nationalrates Walther Bringolf annahm und an den Bundesrat überwies.²¹ Den Sozialdemokraten ging es dabei nicht einfach um eine «Überprüfung der Konzeption der Gesamtverteidigung», wie es im Motionstext wörtlich hiess. Letztlich zielte der parlamentarische Vorstoss weit umfassender auf eine einschneidende militärpolitische Kurskorrektur. Wie erwähnt, hatte die SP-Fraktion im Herbst 1960 geschlossen für eine Rückweisung des umstrittenen bundesrätlichen Armee reformprojektes votiert, und zwar vor allem aus der Befürchtung heraus, im Falle einer Zustimmung weit reichende rüstungsmässige und finanzielle Präjudizien zu schaffen. Die immensen Mehrkosten bei der Mirage-Beschaffung schienen solche Befürchtungen nur allzu anschaulich zu bestätigen. In der durch das Mirage-Debakel entstandenen Krisensituation bestand nun die berechtigte Hoffnung, der ehemals konkurrierenden Alternativkonzeption, die sich mit den sozialdemokratischen Vorstellungen von einer effizienten, relativ kostengünstigen und neutralitätspolitisch unbedenklichen Landesverteidigung deckte, nachträglich doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Es war zudem nahe liegend, der Absicht, eine militärpolitische Kurskorrektur herbeizuführen, auch durch personelle Forderungen Nachdruck zu verschaffen, d.h. den übermächtigen Einfluss der Wille-Schüler innerhalb der LVK zu brechen. In der Person des prominentesten Verfechters alternativer Verteidigungskonzepte, Oberstdivisionär Alfred Ernst, wurde ein ernst zu nehmen-

der Gegenspieler in dieses Gremium berufen. Eine Wahl Ernsts zum Generalstabschef konnte die LVK durch massiven Druck auf die Wahlbehörde zwar gerade noch verhindern. Dass er als Kommandant eines Feldarmee korps künftig aber an ihren Sitzungen teilnehmen würde, hatte sie zwar höchst widerwillig zu akzeptieren. Wie sich bald zeigen sollte, reichte sein Einfluss auch in dieser Funktion allemal, um sich mit der Rückendeckung des infolge der Mirage-Affäre um einen Ausgleich bemühten Bundesrates und mit der Unterstützung des neuen Generalstabschefs (Oberstkorpskommandant Annasohn ab) in den meisten wichtigen Punkten durchzusetzen.²²

Der Kompromiss: die «Abwehr»

In ihrer neuen Zusammensetzung machte sich die LVK unmittelbar ab Beginn des Jahres 1965 an die Ausarbeitung des in der Motion Bringolf geforderten Berichtes über die künftige Konzeption der Landesverteidigung. Relativ rasch konnte dabei eine Einigung erzielt werden. Dies geschah in Form eines Kompromisses, mit dem sich beide innerhalb des Gremiums vertretenen Richtungen mehr oder weniger guten Gewissens einverstanden erklären konnten. Die konsensfähige Lösung bestand in einer Synthese der beiden sich seit über einem Jahrzehnt diametral entgegenstehenden konzeptionellen Auffassungen, der so genannten «Abwehr». Unter Abwehr verstanden die Autoren des Berichtes eine Kampfform, die vom Regiment bis Stufe Armee korps, d. h. sowohl auf taktischer wie auch auf operativer Stufe, Anwendung finden sollte und die einerseits das Halten von Stützpunkten und Sperrn durch die Infanterie und andererseits das Führen von Gegenschlägen, in Ausnahmefällen auch Gegenangriffen durch mechanisierte Verbände beinhaltete. Der Gegner

sollte durch mehrere tief gestaffelte Abwehrzonen kanalisiert und abgenützt werden. Die Erdtruppen sollten danach trachten, durch Gegenangriffe und Überfälle die Verstärkung und Versorgung der feindlichen Angriffsspitzen immer wieder zu unterbinden, während die Panzertruppen den in die Tiefe des Abwehr raumes eingebrochenen oder aus der Luft gelandeten Gegner mit Unterstützung der Flugwaffe zu zerschlagen hatten.²³

Das im bundesrätlichen Bericht über die militärische Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 umschriebene Abwehrkonzept trug unverkennbar die Handschrift Alfred Ernsts, weshalb es nicht weiter erstaunt, dass vor allem die SPS dem Inhalt von Anfang an äusserst wohlwollend gegenüberstand.²⁴ Aber auch die Bürgerlichen wurden in den parlamentarischen Debatten, die im September 1966 stattfanden, nicht müde, den Geist realistischer Selbstbeschränkung zu loben, von dem die neue Konzeption durchdrungen war. Positiv hervorgehoben wurde insbesondere die Tatsache, dass den Grenzen, welche einem Kleinstaat bei der Beschaffung von hochtechnologisiertem Rüstungsmaterial gesetzt waren, künftig wieder vermehrt Rechnung getragen werden sollte und dass – damit zusammenhängend – der engen konzeptionellen Anlehnung an den durch die militärischen Führungsmächte vorgegebenen internationalen Mainstream der Kampfführung eine relativ deutliche Absage erteilt wurde.²⁵

Mit der Vorlage des politisch breit abgestützten Konzeptionsberichtes vom 6. Juni 1966 konnte der während des Zweiten Weltkrieges zerbrochene militärisch-konzeptionelle Konsens ausgesprochen dauerhaft wiederhergestellt werden. Wie Phönix aus der Asche war aus der Krisensituation, in welche die Landesverteidigung durch die Mirage-Affäre geraten war, eine Konzeption hervorgegangen, welche politisch breiteste Akzeptanz fand. Wie sich dies verschiedene Parlamentarier während der Konzeptionsdebatten erhofft hatten, kehrte nun tatsächlich eine gewisse Ruhe und Sicherheit in die schweizerische Militärpolitik ein. In ihren Grundzügen sollte die Konzeption von 1966 gar bis zum Ende des Kalten Krieges Bestand haben, wobei die Bedrohungs Konstanz in der relativ berechenbaren bipolaren Welt das ihre dazu

²¹ Motion Bringolf. In: Amtl Bull NR, 1964, S. 258.

²² Braun, a.a.O., S. 878–924.

²³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966. In: BBl 1966, I, S. 853–877.

²⁴ Hürlimann, Jacques, SPS und militärische Landesverteidigung 1945–1966. Diss. Univ. Zürich. Zürich 1985, S. 103f.

²⁵ Braun, a.a.O., S. 936–942.

beigetragen haben dürfte. Eine vergleichbare Grundsatzdebatte, wie sie sich in den beiden ersten Jahrzehnten des Kalten Krieges entwickelt hatte, blieb der Armee auf jeden Fall bis weit in die 80er-Jahre hinein erspart.

Die Armee reform XXI

Ähnlich wie die Auseinandersetzungen in den beiden ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich auch der Richtungsstreit rund um die Armee XXI nur vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung verstehen. Der Fall der Berliner Mauer 1989 und der anschliessende Zusammenbruch des Ostblocks führten zu einem Wegfall direkter militärischer Spannungen in Mitteleuropa. Gleichzeitig wurde das Sicherheitsumfeld ungleich komplexer als in den Jahren des Kalten Krieges, was notgedrungen auch Auswirkungen auf die Ausrichtung moderner Streitkräfte haben musste. Personell und materiell grosszügig dotierte Massenarmeen mit fragwürdigem sicherheitspolitischen Rendement konnten und wollten sich immer weniger westliche Staaten leisten – auch die Schweiz nicht. Die Aufrechterhaltung einer grossen Milizarmee wurde darüber hinaus auch aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen je länger je schwieriger, sank doch vor dem Hintergrund der Globalisierung die Bereitschaft der Wirtschaft kontinuierlich, der Armee

genügend Kader zur Verfügung zu stellen. All diese Veränderungsprozesse liessen die Existenzberechtigung der Ende der Achtzigerjahre konzipierten und noch auf die symmetrischen Bedrohungen des Kalten Krieges ausgerichteten Armee 95 stetig schwinden.

Nur kurze Zeit nach Inkrafttreten des Armeeleitbildes 95 sah sich Bundesrat Adolf Ogi, der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), veranlasst, eine neue Reform einzuleiten. Ausschlaggebend dafür waren nicht zuletzt die in einem wirtschaftlich und finanzpolitisch immer stärker unter Druck stehenden Umfeld bald offen zutage tretenden Grenzen der Armee 95 – Grenzen, welche es nach Ogis Ansicht ausschlossen, die Armee einfach evolutionär an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Bedacht darauf, die im Rahmen der Planung der Armee 95 begangenen Fehler zu vermeiden – Kritiker monierten, diese sei ohne wirkliche Vernehmlassung im sprichwörtlichen Elfenbeinturm konzipiert worden –, strebte der Departementsvorsteher von Anfang an die Implementierung eines konsensualen und weitgehend offenen Verfahrens an. In Einklang mit dieser Absicht sollte die Armee XXI auf wissenschaftlicher Grundlage von einem Expertenteam geplant werden. Um ein Referendum und damit eine Verzögerung des Inkrafttretens möglichst zu vermeiden, wurde darüber hinaus ein einvernehmliches Vorgehen, gestützt auf eine frühzeitige Eröffnung der öffentlichen Debatte, in Aussicht genommen. Jede Projektphase sollte für ausgesprochen breit angelegte Konsultationen offen sein.

Die Genese der Armee XXI

Nicht einmal drei Monate, nachdem er von Bundesrat Kaspar Villiger das Eidgenössische Militärdepartement übernommen hatte, kündigte Bundesrat Adolf Ogi am 16. März 1996 an der Präsidentenkonferenz der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) an, dass er die Armee im Zeithorizont 2005 grundlegend zu reformieren gedenke. Eine Armee von 400 000 Mann – so gab er sich überzeugt – erscheine im Hinblick auf die Bedrohung, aber auch angesichts der demografischen Entwicklung überdimensioniert. Nur wenige Wochen nach dieser öffentlichen Absichtserklärung, am 5. Juni, rief Ogi – nach dem Muster der «Kommission Schmid» Ende der Sechzigerjahre – eine Expertenkommission unter Leitung von Botschafter Edouard Brunner ins Leben und beauftragte diese, bis Ende 1997 sicherheits- und militärpolitische Leitideen für die Schweiz nach der Jahrtausendwende zu entwickeln und damit die Grundlagen für einen neuen sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates zu legen.

Der Bericht Brunner und der SIPOL B 2000

Der Schlussbericht der Kommission für strategische Fragen («Bericht Brunner») wurde der Öffentlichkeit Ende Februar 1998 – rund anderthalb Jahre nach der Auftragserteilung – in einer Serie von Anlässen vorgestellt. Ausgehend von der Einschätzung, dass die Gefahr eines Krieges in Europa sehr gering geworden sei, dass sich aber der für die Schweiz relevante Sicherheitsraum vergrössert habe, kam die Kommission zum Schluss, dass sich Sicherheit nicht mehr allein dadurch garantieren lasse, dass das Land seine Anstrengungen auf die autonome militärische Verteidigung konzentriere. Nötig sei vielmehr eine Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sowie mit internationalen Organisationen und Bündnissen. Aufgrund der veränderten geopolitischen Lage habe die Neutralität sowohl völkerrechtlich als auch in der Wahrnehmung des Auslandes an Bedeutung verloren. Deshalb sei der bisherige pragmatische Kurs fortzusetzen und die Neutralität weiterhin flexibel als Mittel zur Wahrung schweizerischer Interessen einzusetzen, nicht aber als Selbstzweck zu betrachten.²⁶

Allgemein wurde der Inhalt des Berichtes sowohl in den Medien als auch im Rahmen eines umfangreichen Konsultationsverfahrens, das in den Monaten nach seinem Erscheinen durchgeführt wurde, positiv beurteilt. Es gab aber auch kritische Stimmen. Im Mai erschien der Gegenbericht *Strategischer Wandel* von Nationalrat Christoph Blocher, das einzige Kommissionsmitglied, welches dem Bericht nicht zugestimmt hatte. Blocher kritisierte vor allem, dass sich der Bericht Brunner ohne Begründung vom «Grundsatz der dauernden Neutralität, einer der wichtigen sicherheitspolitischen Maximen der Schweiz» distanzieren, was für den Kleinstaat grosse Risiken mit sich bringe, insbesondere die Gefahr, in internationale Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden. Die Schweiz brauche auch in Zukunft – neben einer kleinen, professionellen Truppe für den Informationskrieg – eine bestandesstarke Milizarmee. An der dauernden, bewaffneten Neutralität sei strikte festzuhalten; bewaffnete Truppen in Auslandsinsätzen seien abzulehnen. Kernkompetenz sei der Kampf. Die Armee dürfe ihre Kampffähigkeit nicht «in allerhand halb-militärischen Experimenten im In- und Ausland» einbüßen.²⁷

Die offiziellen Leitlinien für den zu erstellenden bundesrätlichen Bericht, die der VBS-Vorsteher am 14. September dem

²⁶ Bericht der Studienkommission für strategische Fragen, Bern, 26.02.1998.

²⁷ Blocher, Christoph, *Strategischer Wandel*. Strategischer Studienbericht zur Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik, April 1998.



In der von Bundesrat Kaspar Villiger geleiteten Landesverteidigungskommission wird nun nach der für eine wählbare und von der offiziellen Linie abweichende Auffassung bekannter Oberkorpskommandant Alfred Ernst mitreden haben.

Die Eröffnung

Chaudet: «Meine Herren, wir wollen mit Ernst unseren Auftrag zu erfüllen suchen ...»

Eine Karrikatur aus dem Nebelspalter nahm Bezug auf den Einsatz von Korpskommandant Alfred Ernst in der Landesverteidigungskommission LVK (Bundesrat Chaudet meint «Meine Herren, wir wollen mit Ernst unseren Auftrag zu erfüllen suchen ...»).



Dieses Bild zeigt den Panzer 68, eine Weiterentwicklung des Schweizer Panzers 61, der das Rückgrat der im Rahmen der TO 61 geschaffenen Mechanisierten Divisionen 1, 4 und 11 bilden sollte.

Bundesrat präsentierte, hielten sich demgegenüber eng an die Ergebnisse des Berichtes Brunner, indem sie eine Intensivierung der Beziehungen mit internationalen Organisationen sowie eine verbesserte Koordination der sicherheitspolitischen Instrumente auf nationaler Ebene in Aussicht stellten. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Partnern stand denn auch im Zentrum des Sicherheitspolitischen Berichtes «Sicherheit durch Kooperation» (SIPOL B 2000) vom 10. Juni 1999.²⁸

Das Armeeleitbild XXI

Gut eineinhalb Jahre, nachdem die eidgenössischen Räte den SIPOL B 2000 zustimmend zur Kenntnis genommen hatten, trat Bundesrat Samuel Schmid, der Adolf Ogi 2001 an der Spitze des Verteidigungsdepartementes abgelöst hatte, mit den Rahmenbedingungen des Armeeleitbildes XXI (Aufrechterhaltung der Neutralitätspolitik, Beibehaltung der Miliz, Bedeutung der verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen, abgestufte Bereitschaft) an die Öffentlichkeit. Die künftige Armee sollte multifunktionell sein, d.h. «capable de faire face à une palette étendue de dangers et menaces» und modular, d.h. «découpée [...] en éléments fins, que l'on assemblera de cas en cas, de manière adaptée et en fonction de moyens disponibles».²⁹

Ende Juni 2001 lagen die Vernehmlassungsantworten der vier Bundesratsparteien zum Armeeleitbild XXI (ALB XXI) vor. Die SVP lehnte das ALB ab und wies es zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück, wobei sie namentlich das Fehlen eines Konzeptes für eine autonome Verteidigung kritisierte, was zur Folge habe, dass im Ernstfall zwingend ein Anschluss an ein Militärbündnis gesucht werden müsse. Zudem sah sie in der Reduktion des Milizbestandes um mehr als die Hälfte bei gleichzeitiger Aufstockung des Berufsmilitärs eine Verletzung des Milizprinzips. Skeptisch war auch die FDP, welche wie

die SVP ein klares Bekenntnis zur Milizararmee, weitere Präzisierungen zur Neutralität und eine klare Konzentration auf die Kernaufgabe, die Landesverteidigung, forderte. Genau davon wollte die SP nichts wissen, welche eine Abkehr von einer Verteidigungsarmee postulierte und sich für eine kleine, für internationale Friedenseinsätze taugliche Armee mit 15 000 Zeitsoldaten aussprach. Nur die CVP stellte sich grundsätzlich hinter den bundesrätlichen Reformvorschlag.³⁰

Ein Teil der Anregungen aus dem Vernehmlassungsverfahren wurde tatsächlich in den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001 übernommen. Die grundsätzliche Stossrichtung blieb hingegen dieselbe. In Einklang mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 umriss das ALB eine Armee, «die – wo nötig – stärker als bisher auf Kooperation ausgerichtet und zu dieser besser befähigt ist». Der Grund für verstärkte internationale Zusammenarbeit liege darin, dass die Entwicklung von Bedrohungen und Gefahren einerseits, der Militärtechnik andererseits es für einen einzelnen Staat immer schwieriger machen würde, den Bedrohungen und Gefahren mit guten Erfolgchancen allein entgegenzutreten. Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit habe auch in diesem Bereich zugenommen. Gleichzeitig hätten sich die Möglichkeiten zu einer solchen Zusammenarbeit vermehrt, ohne dass die Neutralität der Schweiz aufgegeben werden müsse. Mit internationaler Kooperation sollten die Chancen zur langfristigen Stabilisierung des Umfeldes – und damit auch zur Erhöhung der Sicherheit der Schweiz – genutzt und die eigenen technischen und finanziellen Beschränkungen kompensiert werden. Längerfristig und im Hinblick auf eine wenig wahrscheinliche, aber nicht auszuschliessende, massive Verschlechterung der politisch-militärischen Verhältnisse in Europa sollte sich die Ar-

mee, wie im SIPOL B 2000 ausgeführt, auf eine weitergehende Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften vorbereiten. Neutralitätspolitisch sei dies unbedenklich, da kein Präjudiz für eine allfällige Verteidigungszusammenarbeit geschaffen würde.³¹

Das Referendum

Nach langwierigen Debatten in den sicherheitspolitischen Kommissionen und im Ratsplenum, die sich allerdings primär um Fragen der Rekrutenschuldauer und ähnliche Probleme von eher untergeordneter Bedeutung drehten, stimmte das Parlament der Änderung des Militärgesetzes am 4. Oktober 2002 schliesslich zu. Bereits einen Tag später kündigten zwei Organisationen, das von Divisionär aD Hans Wächter präsidierte «Bürgerkomitee für eine unabhängige und leistungsfähige Milizarmee in einer neutralen und sicheren Schweiz», hauptsächlich bestehend aus der «Aktion Aktivdienst», der «Interessengemeinschaft Miliz» und Vertretern der Schweizer Demokraten, sowie eine Bewegung EU-kritischer Jugendlicher unter dem Namen «young4fun» das Referendum an, das am 21. Januar 2003 mit der nötigen Anzahl Unterschriften zustande kam. Der Hauptvorwurf der Opposition ging dahin, dass die Armee XXI auf eine Zusammenarbeit mit der NATO ausgerichtet sei und daher der Freiheit, der Sicherheit und der politischen Unabhängigkeit der Schweiz schwer schade. Zudem sei die «völlig umgekrempelte Grundausbildung» (Trennung von Rekruten-, Unteroffiziers- und Offizierschule) undemokratisch, und die Reform gefährde das Milizprinzip, weil in Rekruten- und Kadernschulen praktisch nur noch militärisches Berufspersonal ausgebildet würde. Schliesslich entspreche das Armeeleitbild XXI der aktuellen sicherheitspolitischen Lage nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 bereits nicht mehr, da der Armeeauftrag, schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit zu begegnen, vernachlässigt werde.³²

²⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.

²⁹ Vorentwurf Armeeleitbild XXI. Referat von Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. Pressekonferenz vom 27. Februar 2001.

³⁰ Meier, Niklaus/Schlumpf, Daniel, Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Januar bis Dezember 2001. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2002, S. 209f.

³¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001, S. 18f.

³² Bürgerkomitee für eine unabhängige und leistungsfähige Milizarmee in einer sicheren und neutralen Schweiz, Militärgesetzrevision: Für ein verantwortungsbewusstes Nein am 18. Mai 2002.

Abgesehen von der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (AUNS) wurde das Referendum im Abstimmungskampf offiziell von keiner grösseren Partei oder Gruppierung unterstützt. Der Souverän nahm denn auch das Militärgesetz am 18. Mai 2003 mit einem Mehr von 76% deutlich an, worauf die Armee XXI am 1. Januar des Folgejahres in Kraft treten konnte. Trotz des ausgesprochen klaren Abstimmungsergebnisses ist es um die schweizerische Verteidigungspolitik in den vergangenen Jahren nie ganz ruhig geworden. Ein Konsens, wie er mit dem bundesrätlichen Konzeptionsbericht vom 6. Juni 1966 erreicht wurde, ist zurzeit nicht in Sicht.

Der Konzeptionsstreit und die Diskussionen um die Armee XXI: Ein Vergleich

Vergleicht man die Auseinandersetzungen um die Armee XXI mit dem «Konzeptionsstreit» in den beiden ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, so zeigen sich auffällige argumentative Übereinstimmungen, auch wenn dies den Akteuren selbst kaum bewusst gewesen sein dürfte. Wie die «Wille-Schüler» in den Vierziger- und Fünfzigerjahren sahen auch die Planer der Armee XXI in der Armee primär ein Instrument, dessen Effizienz sie auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und moderner Managementmethoden steigern wollten. Der Gradmesser für diese angestrebte Effizienzsteigerung ist einmal mehr die Ausrichtung am internationalen Mainstream der Militärtheorie. Die Gegner der Armee XXI bewegten sich demgegenüber argumentativ unübersehbar im Fahrwasser der «nationalen» Richtung des 19. Jahrhun-

derts respektive der «Armee reformer» in der unmittelbaren Nachkriegszeit, indem sie sich insbesondere für eine zahlenmässig starke Milizarmee und eine Beschränkung auf den Verteidigungsauftrag stark machten und die Anlehnung an internationale Vorbilder im Rahmen der Interoperabilität – eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Strategie der «Sicherheit durch Kooperation» im militärischen Bereich – als neutralitätsgefährdend oder gar neutralitätswidrig ablehnten. Der Vergleich zeigt, dass die Grundkonstanzen militärpolitischer Auseinandersetzungen in der Schweiz von ausgesprochen langer Dauer sind, ja dass die Konfliktlinien der aktuellen Debatten strukturell bis weit ins 19. Jahrhundert hinein zurückreichen. Angesichts dieser Beständigkeit divergierender Grundauffassungen drängt sich die Frage förmlich auf, weshalb es im Konzeptionsstreit Mitte der 60er-Jahre zu einer Einigung kommen konnte, während dies in der aktuellen Diskussion offensichtlich nicht zu gelingen scheint.

Die Antwort auf diese Frage liegt nicht in der erwähnten, unter dem Gesichtspunkt einer *longue durée* betrachtet wenig wandelbaren Tiefenstruktur, sondern auf der Ebene der konkreten Ereignisse, wo sich mehrere markante Unterschiede erkennen lassen.

Zuerst zu nennen ist die völlig veränderte Bedrohungsperzeption. In den 60er-Jahren herrschte bezüglich der Bedrohung, auf welche sich die Armee auszurichten hatte, zwischen beiden Richtungen grundsätzlich Konsens. Der gefährlichste Fall (ein strategischer Überfall des Warschauer Paktes, vorgetragen durch mechanisierte Verbände, massiv unterstützt aus der Luft und eventuell ergänzt durch Atomwaffenschlä-

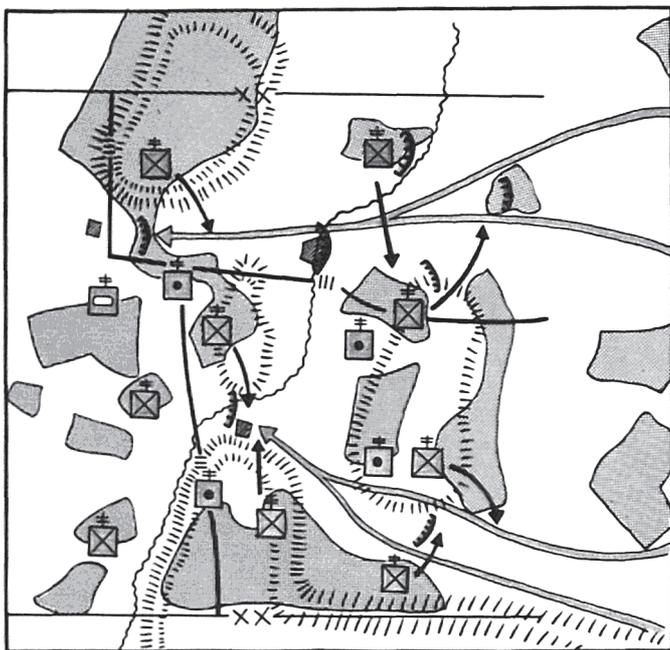
ge) war mit dem wahrscheinlichsten mehr oder weniger identisch. Seit dem Fall der Mauer klafft dagegen zwischen der gefährlichsten und der wahrscheinlichsten Bedrohung ein immer grösserer Riss. Während ein klassischer militärischer Konflikt in Europa, in den auch die Schweiz verwickelt werden könnte, auf Jahre hinaus wenig wahrscheinlich geworden ist, hat sich das Spektrum asymmetrischer Risiken und Gefahren stetig erweitert. Nach offizieller Ansicht erfordert diese neue Situation eine stärkere Betonung ausgreifender sicherheitspolitischer Komponenten und eine Verstärkung der internationalen Kooperation. Die Gegner der Armee XXI wollen demgegenüber am klassischen Verteidigungsauftrag festhalten und lehnen ein verstärktes internationales Engagement vehement ab.

Ein wichtiger Grund, weshalb Mitte der 60er-Jahre ein Kompromiss gefunden werden konnte, liegt auch darin, dass die organisatorische Struktur der Armee gemäss Truppenordnung 61 auch nach der Anpassung der Einsatzdoktrin nicht geändert werden musste. Für die Zustimmung der Wille-Schüler zur Konzeption 66 war dies entscheidend. Heute dagegen gehen die Auffassungen derart stark auseinander, dass sich konzeptionelle Divergenzen praktisch zwangsläufig auch auf die Struktur der Armee niederschlagen. Ein Kompromiss dürfte sich diesbezüglich allein schon wegen der angespannten Finanzlage kaum mehr finden lassen.

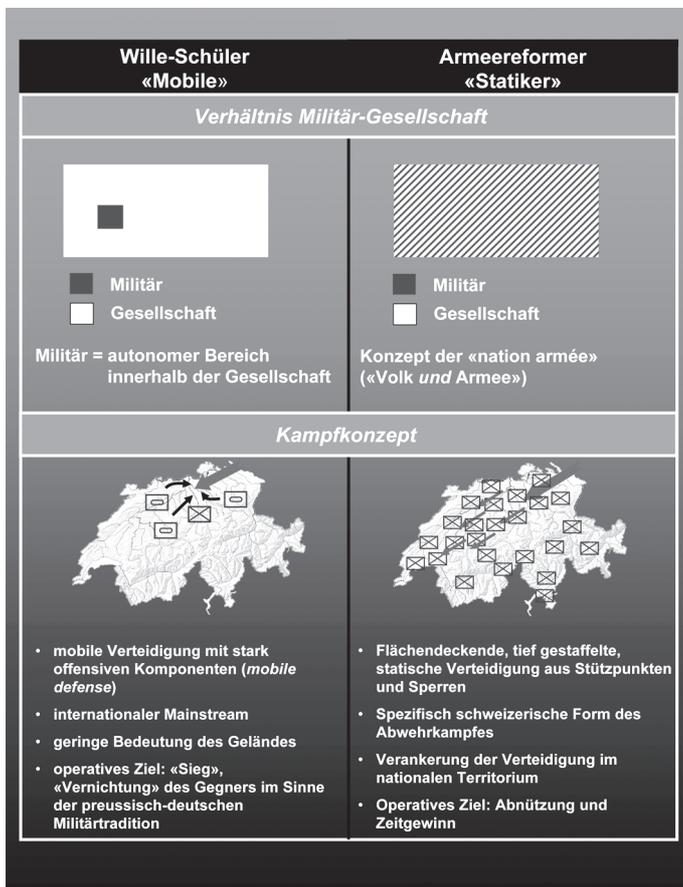
Nicht zu vergessen ist schliesslich auch der Umstand, dass die Landesverteidigungskommission Mitte der 60er-Jahre infolge der Mirage-Affäre stark unter Druck stand, dem Konzeptionsstreit durch Vorlage eines mehrheitsfähigen Konzeptes endlich ein Ende zu bereiten. Ein vergleichbarer Druck fehlt heute, zumal ja die Gegner der Armee XXI von ihrem demokratischen Recht, gegen das neue Militärgesetz das Referendum zu ergreifen, bereits vor Umsetzung der Armee reform Gebrauch gemacht und die Abstimmung deutlich verloren haben. Vor dem Hintergrund dieses klaren Votums des Souveräns dürfte ein Zurückkommen auf den einmal gefällten Entscheid kaum angezeigt sein.

Schlussbetrachtungen

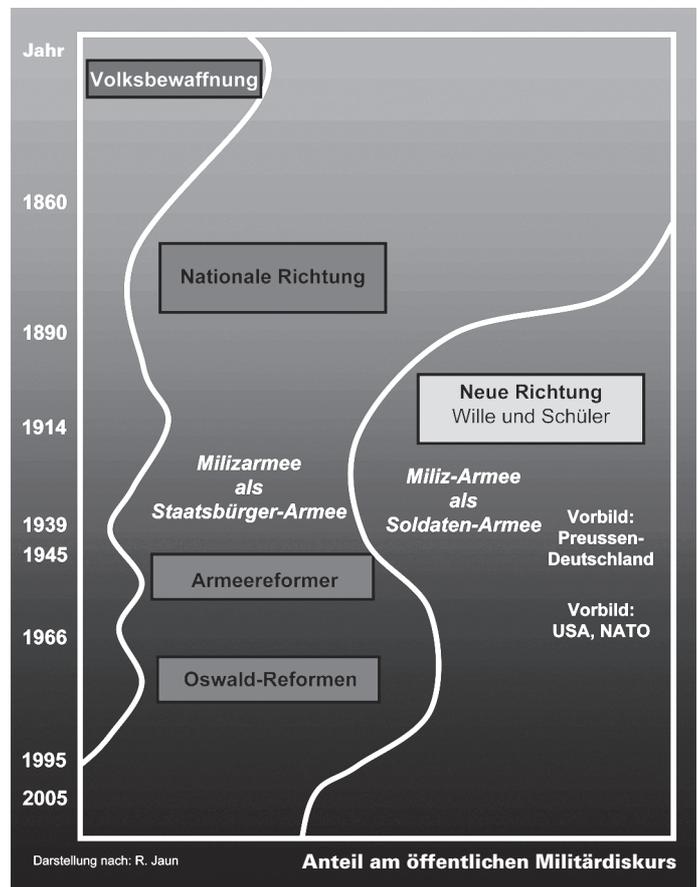
Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Konzeptionsstreit ebenso wie diejenigen im Vorfeld des Projektes Armee XXI werfen ein deutliches Licht darauf, dass sich die Polemiken nicht einzig und allein auf doktrinelle oder organisatorische Aspekte beschränken. Im Gegenteil: Bei näherem Hinschauen zeigt sich, dass die Auseinandersetzungen nicht einfach als reine Interessenkonflikte zu verstehen sind, son-



Das Konzept der Abwehr einer Felddivision.



Diese Darstellung zeigt die wesentlichen Unterschiede der beiden Konzepte «mobil» versus «statisch».



Die Entwicklung der Konzepte über die Jahre.

dern dass es sich letztlich um ein Aufeinander-treffen unterschiedlicher soziokultureller Wertvorstellungen und Glaubensüberzeugungen handelt.³³ Die Akteure der beiden Koalitionen unterscheiden sich denn auch primär aufgrund der fundamentalen Werte, die sie verfechten, oder gar aufgrund der jeweiligen Weltbilder, die sie miteinander teilen. Ein Wandel derartiger tiefenstruktureller Überzeugungen kommt einem regelrechten Glaubensabfall gleich. Konversionen im Bereich der politischen, religiösen und philosophischen Überzeugungen sind ausgesprochen selten, weshalb auch kaum zu erwarten ist, dass die Angehörigen einer bestimmten Koalition ihre Art und Weise der Wirklichkeitswahrnehmung einfach über Bord werfen.

Die oben dargestellten, von den verschiedenen Richtungen verfochtenen organisatorischen und doktrinen Paradigmen sind zu grossen Teilen nichts anderes als Projektionen ihrer jeweiligen tiefer liegenden Grundüberzeugungen ins Feld der Verteidigungspolitik. Jene zu kritisieren,

bedeutet denn auch bis zu einem gewissen Grade eine grundlegende Infragestellung der dahinter liegenden fundamentalen Wertvorstellungen. Dies erklärt auch, weshalb sich die Verteidigungspolitik nur unter dem Einfluss eines tiefer greifenden, in der Regel langfristigen Strukturwandels oder eines externen Schocks, wie etwa der Mirage-Affäre Mitte der 60er-Jahre, radikal wandelt.

Die Wertvorstellungen der jeweiligen Akteure sind antagonistisch. Da es letztlich nicht um rationale Aspekte geht, sondern um verschiedene Wahrnehmungen, ist es nicht ohne weiteres möglich, die eine oder andere Gruppierung von der Richtigkeit der jeweiligen anderen Ansicht zu überzeugen. In Bezug auf die aktuelle Diskussion ist deshalb zu erwarten, dass die Polarisierung vorläufig bestehen bleibt. Vielleicht verschärft sie sich sogar noch im Zuge einer anhaltend divergierenden Perception des nationalen und internationalen Umfeldes.

Vor diesem Hintergrund ist durchaus absehbar, dass die politischen und verteidigungspolitischen Grabenkämpfe im Parlament andauern und dass dadurch auch die bürgerliche Unterstützung für die Rüstungsprogramme, wie bereits im Jahre 2004 anschaulich vor Augen geführt, weiter abbröckelt. Tatsache ist, dass die zwei in den Räten vertretenen Koalitionen, welche der Armee grundsätzlich positiv gesinnt sind, letztendlich gar nicht dieselbe Armee unterstützen! Wohl werden sich Allianzen zugunsten gewisser Projekte, die von beiden

Richtungen befürwortet werden, bilden; ein Konsens zugunsten der Beschaffung von Rüstungsgütern aber, welche den tiefer liegenden Wertsystemen nicht entsprechen, dürfte nurmehr schwer zu erreichen sein, und zwar unabhängig von der Qualität der im Rahmen der Debatten vorgebrachten, rein sachlichen Argumente.

Zu bedenken ist auch, dass die Festlegung der übergeordneten Ziele – und damit auch der Werte – der Verteidigungspolitik in erster Linie in den Kompetenzbereich des Bundesrates fällt. Gesetze und Verordnungen über die Armee, für welche die Legislative zuständig ist, betreffen dagegen in der Regel nur organisatorische Massnahmen. Dies hat zur Folge, dass die Debatten rund um die Rüstungsprogramme und erst recht natürlich Versuche, Anpassungen an den Programmen durchzusetzen, für Angehörige von Minderheitskoalitionen praktisch die einzige Möglichkeit darstellen, die Verteidigungspolitik zumindest auf dem Wege der Mittelbeschränkung in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Angesichts dieser Spaltung des bürgerlichen Lagers ist vorstellbar, dass ein drittes konzeptionelles Paradigma, dasjenige des rot-grünen Lagers, zunehmend an Einfluss gewinnt, und zwar indem es sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen den anderen Koalitionen zunutze macht und mit eigenen Projekten an die Öffentlichkeit tritt.³⁴ Chance oder Risiko? Die Beantwortung dieser Frage sei dem Leser und dem Filter seiner eigenen Wertvorstellungen überlassen.

³³ Die folgenden Überlegungen basieren auf dem von Paul Sabatier zusammen mit Hank Jenkins-Smith entwickelten Advocacy-Koalitionsansatz (Advocacy Coalition Framework). Siehe dazu: Sabatier, P., Policy Change over a Decade or More. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder u. a. 1993, S. 13–39; Dies., The Advocacy Coalition Framework, An Assessment. Theories of the Policy Process. Boulder 1999, S. 117–166.

³⁴ Wie dies vor kurzem übrigens genau geschehen ist. Siehe Konzeptionspapier der SP Schweiz, Armeeabbau und -umbau statt blosser Anpassungen, 27.05.2005.