

# Dossier : die Schweiz & die Sicherheit

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **89 (2009)**

Heft 974

PDF erstellt am: **12.07.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

- 1 Über den Ernstfall
- 2 Der Freiheitsgedanke als Wegleitung
- 3 Landesverteidigung als globalisierbare Strategie
- 4 Milizarmee im Anpassungsstress
- 5 Die realen Risiken heutiger Kriege
- 6 Über die Staatsmacht

# Und der Ernstfall?

## Die Schweiz & die Sicherheit

Der Auftrag ist eigentlich klar. «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.» So steht es in Artikel 2 der Bundesverfassung.

Unklar präsentiert sich hingegen die Situation der Schweizer Armee. Ihr scheint nach drei grossen Reformen der tiefere Sinn abhanden gekommen zu sein.

Brauchen wir neue Flugzeuge oder nicht? Sind neue, teure EDV-Anschaffungen nötig oder nicht? Wie gross ist eigentlich unsere einsatzfähige Armee aus wehrpflichtigen Soldaten? Und was ist mit «Wehrpflicht» gemeint, wenn mittlerweile immer mehr Wehrpflichtige es vorziehen, sich von der Pflicht dispensieren zu lassen? Wichtige Detailfragen, gewiss. Doch drohen sie die wesentliche Frage nach Auftrag und Prinzip unserer Armee zu überlagern.

Der Rückblick schärft die Wahrnehmung. Der letzte sicherheitspolitische Bericht aus dem Jahre 1999 (Armee XXI: «Sicherheit durch Kooperation») wirkt heute seltsam veraltet. Er liest sich so, als wollte die Schweiz sich ihrer Souveränität nach Möglichkeit entledigen. Die Option der «möglichst autonomen Selbstbehauptung» wird darin fallengelassen zugunsten einer «verstärkten Kooperation mit internationalen Sicherheitsorganisationen und befreundeten Staaten». Denn «der autonome Nachvollzug», so lautet die Begründung, könne «gerade hier immer weniger befriedigen». Es ist dieselbe naive Rhetorik, die wir aus damaligen, und heute wieder aufflammenden, neu-alten EU-Beitrittsdebatten kennen.

Die sicherheitspolitisch motivierte Kooperationsfrage ist für den Kleinstaat Schweiz zweifellos von grosser Bedeutung. Das Land organisiert sich mit Vorteil so, dass es im wahrscheinlichen Normalfall zu Kooperationen fähig wäre. Sollte aber die Schweiz plötzlich ohne «befreundete Staaten» dastehen, muss sie in der Lage sein, sich selbst zu verteidigen.

Wie der Ernstfall konkret aussehen könnte, lässt sich heute kaum ausdenken – zu komplex und vielfältig sind die Bedrohungen. Ihn deshalb aber aus dem Gesichtskreis zu verbannen, wäre nicht nur ein Beweis für Mangel an Phantasie, sondern auch grobfahrlässig. Das autonome Handeln im unwahrscheinlichen Ernstfall ist die oberste Planungsmaxime. Sonst brauchen wir keine Armee.

*René Scheu & Suzann-Viola-Renninger*

Die Schweizer Armee ist gut gerüstet – für den kooperativen Fall. Aber brauchen wir dafür eine Armee? Daher die Sinnkrise. Dabei müsste die Armee bloss wieder lernen, vom nichtkooperativen Fall, dem sogenannten Ernstfall, auszugehen. Alles andere folgt daraus.

## 1 Über den Ernstfall

Konrad Hummler

Unsere Armee hat sich seit Beginn der 1990er Jahre bemüht, ganz vieles und ganz Verschiedenes und auch vieles auf einmal zu bewältigen. Im gleichen Zuge schwand aber die glaubwürdige Befähigung zur Bewältigung der ultimativen Aufgabe einer Armee: der Selbstbehauptung unseres Landes.

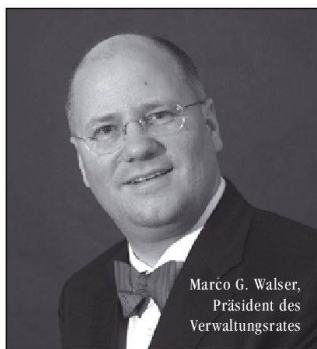
Auf die Gefahr hin, politisch und allgemein unkorrekt zu erscheinen, möchte ich einen Vergleich anstellen. Die Armee scheint mir wie ein Mann zu agieren, von dem man weiss, dass ihm letztlich die Manneskraft in den Lenden fehlt, der im übrigen aber charmant, hilfsbereit, hübsch angezogen und mit allen möglichen einschlägigen Hilfsmitteln ausgerüstet ist: man (bzw. v.a. Frau) wird ihn nicht ernst nehmen. Das immer augenscheinlicher gewordene Schwinden der ultimativen Potenz ist das Schlimmste, was unserer Armee und damit unserem Land passieren konnte.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, unser Land – das heisst unsere Gesellschaft, Politik und, in gewissem Masse, auch unsere Wirtschaft – habe mentalitätsmässig ganz generell in den letzten Jahren immer mehr Gefallen an einem Eunuchendasein gefunden: überall mitmischeln und mitmauscheln, aber nirgends mehr wirklich können.

Was müssten wir können? Wir müssten über Mittel und Fähigkeiten verfügen, um die «gefährlichstdenkbaren» Situationen für unser Land zu bewältigen. Was «gefährlichstdenkbar» ist, unterliegt gewiss einerseits dem Wandel des politischen Umfelds, der faktisch oder absehbar vorhandenen Mittel und technischen Möglichkeiten auf generischer Seite, wie immer sie sich gegen unser Land und seine Institutionen gewendet hat, sowie andererseits der sich verändernden Gegebenheiten der eigenen Exponierung.

Die Mot Sch Bataillone und die Panzerdivisionen des Warschauer Pakts gibt es nicht mehr. Es gibt aber immer noch, beziehungsweise immer mehr, äusserst beweglich einsetzbare militärische Mittel, aus welcher Provenienz sie auch immer stammen mögen. Und es gibt die schwerer definierbaren antizivilisatorischen Kräfte der asymmetrischen Art, eine unbestimmte Anzahl von Jihadkämpfern, die sich selber als *fire-and-forget*-Waffe einzusetzen bereit sind und die trotz ihrer zahlenmässigen Schwäche wegen ihres unbedingten Willens zur Zielerreichung eine sehr ernsthafte Bedrohung für die zivilisierte Welt darstellen.

Es gibt eine unbestimmte Menge proliferierter alter und neuer Waffen und Waffenträger in unbestimmten Händen an unbestimmten Orten; sie können beinahe über Nacht eine kritische Bedrohung heraufbeschwören. Mit anderen Worten: An «denkbar gefährlichsten» Fällen fehlt es nicht, wenngleich die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts gering erscheint und man sie deshalb als «belang-



Marco G. Walser,  
Präsident des  
Verwaltungsrates

## Walser & Partner AG

«Umfassende Unternehmensberatung heisst für uns, dass wir Sie und Ihr Unternehmen unter Berücksichtigung der verschiedensten Aspekte aktiv in die erfolgreiche Zukunft begleiten. – Wir freuen uns auf Ihre Herausforderungen!»

Von der ganzheitlichen  
Sicht der Dinge.

CH-8001 Zürich · Löwenstrasse 32 · zh@walserpartner.ch  
CH-8807 Freienbach · Leutschenstrasse 1 · fb@walserpartner.ch  
CH-6301 Zug · Bahnhofstrasse 11 · zg@walserpartner.ch

T: +41 (0)848 688 888  
www.walserpartner.ch  
Zürich · Freienbach · Zug · Dubai · Brasil

los» zu bezeichnen versucht sein könnte. In der während langer Zeit gegebenen, einschläfernden Belanglosigkeit liegt jedoch just ihre besondere Gefährlichkeit.

Ich bin in einer Branche tätig, die genau darin versagt hat, auf den unwahrscheinlichen gefährlichsten Fall vorbereitet zu sein. Man erachtete ihn als «belanglos». Aufgrund spektakulär komplexer, statistisch unterlegter Modelle errechnete man für alle realen und virtuellen Risiken die entsprechenden Wahrscheinlichkeiten und schaffte es, mit ebensokomplexen Instrumenten und Massnahmen angeblich weitestgehenden Ausgleich zu finden. Die solchermassen zurechtgezimmerte Risikoexposition im Finanzsystem lag vor der Krise praktisch bei Null; entsprechend tief gestalteten sich die vom Markt verlangten Risikoprämien. Kein Wunder, kamen in einer solchen Welt ununterbrochen schönen Wetters die Eigenmittel unter Druck.

Eigenmittel, wozu auch Rückstellungen und Reserven zu rechnen sind, entsprechen in ihrer Funktion sozusagen der Armee eines Landes: man braucht sie nur im Notfall. Je mehr von ihnen, den Eigenmitteln und Reserven, vorhanden sind, desto weniger braucht man sie. Eigenmittel sind zugleich belanglos, weil man sie im Normalfall nicht braucht, und höchst belangvoll, wenn sie in genügendem Masse vorhanden sind, weil damit die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass man sie im Notfall einzusetzen braucht. Oder zugespitzter formuliert: in dem Masse, wie Eigenmittel in genügender Quantität und Qualität zur Bewältigung des Notfalls vorhanden sind, sinkt die Eintretenswahrscheinlichkeit des Notfalls. Keine schwierige Thematik, aber es erstaunt, dass es nur wenigen eminenten Personen im Finanzsystem möglich war und ist, diese umgekehrte Proportionalität intellektuell zu bewältigen.

Selbstverständlich gab es die Mahner, unter ihnen den genialen Mathematiker Benoît Mandelbrot, Erfinder der Chaostheorie, der im Jahr 2005 in seinem Buch «Fraktale und Finanzen. Märkte zwischen Risiko, Rendite und Ruin» vor der allzublaugigen Annahme normalverteilter Risiken im Finanzsystem warnte. Wären er und andere kritische Geister ernstgenommen worden, hätte durch eine Modifikation des Regulierungsgerüsts Basel II das schlimmste vielleicht noch verhindert werden können. Die Modifikation wäre darauf hinausgelaufen, für die als bedeutend gefährlicher einzustufenden, insgesamt aber doch nicht so unwahrscheinlichen Fälle mehr Vorsorge zu treffen, sprich: mehr Eigenmittel äufnen zu

müssen. Sowohl die Aufsichtsbehörden als auch die Marktteilnehmer überhörten die Botschaft aber in fahrlässiger bis eventualvorsätzlicher Weise. Dies gilt es als Lehre festzuhalten: der offizielle und offiziöse Mainstream glaubt an die Persistenz des Angenehmen.

Was war die Katastrophe, die Mandelbrot als gefährlichste Möglichkeit vorzeichnete? Ein teilweiser oder gänzlicher Zusammenbruch der sonst so problemlosen Finanzierung innerhalb des Finanzsystems; der Ausfall von Absicherungen; die Gefahr des wirtschaftlichen Untergangs höchstverlässlich gewählter Geschäftspartner und mithin die Gefahr für Unbeteiligte, sozusagen schuldlos mit in den Strudel hineingezogen zu werden – oder, spieltheoretisch ausgedrückt: Mandelbrot prognostizierte den Übergang von einem kooperativen zu einem nichtkooperativen Spiel.

Der Unterschied zwischen den zwei Spielarten «kooperativ» – «nichtkooperativ» liegt in der Frage, inwieweit aus dem Spiel erwachsende

**In dem Masse, wie Eigenmittel in genügender Quantität und Qualität zur Bewältigung des Notfalls vorhanden sind, sinkt die Eintretenswahrscheinlichkeit des Notfalls.**

Ansprüche durchsetzbar bleiben oder nicht. Die Reservenfrage in der Wirtschaft betrifft den möglichen Übergang des «Spiels» von «kooperativ» zu «nichtkooperativ»; eine drohende Zahlungsunfähigkeit muss der zweiten Spielart zugeordnet werden, ebenso der notwendige oder aufgedrängte Eintritt des Staats in die Privatwirtschaft im Rahmen sogenannter «Rettungspakete». Ähnlich verhält es sich in der Sicherheitspolitik. Für den Fall eines kooperativen Spiels brauchen wir ein ultimativ potentes Sicherheitsorgan in Form einer Armee nicht. Solange Sicherheitsansprüche weltweit in kooperativer Art und Weise einforderbar sind, müssten wir sie als Land mit den höchsten Lohnstückkosten und einer der höchsten Pro-Kopf-Wertschöpfungen bei Dritten einkaufen. Das Sicherheitsorgan «Armee» rechtfertigt sich für unser Land nur für den teilweise oder ganz eintretenden nichtkooperativen Fall.

Nun stellt sich selbstverständlich die Frage, ob es diesen Fall überhaupt noch gebe, bzw. ob die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts so gering

sei, wie man sie in der Finanzbranche vor Ende 2007 betreffend den Zusammenbruch der Finanzierung zwischen den Banken eingeschätzt hatte. Oder anders: hätte Benoît Mandelbrot uns auch in sicherheitspolitischen Belangen etwas zu sagen?

Auf den ersten Blick gesehen: nein. Denn alles auf der Welt und insbesondere auch in unserer näheren europäischen Umgebung sieht ja nach «noch mehr», «noch besser», «noch perfekter funktionierend», «noch reibungsloser» aus. Was ja auch eine durchaus rationale Begründung hat; denn die von der Wirtschaft vorwärtsgetriebene Globalisierung bewirkt insgesamt einen deutlichen Bedeutungsverlust der Territorien. Durch die Entpolarisierung der Welt ist allerdings faktisch auch ziemlich alles amerikanisch geworden. Die USA sind die einzige wirkliche Sicherheitsinstanz der Welt – nicht unangefochten zwar, aber doch sehr dominant. Überall ist von «*partnership*» die Rede, ein Begriff, der eindeutig dem Bereich kooperativer Spiele zuzuordnen ist. Können, dürfen, ja müssen wir von einem definitiven Ende der

kostspieliger sind als kooperative. Was aber nicht heisst, dass das Absurde nicht die Mehrheit der weltgeschichtlichen Entwicklungen gekennzeichnet hätte!

Eine der schwierigsten ökonomischen Herausforderungen besteht darin, die Charakteristik und die Qualitäten der Anlage von Eigenmitteln und Reserven zu bestimmen. Denn sie müssen ja just auch dann noch werthaltig sein, wenn alles andere in Frage gestellt ist. Gewiss stand früheren Generationen der Gedanke der «Werthaltigkeit zu Notzeiten» zu Gevatter, als man für die Nationalbank Goldreserven äufnete. Und es entspricht der oberflächlichen heutigen Lebensart, dass man diese Reserven zur Unzeit, das heisst ohne irgendwelche erkennbare Not, zugunsten der laufenden Rechnung von Bund und Kantonen zu versilbern begann (wenn man dem bei Gold so sagen kann).

Die Schweiz wäre damals gut beraten gewesen, den bei der Schweizerischen Nationalbank liegenden Staatsschatz nicht teilweise zu verscherbeln und in ein kommunes Finanzportefeuille umzuwandeln, sondern für das Land eine oder mehrere norwegische Erdölplattformen zu erwerben, um so unsere prekäre Versorgung mit Erdöl für Notzeiten sicherzustellen. Die Schweizer Luftwaffe hätte mit den norwegischen Kollegen die gemeinsame Sicherung der strategischen Erdölreserven vorbereiten können. Gegen diese Art Auslandseinsätze wäre wohl nichts einzuwenden gewesen.

Die Frage nach der zu fordernden Beschaffenheit des ultimativen Machtmittels des Staats ist, wie das Beispiel zeigt, noch schwieriger als jene nach den Charakteristiken und Qualitäten eines wirtschaftlichen Notgroschens. Die Hauptproblematik liegt in der Frage, welche Kooperationsmodelle in einem absehbar nichtkooperativen Spiel sinnvoll sind und welche nicht. Soll man sich beispielsweise auf das *Global Positioning System* verlassen, wenn man nicht weiss, ob dieses GPS nicht just im entscheidenden Moment ausser Funktion gesetzt wird? Die Anzahl Tage, die in Ausbildungsdiensten für Kartenlesen verwendet werden müssen, hängt sehr von der Beantwortung dieser Frage ab, ebenso von derjenigen, ob in militärischen Übungen der private Einsatz von TomToms verboten werden muss, wie wir weiland das Natel als Führungsmittel verbieten mussten.

Doch ernsthafter: die Kooperationsfrage ist für die schweizerische Sicherheitspolitik bedeutend wichtiger als die mystifizierte Neutralitätsfrage. Es gibt auf der einen Seite in der Gesamtmenge der sicherheitspolitischen Aufgaben Dinge, die

Sicherheitspolitik würde bedeuten, das «andere» zu denken zu versuchen. Also den Atemstillstand der Globalisierung, das Wiederaufflammen regionaler Konflikte, den Zerfall der USA.

nichtkooperativen Spielvariante ausgehen?

Es will scheinen, der sicherheitspolitische Diskurs habe etwa den Zustand und den Tiefgang dessen erreicht, was im Finanzsystem bis Mitte 2007 gedacht worden war. Im Finanzsystem wurden wir inzwischen eines besseren belehrt. Wobei wir fürs Finanzsystem ja noch über so etwas wie eine ultimativ rettende Hand verfügten, die in angeblich unbeschränkt tiefe Taschen greifen kann, wenn das Spiel nichtkooperativ wird: die Notenbanken und die amerikanische *Treasury*. Im sicherheitspolitischen Bereich könnte es sein, dass es diese ultimativ rettende Instanz nicht gibt. Dass man also relativ allein wäre.

Sicherheitspolitik würde bedeuten, das «andere» zu denken zu versuchen. Also den Atemstillstand der Globalisierung, das Wiederaufflammen regionaler Konflikte, den Zerfall der USA und ähnliches mehr. Das hat natürlich einen absurden Beigeschmack, aber nichtkooperative Wendungen sind ohnehin a priori dem Absurden zuzuordnen, weil nichtkooperative Spiele ja inhärent

man als Kleinstaat schlicht nicht selber erledigen kann. Dazu gehört beispielsweise die Luftsäule von 20'000 Meter über Meer und höher, dazu gehört die Abwehr von Langstreckenraketen, dazu gehört – vielleicht – auch der Kampf gegen global operierende Terroristen.

Auf der andern Seite gibt es auch Dinge, die man zwingend selber erledigen können muss. So beispielsweise die territoriale Sicherung von Landesteilen, den Schutz neuralgischer Einrichtungen, wie Staudämme, AKW, andere Infrastrukturanlagen, die Fähigkeit, nach katastrophalen Ereignissen aufzuräumen und dergleichen mehr. Dazwischen, also zwischen zwingender Delegation und zwingender Autonomie, gibt es die Menge der Kooperationsmöglichkeiten. Es ist haltlos und blauäugig, diese – kritische! – Menge lediglich unter dem Blickwinkel des kooperativen Spiels zu betrachten. Vielmehr muss alles unter dem Gesichtspunkt des ganzen oder teilweisen Imstichgelassenseins beurteilt werden. Oder mit anderen Worten: Sicherheitspolitik darf nie bedeuten, dass man auf Kooperation angewiesen ist, sondern höchstens, dass man zur Kooperation fähig wäre.

Das Ausmass an Handlungsfreiheit beim Eintritt des gefährlichsten Falles ist im Zweifelsfalle höher einzuschätzen als die theoretisch denkbare höhere Wirkung des Kooperationsmodells, wenn diese Wirkung bei einem möglichen Ausfall eines nicht mehr kooperationsfähigen oder -willigen Partners dann doch nicht eintritt. Ich befürworte deshalb zwar grundsätzlich alle möglichen Übungen mit denkbaren Partnern und glaube auch, dass Berührungspunkte selbst gegenüber militärischen Bündnissen fehl am Platz sind. Das Ziel muss aber stets bleiben, im Notfall autonom handeln zu können oder zumindest in der Lage zu sein, gegebenenfalls auch den Kooperationspartner auszuwechseln.

Sind Wirtschaft und Gesellschaft heute noch bereit, zu einer so definierten Sicherheitspolitik beizutragen? Hat die Milizarmee, hat allenfalls eine Freiwilligenmiliz, noch eine Chance? Ja! Dabei gilt es allerdings, einen Irrtum auszuräumen. Mit dem Ende des bipolaren Machtsystems und dem Verschwinden der sichtbaren konventionellen Bedrohung östlicher Provenienz glaubte man, der Armee «nützliche» Betätigungsfelder, also jenseits des sogenannt «Belanglosen», zuschanzen zu müssen. Das war ein grober Fehler. Wirtschaft und Gesellschaft sind nämlich in der Lage zu rechnen. Wenn nun also billiges Bewachungspersonal für Botschaften, als Parkplatzzeiger für Sportanlä-

se und dergleichen mehr eingesetzt wird, beginnt man zu vergleichen zwischen der potentiellen Wertschöpfung am eigenen Arbeitsplatz und den Kosten, die für angestelltes Bewachungspersonal oder für Verkehrskadetten zu erstatten wären.

Demgegenüber kennt der Einsatz für den sogenannten «belanglosen» Fall des ultimativen Machteinsatzes keinen Vergleichspreis, weil dieser, ökonomisch gesprochen, infolge Inelastizität gegen Unendlich strebt. Wenn folglich die Armee genügend einsatzfreudige und einsatzwillige Milizsoldaten und -offiziere finden will, dann muss sie nur eines tun: wieder den Ernstfall üben.

In der Überzeugung, dass in der Entfernung unserer Armee vom gefährlichsten, aber zugleich sehr unwahrscheinlichen Fall der Hauptgrund für die unverkennbare Sinnkrise liegt, die sich auf Stufe Truppe und ganz sicher in der Allgemeinheit von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik beobachten lässt, soll dies kein Plädoyer für eine Neuaufgabe der Armee 61 sein. Im Gegenteil. Eine mögliche Zielsetzung besteht vielmehr in einem

**Eine mögliche Zielsetzung besteht in einem leistungsfähigen, vielseitig einsetzbaren, multilateral kooperationsfähigen, ultimativen Sicherheitsorgan in der Hand unseres Souveräns.**

höchst leistungsfähigen, vielseitig einsetzbaren, multilateral kooperationsfähigen, hoch professionell geführten, einwandfrei ausgerüsteten, stahlhart durchtrainierten, ultimativen Sicherheitsorgan in der Hand unseres Souveräns. Entscheidend abzulehnen ist eine Quasipolizei mit verwischt formulierten Aufträgen, stets krampfhaft auf der Suche nach selbstbestätigender Nützlichkeit und ableitend zur Eventorganisation. Ebenfalls ist wenig von der Idee der «Aufwuchsfähigkeit» zu halten. Sie beruht auf der Annahme, es sei den zuständigen – politischen! – Instanzen möglich, rechtzeitig die Schritte für den Aufwuchs in die Wege zu leiten. Das ist eine tragische Illusion. Sowohl bei den nachrichtenlosen Vermögen, als auch bei Swissair und bei der UBS war man trotz klaren, sichtbaren Anzeichen hoffnungslos zu spät, kopflos, und hat in der Panik viel verloren.

Entweder man hat Eigenmittel oder man hat sie nicht – entweder hat man eine Armee oder man wird sie nie mehr haben.

KONRAD HUMMLER, geboren 1953, ist promovierter Jurist, Oberst im Generalstab a.D., geschäftsführender Teilhaber der Wegelin & Co. Privatbankiers und Präsident der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers.

Der Konsens über die reine Selbstverteidigung ist in der Schweiz dahin. Armeebefürworter blockieren einander gegenseitig. Detailfragen haben die Grundsatzfragen verdrängt. Eine Rückkehr zum Grundsätzlichen bringt Klarheit.

## 2 Der Freiheitsgedanke als Wegleitung

Ueli Maurer

Ich meine, wir sollten unserer Sicherheitspolitik das zugrunde legen, was dem Wesen unseres Landes allgemein und ursprünglich zugrunde liegt: den Freiheitsgedanken. Das bedeutet, dass der Staat nicht Selbstzweck ist, sondern zum Zweck hat, die Freiheit der Bürger zu schützen. Und deshalb darf die Freiheit der Bürger auch nur eingeschränkt werden, um zu verhindern, dass sie die Freiheit ihrer Mitbürger beeinträchtigen, oder aber wenn es darum geht, die Ordnung zu sichern, die diese Freiheit erst ermöglicht.

Nehmen wir den Freiheitsgedanken auch als Wegleitung für die Sicherheitspolitik, finden wir viele der wichtigsten Fragen beantwortet, die uns derzeit beschäftigen. Das gilt insbesondere für drei vieldiskutierte Bereiche: erstens für das Milizprinzip als Grundlage unserer Armee; zweitens für die Neutralität als Einsatzrahmen unserer Armee und Bezugsrahmen unserer Sicherheitspolitik; drittens für die Mittel, die wir der Armee für die Erfüllung ihres Auftrags zur Verfügung stellen müssen.

*Zum Milizprinzip.* Der schlanke, der zurückhaltende Staat ist nur als Milizstaat zu verwirklichen. Der Staatsapparat kann auf diese Weise kleiner und bescheidener gehalten werden. Und überall, wo der Bürger staatliche Funktionen übernimmt, fliesst permanent die Bürgersicht in die Staatstätigkeit ein, sei es in der Schulpflege,

im Gemeinderat, im Parlament oder eben in der Armee.

So bleibt der Staat bürgernäher, der Gegensatz zwischen Staat und Bürger bleibt gering. Denn der freiheitliche Staat kann von den Bürgern als gemeinsames Projekt und gemeinsame Aufgabe empfunden werden. Der Staat, das sind wir Bürger – wir Bürger sind der Staat.

Unser Modell «Bürgerstaat» hebt sich damit erfolgreich ab vom allgemein verbreiteten Modell «Beamtenstaat». In der Schweiz sind die Bürgerinnen und Bürger die höchste Gewalt im Staat. Über dem Stimmvolk steht niemand mehr. Weder der Bundesrat noch das Parlament. Und weil die Bürgerschaft die höchste Macht ist, liegt bei ihr letztlich auch die bewaffnete Sicherung unserer Ordnung. Diese Auffassung zieht sich durch die Geschichte unseres Landes und liegt der freiheitlichen Schützen- und Waffentradition zugrunde; gerade darin zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zu Staaten mit aristokratischer oder autoritärer Vergangenheit.

Die Schweiz kannte denn auch nie ein stehendes Heer, sondern stattdessen die bewaffnete Bürgerschaft. Diese bietet die typischen Vorteile des Milizprinzips: eine Milizarmee ist vergleichsweise günstig und entspricht dem schlanken Staat. Sie wird entweder zu Ausbildungszwecken oder im Bedarfsfall ins Feld gerufen. Fallweise wird aufgeboten: bei Naturkatastrophen oder bei Grossanlässen kann der Personalbedarf entsprechend den Bedürfnissen massgeschneidert gedeckt werden. Und für die militärische Landesverteidigung kann eine Armee mobilisiert werden, die in dieser Grösse als Berufsarmee nie zu finanzieren wäre. Unsere Milizarmee ist die Armee, die es nur gibt, wenn es sie braucht.

Zudem bleibt die bewaffnete Macht transparent, und eine Machtballung wird verhindert. Ein Bürgerheer kann innenpolitisch nie ein Machtfaktor im Dienste einzelner werden. Deshalb ist dies die bestmögliche und demokratischste Kontrolle von Streitkräften.

Als dritter Vorteil wirkt auch hier die Verbundenheit zwischen den Bürgern und ihrer gemeinsamen Aufgabe, der militärischen Verteidigung der Freiheit. Diensterlebnisse schaffen einen gemeinsamen Erfahrungsschatz, den grosse Teile der Bevölkerung teilen – wie oft kommt man doch auf die Militärzeit zu sprechen und findet so Gemeinsamkeiten! Der Wehrgedanke bleibt in der Bevölkerung präsent, die Armee ist in ausserdienstlichen Vereinen und nicht zuletzt

in Erlebnissen und Erinnerungen abgestützt. Die Milizarmee schafft schweizerische Identität und ist auch Teil dieser schweizerischen Identität.

Das beantwortet eine erste wichtige Frage der Sicherheitspolitik. In einem freiheitlichen Staat hat weder eine Berufsarmee noch ein stehendes Heer in Form einer Durchdienerarmee einen Platz. Unsere Armee muss eine Milizarmee bleiben. Und das ist nur möglich, wenn wir Wehrgerechtigkeit verlangen, also verhindern, dass der Zivildienst oder eine medizinische Ausrede zu bequemem Abgang aus der gemeinsamen Verantwortung missbraucht wird. Hier besteht politischer Handlungsbedarf.

*Zur Neutralität.* In den letzten Jahren wurde die Neutralität als offen für Interpretationen verstanden. Dies deshalb, weil sie als blosser Strategie gesehen wurde, die den neuen weltpolitischen Machtverhältnissen anzupassen sei.

Die Neutralität ist tatsächlich auch – aber nicht in erster Linie – eine Überlebensstrategie, nämlich die kluge Vorsicht eines Kleinstaates, sich nicht in Konflikte verwickeln zu lassen. Damit ist unser Land gut gefahren. Die Kombination einer verteidigungsbereiten Armee mit machtpolitischer Abstinenz bescherte der Schweiz Frieden. Diese kluge Vorsicht wird gerade in einer globalisierten, vernetzten Welt noch wichtiger werden. Einerseits ist es Selbstüberschätzung und andererseits Risikounterschätzung, wenn die Schweiz meint, im Konzert der Grossen mitspielen zu können.

Aber die Neutralität kann nicht allein auf der strategischen Ebene diskutiert werden. Das hiesse, ihre Bedeutung für unser Staatswesen zu verkennen. Denn die Neutralität ist mehr als eine Überlebensstrategie. Sie ist ein Staatsprinzip, das sich aus der Geschichte und dem Wesen unseres Landes entwickelt hat. Sie ist die Verlängerung, die Fortsetzung der freiheitlichen Milizdemokratie in die Aussenpolitik.

Milizprinzip und Neutralität sind zwei Ausdrucksformen unseres Freiheitsgedankens: eine Regierung, die von den Bürgern gewählt ist, kann nicht eine Armee, die aus Bürgern besteht, für ihre Machtambitionen einsetzen. Das Milizmodell verpflichtet zur Zurückhaltung; eine Bürgerarmee ist das äusserste Mittel zur Sicherung der Freiheit, kein Instrument für aussenpolitische Abenteuer. Ein freiheitlicher Staat darf keine regulären Milizsoldaten zu militärischen Einsätzen ins Ausland befehlen; denn damit würde er die Freiheit der Bürger grob verletzen.

Aber auch der Ausweg über Freiwillige oder Berufssoldaten ist zweifelhaft. Ein Staat, der zur Freiheitswahrung der Bürger geschaffen wurde, muss dabei vorsichtig sein, welche Missionen er sich auf seine Fahne schreibt. Sobald diese Missionen mit Anwendung von Gewalt und Zwang einhergehen, muss der freiheitliche Staat davor zurückschrecken: er kann nicht im Ausland befürworten, was er im Inland ablehnt. Ferner mag Parteinahme und Gewaltanwendung irgendwo in einem fernen Konflikt heute durch einen Meinungstrend getragen, morgen schon aber kritisch gesehen und abgelehnt werden.

Rudolf Bindschedler, der die Neutralitätspolitik der Schweiz einst massgeblich mitprägte, schrieb deshalb in der NZZ zur Frage, was die Schweiz für den Frieden tun könne: *«Der Hauptbeitrag der Schweiz zum Frieden liegt im Festhalten am Verzicht auf expansive aussenpolitische Ziele und auf Einmischung in Konflikte anderer Staaten»*, Neutralität sei deshalb *«Friedenspolitik par excellence»*.

Als Anbieter Guter Dienste hat die Schweiz den Frieden und die Hilfe für Notleidende zu ih-

Ein Staat, der zur Freiheitswahrung der Bürger geschaffen wurde, muss dabei vorsichtig sein, welche Missionen er sich auf seine Fahne schreibt.

rem Markenzeichen gemacht. Die Schweiz ist das friedliche, freiheitsliebende und neutrale Land, das auf den Kriegsschauplätzen dieser Welt nicht mit Soldaten, sondern mit humanitären Missionen präsent ist. Wenn man bedenkt, wie schnell Friedenspolitik mit Waffen zur Unfriedenspolitik werden kann, wie leicht unparteiische Einsätze zu Machtzwecken instrumentalisiert werden, ist die Schweiz gut beraten, unserer Tradition und unserem Staatswesen entsprechend das Auslandengagement wieder verstärkt dem humanitären Gedanken unterzuordnen.

*Zu den notwendigen Mitteln.* Ich habe nach meiner Wahl zum Bundesrat davon gesprochen, aus unserer Armee die beste der Welt machen zu wollen. Auch dieser Aussage liegt der Freiheitsgedanke zugrunde: Freiheit ist immer bedroht – Freiheit muss gesichert werden können. Und die Armee ist nicht das einzige, aber das letzte und stärkste Mittel zur Verteidigung unserer Freiheit. Darum darf dieses letzte Mittel nie versagen. Eine Armee zu haben, genügt nicht. Wir müssen



besser sein als jeder Angreifer; als Zweitbesten dem Besten gegenüberzustehen bedeutet den Untergang unserer Heimat und den Verlust unserer Freiheit.

Dadurch zeichnet sich auch klar die notwendige Grösse und Stärke der Armee ab. Sie muss in unserem eigenen Land jedem Gegner überlegen sein. Dadurch leistet sie übrigens auch einen Beitrag an die internationale Stabilität. Allein beispielsweise die Tatsache, dass die Schweiz auf ihrem Territorium wichtige Nord-Süd-Achsen schützt, ist eine Leistung, die ruhig selbstbewusst als Beitrag an den Frieden in Europa verstanden und vermittelt werden darf.

Daraus ergibt sich das Erfordernis, notfalls auch einen Verteidigungskrieg führen zu können. Entsprechend sind der Armee die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie braucht, um für diesen schlimmsten Fall gewappnet zu sein. Schrumpft die Armee infolge Mangels an Mannschaft oder finanziellen Mitteln unter eine kritische Grösse, kann sie ihre Aufgabe als Freiheitsgarantin nicht

sind die aussenpolitische Umsetzung sowohl unseres Miliz- als auch unseres Freiheitsgedankens.

Die Armee muss drittens den personellen Bestand und die Ausrüstung haben, um unsere Freiheit auch im Verteidigungsfall garantieren zu können. Wird sie weiterhin finanziell ausgehungert, kann sie ihre Funktion nicht mehr wahrnehmen, und unsere Freiheit verliert das stärkste Schutzmittel.

Damit sind die Eckwerte unserer Sicherheitspolitik freigelegt, die oft durch eine unergiebig Detaildiskussion oder eine unnötige Suche nach allem möglichen Sinn und Aufgaben unserer Armee verschüttet sind. Ich bin mir sicher, dass der Freiheitsgedanke, wie er unserem Staatswesen zugrundeliegt, weiterhin in der Bevölkerung und auch in den Räten mehrheitsfähig ist. Akzeptieren wir also diesen Freiheitsgedanken als Wegleitung zur Sicherheitspolitik, so bin ich zuversichtlich, dass auch in diesem für unser Land so wichtigen Bereich wieder ein Schulterschluss aller freiheitlichen Kräfte möglich ist.

Wir wollen einen schlanken Staat und tragen ihn deshalb im Milizprinzip. So bleibt er freiheitlich, bürgernah und durch uns Bürger kontrolliert. Das gilt auch für die Armee.

mehr wahrnehmen und büsst damit ihre Existenzberechtigung ein.

Wir bewegen uns bedrohlich auf diese kritische Grösse zu. So fehlen uns die Mittel für die erforderliche Beschaffung von Rüstungsgütern. Oder es verfallen Immobilien, weil wir sie nicht ordentlich unterhalten können. Und wir haben teilweise zuwenig Material, um alle eingerückten Armeeingehörigen auszubilden. Die Armee braucht wieder mehr Mittel. Hier steht die Politik in der Pflicht.

Zusammenfassend sind es vor allem drei Punkte, in denen sich der freiheitliche Staat und die Sicherheitspolitik gegenseitig bestimmen.

Wir wollen erstens einen schlanken Staat und tragen ihn deshalb im Milizprinzip. So bleibt er freiheitlich, bürgernah und durch uns Bürger kontrolliert. Das gilt auch für die Armee.

Als Kleinstaat können wir zweitens in der Weltpolitik nicht mittun; und als freiheitlicher Staat wollen wir keine Machtpolitik betreiben. Die bewaffnete Neutralität und Gute Dienste

UELI MAURER, geboren 1950, ist Mitglied des Bundesrats. Er steht dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vor.

Die autonome Landesverteidigung ist eigentlich ein pazifistisches Konzept. Und ein realistisches. Es ist zu Unrecht in Verruf geraten. Höchste Zeit, es neu zu lancieren.

### 3 Landesverteidigung als globalisierbare Strategie

Robert Nef

Wer die Welt beherrschen will, wird sich als Eroberer stets nach neuen Koalitionspartnern umsehen und dem Mythos der Stärke durch Grösse huldigen. Wer hingegen sein eigenes Land verteidigen will, tut gut daran, die grösstmögliche Sicherheit konsequent auf die eigenständigen Bedürfnisse und Möglichkeiten der kleinen und kleinsten territorialen Gemeinschaften abzustützen.

Die Wissenschaft der Kriegskunst hat sich traditionellerweise stets gleichzeitig mit Angriff und Verteidigung befasst und dabei in erster Linie territorial unabhängige und polyvalent einsetzbare Kampforganisationen und -instrumente entwickelt. Wer einem Land Gewaltanwendung von aussen ersparen will, versucht mit guten Gründen, mögliche Gegner bereits ausserhalb der eigenen Grenzen zu bekämpfen. Die Grenzen zwischen Angriff und Präventivverteidigung werden so verwischt. Die Landesverteidigung als Kampf im eigenen Land ist, so gesehen, bloss ein Notbehelf. Doch wird zuwenig beachtet, dass das Prinzip auch friedenspolitische Dimensionen hat, dann zumal, wenn man es globalisieren könnte.

Leider haben die durchaus bemerkenswerten Versuche der Schweiz, eine rein defensive Strategie des Kleinstaats zu entwerfen und zu verwirklichen, intern und extern zuwenig zum Weiterdenken angeregt. Die Politik der «Sicherheit durch Kooperation» – die bewaffnete Auslandsinsätze nicht ausschliesst – und das offene Eingeständnis, den verfassungsmässigen Auftrag der Landesverteidigung nur noch bedingt ohne Bündnispartner

erfüllen zu können, sind vor dem Hintergrund einer umfassenden Verteidigungsstrategie durchaus unüberlegte und gefährliche Experimente.

Warum? Eigentlich ist die Konzentration der militärischen Sicherheitsproduktion auf die konsequente Nichteinmischung und die Behauptung des eigenen Territoriums ein gemässigt pazifistisches Projekt, das ideologisch «zwischen allen Stühlen» sitzt. Wer auf jede noch so gutgemeinte und als Verteidigung getarnte Offensive verzichtet, strebt nicht nach Grösse, Zentralität und Vernetzung. Er wählt vielmehr eine konsequente Politik der Eigenständigkeit, des Non-Zentralismus und der Gesamtverteidigung kleiner und kleinster Territorien als Ausgangspunkt der Selbstbehauptung.

Dies ist nicht Ausdruck einer rein konservativen und den Sonderfall Schweiz strapazierenden Igelmentalität. Im Gegenteil. Wenn ich auf Auslandsreisen Vorträge zum Thema Föderalismus, Subsidiarität und Minderheitenschutz halte, werde ich immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass als sicherheitspolitisches Pendant für kleinere und mittlere Nationalstaaten eine Strategie der konsequent (und kontrollierbar!) auf Angriffsfähigkeit verzichtenden, eigenständigen Territorialverteidigung entwickelt werden müsste. Da dies organisatorisch sehr anspruchsvoll ist, massgeschneiderte Lösungen voraussetzt und keine milliardenschweren Investitionen in sowohl angriffs- als auch verteidigungsfähige Superwaffensysteme erfordert, machen die massgeblichen globalen Sicherheitsexperten und -verkäufer darumherum einen grossen Bogen. Angriffsfähige Grossmachtarmeen sind als Kunden interessanter als territorial gebundene Guerillakämpfer, von denen allerdings bezüglich Kräfteinsatz und -ökonomie viel zu lernen wäre.

Für eine wirksame Landesverteidigung braucht es die Identität von Bevölkerung und Armee. Eigentlich sollte jedes Dorf und jede Stadt mit den eigenen Leuten und auf der Basis der bereits vorhandenen materiellen und personellen Infrastruktur die gemeinsame Sicherheitsproduktion gewährleisten. Was im Fall von Naturkatastrophen unmittelbar einleuchtet, ist im Fall der multiplen Kulturkatastrophe namens Krieg sinngemäss und stufengerecht umzusetzen. Stichworte dazu: Milizprinzip, Bürger in Uniform, Dezentralisierung der Verteidigungsgewalt, keine Berufarmee als Instrument der politischen Machthaber. Die nationale militärische Landesverteidigung müsste nur die materielle und organisatorische Infrastruktur, die lagegerechte

Mobilisierung, den jeweiligen Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Marschbereitschaftsgrad der Truppen und des defensiven Hindernis- und Zerstörungswesens sowie des Zivilschutzes festlegen. Und sie müsste die Koordination bzw. Kommunikation sicherstellen und eine mobile Reserve für allenfalls notwendige konzentrierte Gegenangriffe im eigenen Land bereithalten.

Die Strategie des eigenständigen Kleinstaates ist etwas völlig anderes als die Strategie von Imperien. Man darf sich darum nicht von Experten aus diesen Grossmächten beraten lassen. Solche Berater neigen verständlicherweise dazu, kleinere Länder im eigenen Machtinteresse zu instrumentalisieren.

Mit reinem Strukturkonservatismus und Nostalgie ist allerdings weder die Milizarmee zu retten noch eine nachhaltig praktikierbare sicherheitspolitische Konzeption (die ihrem Wesen nach eine Gesamtverteidigungskonzeption sein sollte) zu formulieren. Was es braucht, sind kluge Köpfe, die in der Lage sind, ein Denken in grundsätzlichen sicherheitspolitischen Bereit-

wird zwar heute geehrt und gefeiert, aber die sicherheits- und friedenspolitische Originalität und Aktualität seiner umfassenden, ethisch fundierten Verteidigungs- und Sicherheitsdoktrin und die Übertragbarkeit auf andere kleinere Staaten (vor allem auch auf Entwicklungsländer oder kleine Länder mit grossen Nachbarn) droht in Vergessenheit zu geraten. Ebenso wie der Beitrag dieser Doktrin zum Weltfrieden, der damit verbunden wäre.

Wer Sicherheit kollektiv und durch Bündnisse schaffen will, verrechnet sich; das heisst, er liefert sich dem jeweils mächtigsten Bündnispartner bzw. der tonangebenden Mehrheit auf Gedeih und Verderb aus. Damit verliert er die Handlungsfreiheit. Sicherheit entsteht aus lauter kleinen und kleinsten defensiven Sicherheitsinseln, die sich zwar nach Bedarf ad hoc vernetzen können, aber notfalls auch autonom (und intrinsisch motiviert!) Sicherheit produzieren, Abwehr leisten und lokal als Widerstandsnester gegen Aggressoren kämpfen, indem sie ihnen zunächst den Eintritt verwehren und nachher den Aufenthalt vermiesen.

Potentielle Angreifer wird es immer geben. Je wohlhabender man ist, desto grösser wird der Appetit möglicher Aggressoren. Kein Land kann sich so beliebt machen, dass es weltweit auf die Dauer nur noch «von Freunden umzingelt» wäre. Aber man kann sich als potentielles Aggressionsziel so bewaffnen, vorbereiten und immunisieren, dass Angriffe unwahrscheinlicher werden und dass sie, wenn sie trotzdem stattfinden, unschädlicher ausfallen.

Angesichts grundsätzlich offener aussenpolitischer Optionen im Zielvieleck Neutralität, Solidarität, Disponibilität und Universalität muss von mehreren möglichen Szenarien der kollektiven Sicherheitsproduktion ausgegangen werden. Dabei wird sich zeigen, dass jede autonome Verteidigung grundsätzlich in einen grösseren Defensivrahmen integrierbar ist. Eine umgekehrt primär auf Kooperation und Intervention angelegte Sicherheitspolitik ist jedoch kaum mehr autonomisierbar.

Eine Autonomiekonzeption muss daher allein schon aus entscheidungstheoretischen Gründen Vorrang haben; sie ist polyvalenter bzw. multi-optionaler, und sie visiert nicht den wahrscheinlichsten, sondern den gefährlichsten und historisch leider nicht allzu seltenen Fall an: das allseitige Imstichgelassenwerden!

Kein Land kann sich so beliebt machen,  
dass es weltweit auf die Dauer  
nur noch «von Freunden umzingelt» wäre.

schaftsgraden zu entwickeln, das die gemeinsame Sicherheitsproduktion im Sinn der Landesverteidigung und des Katastrophenschutzes gewährleistet, ohne die öffentlichen Finanzen zu strapazieren. Die Armee ist nur ein Teilbereich der Gesamtverteidigung und darf nicht als immer autonomeres, multifunktional instrumentalisierbares Subsystem des Staatsapparats gedeutet werden, sondern als jenes letzte Mittel, das im Fall der Bedrohung durch Gewalt als Gegengewalt taugen muss.

Die Armee wird heute (wie in potentiell interventions- bzw. angriffsfreudigen Ländern) wieder viel mehr isoliert als ein Instrument des Staates betrachtet, indem die allenfalls blutige «Drecksarbeit» durch eine selektionierte Spezialgruppe im Dienst des Gemeinwohls verrichtet wird, die man relativ hemmungslos auch auf dem internationalen militärischen Interventionsmarkt anbieten kann. Dies widerspricht diametral dem republikanischen Gedanken der Konzentration auf eine Selbstverteidigung aller durch alle. Der Schweizer Germanist und Stratege Karl Schmid

ROBERT NEF,  
geboren 1942, ist Jurist  
und war bis 2008  
Mitherausgeber der  
«Schweizer  
Monatshefte».

Die Schweizer Armee, was ist sie? Was war sie? Was will sie sein? Sie droht an ihren eigenen Ansprüchen zu zerbrechen. Rückblick auf zweihundert Jahre Kampf um die militärische Landesverteidigung.

## 4 Milizarmee im Anpassungsstress

Rudolf Jaun

Im November 1989 fiel nicht nur die Berliner Mauer. Ein gutes Drittel der Schweizer Stimmbürger wollte damals auch nichts mehr von der Staatsbürgerarmee wissen und stimmte der Abschaffungsinitiative zu. Im Jahre 1994 wurde die Konzeption zur militärischen Landesverteidigung vom 6.6.1966 ausser Kraft gesetzt. Seither entwickelt sich um die Neuausrichtung und Modernisierung der schweizerischen Milizarmee eine immer heftiger und facettenreicher werdende Auseinandersetzung.

Auffälligstes Merkmal dieses Disputes der letzten zwanzig Jahre ist eine Umkehrung und zugleich eine Angleichung der Fronten in der Armeedebatte. Nicht mehr nur die Linke steht in Opposition zum Verteidigungsdepartement, das in Friedenszeiten die Milizarmee verwaltet, sondern auch die konservative Rechte, die die Ausrichtung der Armee auf eine kooperative europäische Sicherheitspolitik ablehnt. Zwanzig Jahre nach dem Mauerfall ist diese kooperations scheue Auffassung an der Spitze des Verteidigungsdepartements angekommen.

Der Verteidigungsminister schlägt nicht nur den Aufschub der Beschaffung neuer Hochleistungskampfflugzeuge vor; er billigt auch den Stop des C4ISTAR-Programms (vernetzte Operationsführung) und setzt sich zum Ziel, aus der Schweizer Milizarmee die «beste Armee der Welt» zu machen. Aus dem gleichen politischen Lager wird vorgeschlagen, die Schweizer Milizarmee nach dem Vorbild der Taliban in eine Wider-

standsarmee umzubauen. Mit diesen neusten Positionsbezügen ist der als «Armee XXI» bezeichneten Restrukturierung der Schweizer Armee ein weiteres Hemmnis erwachsen. Es könnte sich für deren Weiterentwicklung als gravierender erweisen als die Abschaffungsforderung und die Forderung nach der Umwandlung der Milizarmee in eine Freiwilligentruppe zur Friedensförderung.

Um die Positionen in der aktuellen Armeedebatte zu verstehen, ist es aufschlussreich, die Richtungsstreite um die Schweizer Milizarmee während der letzten zwei Jahrhunderte zu verfolgen.

Nach der Eroberung der Alten Eidgenossenschaft 1798 durch die damals modernste Armee der Welt – die französische – stellte sich ein erstes Mal die Frage der Restrukturierung der schweizerischen Streitkräfte unter modernen Bedingungen. Sollte der modernen, so erfolgreichen Kriegführung Napoleons gefolgt werden oder eher in dieser Zeit in Spanien und Österreich entstandenen Formen der Kleinkriegführung? Zwischen 1804 und 1840 wurde die eidgenössische Miliz an die napoleonische Kampfweise mit Tirailleur-, Bataillonskolonnen und Armeedivisionen angeglichen. Mit der Übertragung der Kampfverfahren der stehenden Söldner- und Wehrpflichtarmeen Europas auf die eidgenössische Milizarmee wurde das grundlegende, bis heute anhaltende Spannungsfeld der Weiterentwicklung der schweizerischen Milizarmee geschaffen.

Die nur kurzzeitig ausgebildete und nur bei akuter Kriegsgefahr aufgebotene Staatsbürgerstreitkraft folgte fortan den Entwicklungen der Bewaffnung und Kampfweise der stehenden Armeen Europas. Damit setzte sie sich einem anhaltenden Anpassungsdruck aus, der die Milizarmee periodisch in Anpassungskrisen stürzte und ebenso periodisch den Ruf nach einfachen Widerstandskampfformen auslöste. So beklagte sich der ehemalige Oberstquartiermeister Johann Ludwig Wurstemberger in seinen «Nachtgedanken eines Invaliden über Schweizerische Kriege» (1841): *«Schweizerisch, ja, soll Alles heissen, aber nicht mehr seyn ... so sehen wir jetzt französische Einrichtungen, Verwaltungsformen, Benennungen, Kriegsübungen, Kleiderzuschnitte ... so glauben jetzt hunderte von excellens militaires Suisses ganz Europa zu mystifizieren, wenn sie unsere Entlibucher oder Prättigauer, als enfants de Paris herausgeputzt, auftrampeln lassen können.»*

Anstelle des französischen Vorbildes sollte das Vorbild der «Kriegsnationalität» der Schweizer treten, die im Mittelalter zu den «Originalkriegs-

völkern» gehört hätten. Dies hätte geheissen, die ausländischen Organisations- und Kampfformen über Bord zu werfen und zu eidgenössisch inspirierten Formen der Volksbewaffnung und des Volkskrieges zu greifen. Insbesondere sollte das gesamte wehrfähige Volk für den Widerstandskrieg vorbereitet werden.

Mit der ersten, 1874 realisierten Wehrreform gelang es, dieses Konzept mit den dann modernen, vor allem preussischen Kampfformen zu vereinigen. Durch die Förderung und Ausnutzung des öffentlichen Schulwesens und die wirkliche Durchführung der allgemeinen Männerwehrrpflicht sollte das gesamte nationale Männerpotential als Kriegspotential ausgeschöpft und durch Ausrüstung mit einem modernen Hinterladergewehr zur unüberwindbaren nationalen Verteidigungsarmee geformt werden. Dieses Projekt stiess jedoch angesichts der rasanten Gefechtsfeldrevolution bald an seine Grenzen. Spätestens zu Beginn der 1890er Jahre wurde klar, dass nicht nur eine bestandesstarke Armee erforderlich war, sondern auch eine Armee, die

Mit der ersten, 1874 realisierten Wehrreform gelang es, das Konzept des wehrfähigen Volks mit den dann modernen, vor allem preussischen Kampfformen zu vereinigen.

sich an die Verhältnisse der vielfach gesteigerten Feuerwirkung anzupassen vermochte.

Das schematische, oft laxe eidgenössische Exerzieren genügte nicht mehr, um in diesem modernen Feuerkampf zu bestehen. Dies war die Stunde Ulrich Willes und seiner raschwachsenden Bewegung des «neuen Geistes» im Offizierskorps: mittels Erziehungsdrill nach preussischem Vorbild sollten die Soldaten «Appell» und die Offiziere «Adresse» beigebracht bekommen, um im Gefecht zu bestehen. Mit schneidigen Kommandos sollten sich die Offiziere der gespannten reflexhaften Reaktion der Soldaten bedienen und durch virtuose, situative Truppenführung die Gefechte mit Erfolg meistern. Diese neue Art der Truppenerziehung und Truppenführung spaltete nicht nur das Offizierskorps in eine neue Richtung und eine nationale Richtung, welche letztere dem traditionellen Exerzieren und der patriotischen Erziehung verpflichtet blieb, sondern entfachte erneut die Begeisterung für alternative Kampfweisen.

Konkret führte das Vorgehen der Buren in Südafrika in ihrem Kampf gegen das imperiale Britannien zu einer richtiggehenden «Burenbegeisterung» in der Schweiz. Die Buren verfügten über eine professionelle *State Artillery*, über grösstenteils berittene Kommandoverbände sowie über eine mit den modernsten Mausergewehren ausgerüstete Infanterie. Diese kaum gedrillte Truppe erschien in der Schweiz als mögliche Alternative zur nach preussischem Vorbild ausgebildeten und geführten Milizarmee. Die Wille-Schule konnte sich jedoch kurz vor dem Ersten Weltkrieg durchsetzen und hatte für das «Burenunwesen» nur Hohn, Spott und Verachtung übrig.

Der Erste Weltkrieg warf danach die Schweizer Armee um Jahre zurück. Sie machte die Anpassungen in der Truppenführung wohl teilweise mit, sackte aber in der Ausstattung mit modernen Waffen ab. In der zweiten Hälfte der 1930er Jahre wurde jedoch klar, dass eine klassisch infanteristisch dominierte Kampfführung der Armee angesichts der zunehmenden Mechanisierung der gegnerischen Bodentruppen und der Feuerwirkung aus der Luft nicht mehr möglich war. Dies führte im Zweiten Weltkrieg zuerst zum Bezug der Aare-Limmat-Stellung und nach der Einkreisung durch die Achse zum Bezug der Reduitstellung. Bereits 1939 und insbesondere 1944/45 brach erneut eine Kleinkriegsdebatte aus, welche die Vor- und Nachteile des Partisanenkriegs für die Schweiz debattierte und sogar von der Kombination von Kleinkriegsformationen und Raketenformationen träumte.

Während des Aktivdienstes bildeten sich, wie vor dem Ersten Weltkrieg, zwei Richtungen im Offizierskorps. Die eine Richtung hielt auch nach 1945 am deutschen Vorbild der Truppen-erziehung und Truppenführung fest, die andere brach mit dem in ihren Augen militärisch, politisch und moralisch desavouierten deutschen Militär und propagierte eine spezifisch schweizerische Reform der Armee, die sich auf die sozialen, politischen und kulturellen Gegebenheiten der Schweiz stützen sollte. Diese nationalen Gegebenheiten sollten in eine «Gesamtkonzeption» einfließen und der Schweizer Armee eine spezifisch schweizerische politische und soziale Fundierung und Kampfweise geben.

Dieser «Konzeptionsstreit» zwischen den am deutsch-amerikanischen Militär-Mainstream orientierten und den an einer spezifisch schweizerischen Militärentwicklung orientierten Offizieren versandete nach Ausbruch des Kalten Krieges

1948, erlebte jedoch nach 1955 eine Neuaufgabe. Die am Primat des Militärs orientierte Gruppe forderte nicht nur Atomwaffen, sondern auch eine mechanisierte Armee samt Luftschirm, die fähig sein sollte, den Kampf beweglich zu führen und operative Siege anzustreben. Die Vertreter der an der schweizerischen Staatsbürgergesellschaft orientierten Gruppe hielten jedoch für die Schweizer Armee operativ lediglich einen hinhaltenen Widerstand für möglich und bekämpften die Entwicklung einer am atlantisch-europäischen Standard orientierten Armee. Sie sollten unterliegen, so dass 1959/60 die Beschaffung einer beträchtlichen Anzahl Schweizer Panzer, amerikanischer Schützenpanzer und französischer Kampfflugzeuge vom Typ Mirage III S die Räte passierte. Der «Mirageskandal» – das heisst die exorbitante Kostenüberschreitung und der nichtgewährte Nachtragskredit – beendete dann 1964 diese Entwicklungspiste der Schweizer Armee entlang dem westlichen Militärstandard und bereitete auch den schweizerischen Visionen atomarer Kriegführung ein Ende.

Schliesslich wurde ein Ausweg mit der Konzeption 66 gefunden, die bis ans Ende des Kalten Krieges hielt. Die infanterielastige Armee sollte gegen einen einbrechenden Gegner flächendeckend einen Abnützungs- und Kanalisierungskampf führen. Die Gegenschläge der drei mechanisierten Divisionen sollten den Gegner stoppen, massiv schädigen und zurückdrängen, derweilen das Gebirgsarmeekorps über die Transversalen zu wachen und allenfalls ein Restterritorium zu verteidigen hatte. Die Realisierung dieser Konzeption der militärischen Landesverteidigung sollte, ergänzt durch eine solche der Gesamtverteidigung, möglichen Gegnern soviel Eindruck machen, dass sie nach Berechnung des Aufwandes auf das Vorhaben verzichten würden, in die Schweiz einzufallen. Abhaltung durch Kriegsdrohung und Selbstbehauptung durch Kriegführung bildete die schweizerische Strategie.

Zwischen 1966 und 1994 wurde die Konzeption materiell durch bedeutende Rüstungsvorhaben und personell durch intensives Training in den Wiederholungskursen optimiert. Noch bevor in Berlin die Mauer fiel, musste jedoch damit begonnen werden, diese Grundidee zu revidieren. Der Pillenknick verursachte spätestens bis Mitte der 1990er Jahre den Ausfall einer Division. Die Entwicklung der amerikanisch dominierten Hauptströmung legte nahe, auf das flächendeckende Abwehrdispositiv zu verzichten und einem massiven konventionellen Gegner

– man ging immer noch von den Streitkräften des Warschauer Pakts aus – ein anderes Potential entgegenzusetzen. Zudem liessen das Resultat der Abschaffungsinitiative und der Ruf nach einer Friedensdividende es geraten erscheinen, Reformwillen zu zeigen und die Armee marketingmässig zu verkaufen. Resultat dieser Reaktion war die restrukturierte Armee mit dem Etikett «Armee 95».

Diese Armee wurde in den Jahren 1989/90 so entworfen, dass sie einem konventionellen Gegner im grenznahen Gebiet operative Niederlagen zuzufügen fähig wäre und zugleich die Wehrpflichtigen mit wesentlich weniger Dienstagen und Dienstjahren belastete: «Mehr Muskeln, weniger Fett!» Der Aufbau von Muskeln hätte jedoch massive Rüstungsprogramme für die Beschaffung «operativen Feuers» aus der Luft und zu Land (Raketenartillerie) und eine Intensivierung des militärischen Trainings der Staatsbürger nötig gemacht. So weit kam es nicht. Die globale strategische Wende und das Ausgreifen der europäischen Integration nach Mittel- und

Unter dem Titel «Armee XXI» und dem sicherheitspolitischen Slogan «Sicherheit durch Kooperation» wurde die Schweizer Armee in eine modulare, vielfach einsetzbare Armee umgemodelt.

Osteuropa machten die Weiterentwicklung eines autonomen Kriegspotentials der Schweiz in den Augen vieler obsolet.

Unter dem Titel «Armee XXI» und dem sicherheitspolitischen Slogan «Sicherheit durch Kooperation» wurde die Schweizer Armee dann in eine modulare, für vielfache Verwendungen einsetzbare Armee umgemodelt, wobei die zu absolvierenden Dienstage und Dienstjahre der Milizen nochmals heruntersetzt wurden. Diese Restrukturierung der Schweizer Armee folgte weitgehend der westlichen, nun endgültig amerikanisch dominierten Hauptströmung der Streitkräfteentwicklung und den entsprechenden betriebsökonomischen sowie marketingtheoretischen Ansätzen. Die Armee wurde als «Unternehmen» aufgefasst, gedacht, reorganisiert und verkauft. Bezüge zu den staatsrechtlichen Gegebenheiten blieben dort stehen, wo sie sich nicht beseitigen liessen.

Widerstand erwuchs dieser Restrukturierung der Armee gleichwohl. Was sich schon seit den

1990er Jahren abzeichnete, wurde nun Realität: konservative Kräfte ergriffen 2003 das Referendum gegen diese technokratisch-betriebswirtschaftlich inspirierte Armee reform, unterlagen jedoch der Koalition der auf Modernisierung getrimmten Mitte- und auf Abbau und Abrüstung bedachten Linksparteien.

Die Restrukturierungsprojekte «A95» und «AXXI» zeichnen sich dadurch aus, dass sie in einer Phase der Unsicherheit und Reorientierung die Möglichkeiten der Reform als militärisch bestimmbar, öffentlich vermarktbar und politisch legitimierbar auffassten. Das Projekt A95 legte die kühne Zielsetzung eines «operativen Siegs» mittels «dynamischer Raumverteidigung» fest und vervielfachte die Armeeaufgaben. Unter dem Regime der Armee XXI wurde eine Vielzahl von Projekten und Beschaffungen vor dem Hintergrund der vom Pentagon in die Welt ge-

Notwendigkeit des Ausweises der «Kriegsfähigkeit» von Armee und Staatsvolk in einem Kampf um die Behauptung der selbstbestimmten staatlichen Verfassung oder um die Neutralität des Territoriums.

Die Reaktion auf das Wegbrechen dieser Voraussetzungen besteht in Aufgabendiversifizierung und permanenter Einsatzorientierung der Armee unter dem Leitbild «Sicherheit». Die Armee soll nun, komplementär oder kompensatorisch zu Polizei, Bevölkerungsschutz- und zivilen Formationen, «Sicherheit» produzieren. Anstelle der mit der Konzeption 66 während Jahrzehnten angestrebten, operativ definierten «Kriegsfähigkeit» tritt ein Ausfasern in eine Vielzahl von Aufträgen, Operationstypen, Einsatzarten, Doktrinstudien und abgeleiteten Fähigkeiten der Armee, die selbstreferentiell betriebswirtschaftlich-militär-technokratisch jährlich strategisch «gecheckt und gebenchmarkt» werden.

Noch gravierender als die Schwierigkeit, diese «Fähigkeiten» an die technischen Inventionen anzupassen und zu finanzieren, wiegt die Tatsache, dass das Staatsvolk als Träger dieser «Fähigkeiten» nicht nur als elementare Bezugsgrösse im Planungsprozess entschwindet, sondern dass sich seine Mitglieder dem Dienst in der Milizarmee als Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten zunehmend entziehen. Weder eine Orientierung an den Kampfweisen der Taliban noch ein Abkupfern der amerikanischen Konzepte wird den Weg weisen. Das kann nur eine Gesamtkonzeption, die von den militärischen Interventionspotentialen im Umfeld der Schweiz und von den sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Möglichkeiten der Schweiz ausgeht und die technischen Möglichkeiten kreativ mit eidgenössischem Eigensinn integriert.

Weder eine Orientierung an den Kampfweisen der Taliban noch ein Abkupfern der amerikanischen Konzepte wird den Weg weisen. Das kann nur eine Gesamtkonzeption, die die technischen Möglichkeiten kreativ mit eidgenössischem Eigensinn integriert.

setzten Vision einer *Revolution in Military Affairs* gestartet: FIS (Führungsinformationssystem), C4ISTAR, NEO (*Network Enabled Operations*), IMESS (Integriertes Modulares Einsatz-System Schweizer Soldat). Die Projekte erweisen sich nun aber nicht bloss als nichtfinanzierbar, sondern werfen auch die Frage auf, ob hier nicht losgelöst von den sozialen und politischen Grundlagen der schweizerischen Staatsbürgerarmee geplant und experimentiert wurde.

Zum viertenmal nach 1804/15, 1890/1907, 1945/61 sieht sich heute die Schweizer Armee durch den Gegensatz zwischen technokratischer Anpassung an den herrschenden militärischen Trend und nationalorientierter Streitkräfteentwicklung herausgefordert. Gelingt es, zwischen 1966 und 1994 unter den Bedingungen des Kalten Krieges mit der Konzeption 66 eine einfache, *low-tech*-Verteidigungskampfführung des Staatsbürgerpotentials mit mechanisierter *high-tech*-Land- und Luftkampfführung unter einen Hut zu bringen, ist inzwischen die zentrale Voraussetzung dieser Konzeption weggebrochen: die

RUDOLF JAUN, geboren 1948, ist Dozent für Militärgeschichte an der Militärakademie der ETH Zürich und Titularprofessor für Geschichte der Neuzeit und Militärgeschichte am Historischen Seminar der Universität Zürich.

Terrorismusattacken. Hackerangriffe. Flüchtlingsströme. Das sind die Bedrohungen westlicher Staaten im 21. Jahrhundert. Welche Möglichkeiten haben sie, darauf angemessen zu reagieren?

## 5 Die realen Risiken heutiger Kriege

Herfried Münkler

Die Zeit der klassischen Staatenkriege ist vorbei. Damit haben auch die riesigen, aus der männlichen Bevölkerung eines Landes ausgehobenen Landheere ausgedient.

Einige Politiker und Generäle machen zwar geltend, die jetzigen Konstellationen könnten sich wieder ändern, und dann werde man Truppen brauchen, die zur Führung eines *high-intensity*-Kriegs fähig seien. Doch sprechen alle verfügbaren Daten und deren Extrapolation in die Zukunft dagegen, dass in Europa wieder Kriege der Art geführt werden, wie sie vom 15. bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts die Geschichte des Kontinents bestimmt haben.

Der erste Grund ist: die Herstellung einer umfassenden Kriegsführungsfähigkeit ist so teuer geworden, dass derlei nur noch im Rahmen grösserer Bündnissysteme möglich ist. Das aber heisst, dass die Partner eines solchen Bündnisses gegeneinander nicht kriegsführungsfähig sind. Infolgedessen können politische Konflikte die Eskalationsschwelle zum Krieg nicht überschreiten. Dass es in den letzten Jahrzehnten nicht zum Krieg zwischen Griechenland und der Türkei gekommen ist, ist ein Beleg dafür.

Aber wie sieht es dann mit der Konfrontation zwischen kriegsführungsfähigen Bündnissystemen aus? Seit dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts vor zwei Jahrzehnten gibt es weder in Europa noch weltweit einen Kontrahenten, der der Nato in einer symmetrischen militärischen Konfrontation gewachsen wäre und der sie dementsprechend herausfordern könnte. Dass dies auch in Zukunft so bleibt, hat sicherlich zur Vorausset-

zung, dass die Anstrengungen des Westens nicht unter einen gewissen Stand fallen.

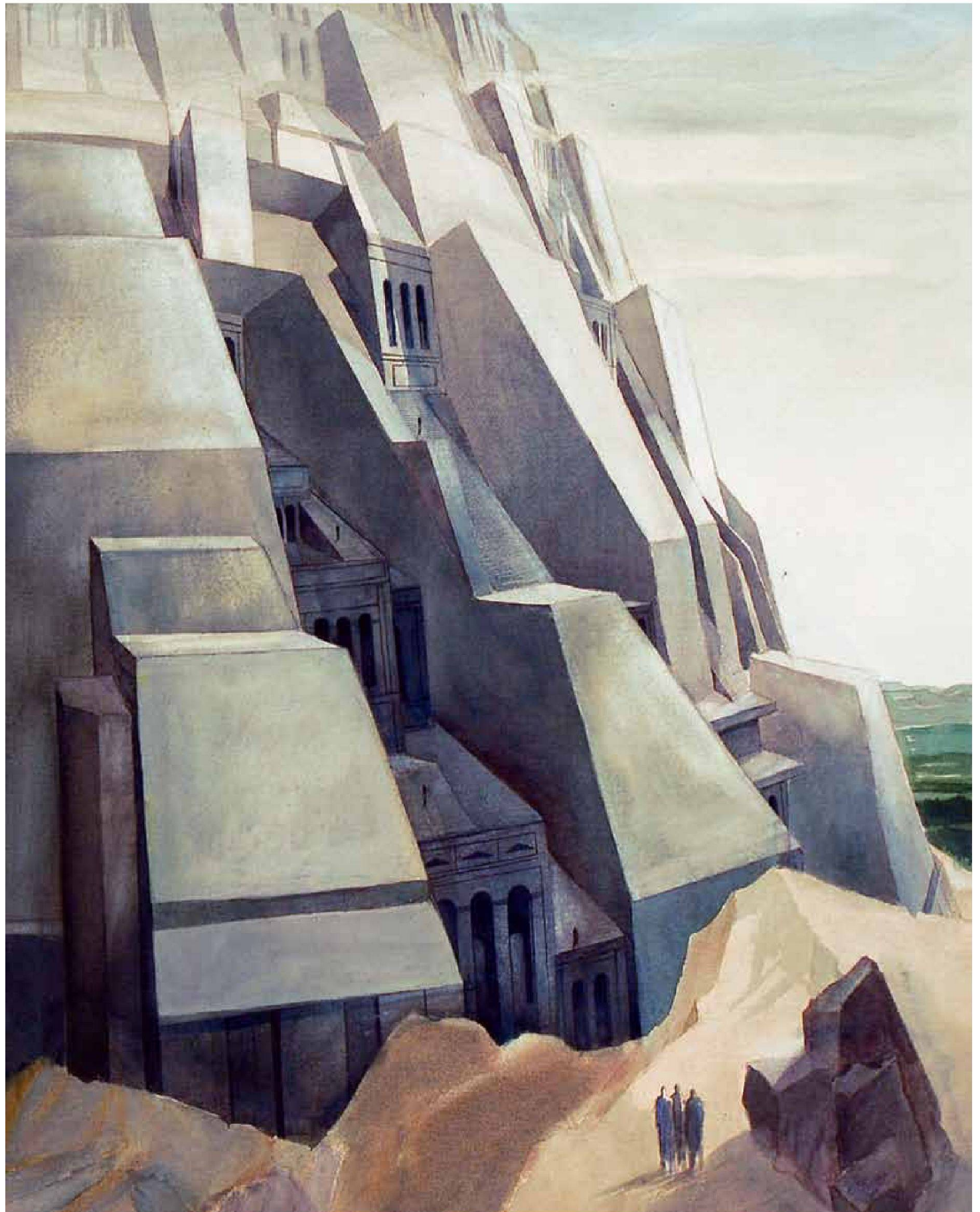
Der zweite Grund für das Verschwinden des klassischen Staatenkriegs aus den Bedrohungsszenarien der Europäer ist in den demographischen Veränderungen fast aller Länder zu suchen. Die Zahl der Söhne ist so dramatisch zurückgegangen, dass sich keine europäische Gesellschaft mehr leisten kann, eine beträchtliche Anzahl von ihnen in Kriegen zu opfern, wie sie das in der Vergangenheit getan hat. Parallel dazu ist der Anteil der Alten und Pflegebedürftigen dramatisch angestiegen. Längst übertreffen die Sozialtats das Volumen der Verteidigungsetats um ein Vielfaches, was vor einigen Jahrzehnten noch unvorstellbar war.

Die Zeit und Energie, die junge Männer vor kurzem noch für den Wehrdienst aufwandten, werden dringend für die Pflegedienste gebraucht, sollen diese nicht zusammenbrechen. Die Folgen langwährender Prosperität und stabiler sozialer Sicherungssysteme schlagen nach innen durch, und weil das tendenziell in allen europäischen Gesellschaften so ist, können sie einander nicht bedrohen, selbst wenn irrationale politische Führungen dies wollten. Überalterte Gesellschaften wie diejenigen Europas und Ostasiens sind kriegsführungsunfähig.

Das Szenario, an dem die meisten europäischen Armeen dessenungeachtet noch immer orientiert sind, ist der unwahrscheinlichste Fall der Bedrohung: der mit konventionellen Kräften geführte Angriff auf das Territorium eines anderen Staates, der mit ebensolchen konventionellen Kräften gestoppt und zurückgeschlagen werden soll. Natürlich spielt die Vorstellung militärischer Grenzsicherung bzw. der Raumverteidigung nach wie vor eine grosse Rolle. Aber diese Art von Verteidigung schafft heute keine Sicherheit mehr, sondern verursacht nur noch Kosten. Sie ist der phantasielose Verbrauch knapper Ressourcen, die andernorts sehr viel dringlicher gebraucht würden. Hackerattacken und Terrorangriffe sind auf diese Weise ebensowenig abzuwehren, wie konventionelle militärische Kräfte geeignet sind, die Geiselnahme eigener Staatsbürger in fremden Ländern zu verhindern oder angemessen darauf zu reagieren. Der Aufbau von Fähigkeiten zum Schutz des eigenen Territoriums war die Reaktion auf äussere Bedrohungen in den Zeiten der Agrar- und der frühen Industriegesellschaft. Heute dagegen ist oft nicht mehr zu unterscheiden, ob die Bedrohung von innen oder von aussen kommt, und in der Regel ist sie mit militärischen







«Grosses Bollwerk», Aquarell, 140 x 94 cm, 2003

Mitteln nicht abzuwehren. Der Sammelbegriff dafür heisst Asymmetrie.

Zunächst ist zu beachten, dass es zwei Formen von Asymmetrie bzw. Asymmetrierung gibt: eine der Stärke, die auf der Basis ökonomischer und technischer Überlegenheit erfolgt, und eine aus Schwäche, die darauf aus ist, die überlegene Stärke des attackierten Gegners in Schwäche zu verwandeln.

Beginnen wir mit der Asymmetrie der Stärke. Sie findet sich immer wieder auf Seiten von Seemächten, wenn diese mit Landmächten konfrontiert sind. Von Perikles' Plan im Krieg gegen Sparta bis zum Agieren der Briten und der Amerikaner im 19. und 20. Jahrhundert ist das immer wieder zu beobachten: asymmetrisch überlegene Akteure handeln aus einer Position tendenzieller Unangreifbarkeit und Unverletzlichkeit heraus und fügen dem Gegner einen Schaden zu, gegen den er sich nicht wehren kann oder wo er sich, wenn er sich dagegen wehrt, dadurch ins Unrecht setzt.

Ob man einen «lange auszuhaltenden Krieg» zu führen und zu gewinnen in der Lage ist, hängt von der eigenen Opferbereitschaft ab. An ihrer Grenzenlosigkeit erschöpft sich der Gegner.

Das Element der See, später der Luft und des Weltraums, wirkt hier mit technischer Überlegenheit zusammen, und militärische Mittel werden durch ökonomische und fiskalische Instrumente ergänzt. Seemächte haben Krieg schon immer auch in Form des Wirtschaftskriegs geführt. Die Folge ist, dass die Kriegsentscheidung nicht territorial konzentriert werden kann, sondern von der dominanten Seite permanent in andere Räume verlegt wird. In der Konfrontation mit Seemächten haben Landmächte nicht die Option der Symmetrierung. Sie haben nicht nur andere, sondern prinzipiell schlechtere Karten.

Etwas anders liegen die Dinge im Falle der Asymmetrierung aus Schwäche. Auch hier geht es um die Erschliessung neuer Dimensionen des Krieges, etwa im Partisanenkrieg, aber dabei spielt weniger der Raum als vielmehr die Zeit die ausschlaggebende Rolle. Diese Form von Asymmetrie setzt auf die strategische Kapitalisierung der Zeit, in deren Folge sie einen ansonst überlegenen Gegner erschöpft und ermattet, um ihn in die Resignation zu zwingen. Dabei kann, gerade

im Fall des Partisanenkrieges, auch der Raum als Ressource des Zeitgewinns dienen, aber ausschlaggebend ist die Zeit. Mao hat diese Form der Symmetrierung deswegen als «den lange auszuhaltenden Krieg» bezeichnet.

Ob man ihn zu führen und zu gewinnen in der Lage ist, hängt von der eigenen Opferbereitschaft ab. An ihrer Grenzenlosigkeit erschöpft sich der Gegner. Das haben die USA in Vietnam erfahren. Die Voraussetzung einer solchen Form asymmetrischer Kriegführung sind grosse demographische Ressourcen. Der Palästinenserführer Arafat hatte das im Auge, als er vom «Kampf der Wiegen» sprach, den man gegen die Israelis führen und gewinnen werde. Auch die Asymmetrie aus Schwäche komplementiert den Gebrauch von Waffen also durch andere Formen konfrontativer Willensdurchsetzung.

Auch wenn der klassische Staatenkrieg politisch-militärisch obsolet geworden ist, so ist der Krieg doch nicht verschwunden. Definiert man Krieg mit Clausewitz als ein Messen der moralischen und physischen Kräfte mit Hilfe der letzteren, so hat der Krieg seine Erscheinungsform geändert, ist aber nicht verschwunden. Er ist, um eine weitere Überlegung von Clausewitz aufzunehmen, «ein wahres Chamäleon», also dadurch gekennzeichnet, dass er beständig seine Erscheinungsform ändert und dies in Abhängigkeit von äusseren Gegebenheiten.

Wer die Frage beantworten will, worauf ein Land gefasst sein muss, ist somit gut beraten, wenn er sich als erstes mit diesem Chamäleoncharakter des Krieges beschäftigt, um sich sodann den unterschiedlichen Formen der Asymmetrie zuzuwenden. Wer das nicht kann oder will, hat schon verloren. Er investiert seine Ressourcen in Abwehrlinien, an denen niemand mehr angreift, und wo der Angriff erfolgt, fehlen ihm die Mittel zur Abwehr.

Mehr denn je ist beim Umgang mit den Risiken heutiger Kriege eine Form politisch-strategischer Kreativität gefragt, wie sie in der herkömmlichen Offiziers- und Stabsausbildung nicht unbedingt gefördert worden ist. Man kann das daran beobachten, wie die USA ihre asymmetrische Überlegenheit zu wahren suchen. Sie investieren dabei keineswegs bloss in moderne Ausrüstung, wie Marschflugkörper und Kampfdrohnen, mit denen sie militärische Präsenz ohne Verletzlichkeit herzustellen vermögen, sondern suchen auch nach Möglichkeiten, den demographischen Veränderungen im eigenen Land und einer sich in deren Gefolge ausbrei-

tenden postheroischen Mentalität Rechnung zu tragen.

So wurde die Wehrpflicht schon vor längerem kassiert, und das Gros der Kampfverbände speist sich aus den unteren sozialen Schichten, wo der Militärdienst eine Alternative zu Arbeitslosigkeit und Verwahrlosung darstellt. Aber selbst das genügt nicht mehr. 20 Prozent der US-Soldaten im Irak waren und sind *green-card soldiers*, überwiegend Lateinamerikaner, die in der US-Armee dienen, um amerikanische Staatsbürger zu werden. Hinzu kommen die *private military companies*, die auf dem Weltmarkt militärische Arbeitskraft aufkaufen, um sie den USA verfügbar zu machen: von ehemaligen Elitesoldaten europäischer Streitkräfte bis zu Lastwagenfahrern aus den Philippinen, Bangladesch oder Pakistan, die gefährliche Logistikaufgaben ausführen. So werden die Verluste, welche die USA selber betreffen, in Grenzen gehalten. Die Privatisierung militärischer Dienstleistungen wird in Zukunft noch zunehmen.

Diese Option ist den Europäern aus politisch-kulturellen Gründen versperrt – vielleicht mit Ausnahme der französischen Fremdenlegion und der in Nepal rekrutierten britischen Gurkhas. Wie die zölibatäre Bürokratie des Vatikans keine jungen Männer hervorbringt, die für deren Schutz sorgen, sondern solche in der Schweiz rekrutiert, kompensieren nun einige politische Akteure ihre demographischen Defizite durch die Nutzung des Weltmarkts. Nur so werden die Länder des Nordens dauerhaft militärisch handlungsfähig bleiben.

Aber damit kann man es nicht bewenden lassen, sondern muss damit rechnen, zum Ziel asymmetrischer Angriffe zu werden. In der Abwehr solcher Angriffe lässt sich eine defensive und eine offensive Reaktion unterscheiden. Bei der defensiven Reaktion ist vor allem die Bevölkerung selbst gefragt, die auf Anschläge mit grosser Ruhe und Gelassenheit reagieren sollte. Da terroristische Attacken im wesentlichen darauf abzielen, die Bevölkerung des angegriffenen Landes in Angst und Schrecken zu versetzen, die Panik also die grössere und eigentliche Bombe darstellt, ist ein Verhalten, das sich zwischen mürrischer Indifferenz und heroischer Gelassenheit bewegt, eine überaus wirksame Abwehr.

Selbstverständlich haben Polizei und Geheimdienste alles zu unternehmen, um solche Anschläge zu verhindern. Verteidigung kann dabei auch darin bestehen, die kritische Infrastruktur eines Landes so zu verstärken, dass sie hinreichende Re-

serven enthält, um bei Anschlägen nicht sogleich zusammenzubrechen. Solche Reserven stellen unter betriebswirtschaftlichen Aspekten jedoch einen Kostenfaktor dar, den bei einer weiteren Privatisierung der Infrastruktur wegzurationalisieren eine starke Neigung besteht. Solche Reserven entgegen der betriebswirtschaftlichen Rechnung aufrechtzuerhalten, ist eine probate Stärkung der Defensive.

Vermutlich ist aber die grösste und häufigste Herausforderung für west- und mitteleuropäische Staaten das Erfordernis, ausserhalb der eigenen Landesgrenzen in friedenssichernden oder friedens erzwingenden Interventionen tätig zu werden. An der Peripherie der Wohlstandszonen wird es nämlich in wachsender Masse zu Kriegen um knappe Ressourcen, wie Land und Wasser, oder um die aus der Verfügung über Rohstoffe zu erzielenden Gewinne kommen. Diese Kriege können uns nicht gleichgültig sein, auch wenn sie uns nicht unmittelbar betreffen. Die

### Das Gros der US-Kampfverbände speist sich aus den unteren sozialen Schichten, wo der Militärdienst eine Alternative zu Arbeitslosigkeit und Verwahrlosung darstellt.

aus der Zerstörung der wirtschaftlichen Existenz erwachsenden Flüchtlingsströme werden schliesslich ein Europa erreichen, das mit der Aufnahme von Asylanten und Flüchtlingen schon bald seine Grenzen erreicht hat.

Also haben die Einsätze im subsaharischen Afrika oder in Zentralasien auch die Aufgabe, die Entstehung solcher Flüchtlingsströme am Entstehungsort zu verhindern, indem den Leuten in ihrer Heimat Frieden und Lebensmöglichkeiten gesichert werden. Aber das sind Herausforderungen, die nicht mit klassischen militärischen Mitteln zu bewältigen sind. Daher ist eine kluge und nachhaltige Kooperation zwischen humanitären Hilfsorganisationen, staatlichen Aufbau- und Ausbildungsprogrammen und dem mit Sicherheits- und Durchsetzungsmassnahmen befassten Militär erforderlich.

HERFRIED MÜNKLER, geboren 1951, ist Professor für Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Jüngst von ihm erschienen sind «Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie» (2006), «Imperien: Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten» (2005).

Der Staat hat die Aufgabe, seine Bürger vor Angriffen zu schützen. Und er hat die Aufgabe, deren Freiheit zu gewährleisten. Wenn sich Sicherheit und Freiheit in die Quere kommen, gewinnt meist die Sicherheit. So entsteht ein neuer Staat. Der Sicherheitsstaat.

## 6 Über die Staatsmacht

Wolfgang Sofsky

Der moderne Staat gründet allein auf sich selbst. Weder Gott noch Natur, weder Vernunft noch Moral benötigt er als Fundament. Durch Befehl und Gesetz erschafft er sich selbst.

In seinem Gebiet gelten nur die Regeln, die von ihm selbst erlassen wurden. Was Recht und Unrecht ist, bestimmt er per Dekret. Indem er das Gesetz aus eigener Vollmacht setzt, formt er den Geist der Nation. Und indem er das Gesetz durchsetzt, prägt er das Leben der Gesellschaft.

Doch sein Zweck ist nicht Wohlfahrt, nicht Gerechtigkeit, Gleichheit oder Freiheit. Der einzige Zweck des Staats ist die Behauptung seiner selbst. Er ermächtigt sich zum Herrn der Geschichte und kürt sich zum Souverän über die Untertanen. Immerfort ist er damit beschäftigt, seine Macht abzusichern und zu erweitern.

Auf fünf Säulen ruht das Gebäude des modernen Staates. Er verfügt erstens über eine bewaffnete Zwangsgewalt, mit der er Verbrechen ahnden, Aufstände niederschlagen, Bürgerkriege befrieden und fremden Invasoren widerstehen kann. Die Drohung mit Gewalt und Tod ist die Grundlage der politischen Herrschaft. Sie verspricht dem Untertanen Schutz an Leib und Leben, indem sie jedermann handfeste Nachteile in Aussicht stellt, falls er den Frieden bricht und die Ordnung stört.

Zweitens besitzen Staaten ökonomische Macht, indem sie Erträge aus Produktion und Distribution, Austausch und Konsum abschöp-

fen und Märkte durch Vorschriften, Verbote und Anreize regulieren. Zahlreiche öffentliche Dienste, Behörden und Unternehmen gehören in den Bereich der Staatswirtschaft. Durch Steuern und Abgaben lenkt die Obrigkeit beträchtliche Anteile des Sozialproduktes aufs eigene Konto. Auch punktuelle Steuersenkungen dienen zuletzt nur dazu, das Wachstum so zu forcieren, dass das Finanzvolumen insgesamt steigt.

Drittens kontrolliert der Staat mittels normativer Macht die Gesellschaft. Indem er die sozialen Beziehungen der Autorität des Rechts unterwirft, will er nicht nur die Ordnung sichern, sondern auch die kollektive Moral bestimmen. Solidarität ist mittlerweile verstaatlicht. Gruppen und Bindungen werden ausgehöhlt, indem soziale Aufgaben an staatliche Einrichtungen übergeben werden. Das Gesetz formt Sitten und Gebräuche um. Rechtsfreie Räume sind der Obrigkeit, dieser selbsternannten Hüterin der Sittlichkeit, ebenso zuwider wie unübersichtliche Netzwerke. Es ist zuletzt der Staat, welcher Gebote und Verbote dekretiert und sich dadurch immer neue Anlässe zum Zugriff verschafft. Er verfolgt die Abweichungen und markiert das Verbrechen, verhängt Strafen, entscheidet über Zugehörigkeit und schliesst unerwünschte Personen aus. Die Gesellschaft ist für den Staat eine Quelle stetiger Unsicherheit. Unberechenbar und eigensinnig sind die Individuen, beseelt von wilden Leidenschaften, Begierden, bösen Sehnsüchten. Einzig durch Dauerberatung und Dauerbetreuung, durch Disziplin und prohibitive Lustverbote ist dieses unheimliche Terrain einigermaßen zu regieren.

Um Wirtschaft und Gesellschaft im Auge zu behalten, stützt sich der Staat viertens auf ein anwachsendes Reservoir an Informationsmacht. Der öffentliche Datenhunger ist immens. Unzählige Behörden sind damit beschäftigt, das Leben der Untertanen von der Wiege bis zur Bahre zu registrieren und zu observieren. Ohne umfassende Dokumentation kein Sozial- und kein Sicherheitsstaat. Womit einst Spitzel und Denunzianten ihr Brot verdienten, das haben mittlerweile diverse Behörden übernommen. Mit dem fadenscheinigen Versprechen von allseitiger Bildung, Volksgesundheit und Gerechtigkeit wird jedes biographische Detail festgehalten. Und unter dem Vorwand immerwährender Gefahr überzieht der Sicherheitsapparat die Gesellschaft mit legaler Alltagsespionage.

Jedes politische Regime will Ewigkeit, und jede Macht spekuliert auf freiwillige Botmässigkeit. Darauf zielt fünftens die ideologische Macht. Sie

überformt die Herrschaft der Furcht durch ein Gewebe von Legitimationen, Hoffnungen, Bildern und Werten. Durch Propaganda, rituelle Inszenierungen und langjährige Indoktrination erlangt die Machtelite die Weihen göttlicher, natürlicher oder moralischer Rechtfertigung. Ideologien der Demokratie suggerieren, das Volk sei der politische Souverän, obwohl es in Wahrheit nur Zuschauer in eigener Sache ist. Verheissungen von Sicherheit, Gerechtigkeit, Wohlstand oder Bildung dienen dazu, die Staatsgläubigkeit zu stärken. Das Ziel ist erreicht, wenn die Wahlbeteiligung hoch ist und die Tatsachen der Herrschaft im Nebel der Proklamationen verschwinden. Sobald der öffentliche Diskurs nur mehr die offizielle Staatsdoktrin auslegt und belanglose Kommentare politischer Klassenvertreter abfragt, bleibt die ideologische Macht unangefochten.

Erörterungen über die akute Verfassung der Staatsmacht tun gut daran, alle Aspekte staatlicher Macht im Auge zu behalten. Wirtschaftspolitische Debatten über die Regulierung von Güter-, Arbeits- oder Finanzmärkten betreffen lediglich einen Machtaspekt. Mutmassungen über Souveränitätsverluste des Nationalstaates gegenüber globalem Handel oder internationalen Allianzen übersehen regelmässig die Machtgewinne gegenüber den Untertanen. Befunde über die begrenzte militärische Schlagkraft im neuen Terrorkrieg besagen nichts über einen Machtverlust bewaffneter Verbände im eigenen Land. Und zeitweilige Wahlabstinz verweist zwar auf eine gewisse Volksverdrossenheit, rüttelt jedoch kaum an den Grundpfeilern der demokratischen Eliteherrschaft. Beweist der kollektive Missmut nicht vielmehr, wie tief die Sehnsucht nach Vorsorge und Fürsorge in des Volkes enttäuschter Seele verwurzelt ist?

Klagen über den schwachen Staat beruhen häufig auf historischer Vergesslichkeit und paternalistischen Wunschbildern. Nur in einer abgeschotteten Staatswirtschaft lässt sich ein weisser Markt vollständig lenken – und die Volkswirtschaft zielstrebig in den Ruin treiben. Die Reichweite administrativer Kontrolle im kapitalistischen Prozess der schöpferischen Zerstörung war schon immer begrenzt. Weshalb mässigbezahlte Beamte ohne persönliche Haftung die privaten Produzenten und Konsumenten an Sachverstand, Verantwortung, Leistung, Transparenz und Initiative übertreffen sollten, bleibt ein Geheimnis der politischen Propaganda. Krisen sind keine Katastrophen. Staatsbehörden können ebenso wenig für Gerechtigkeit sorgen wie Märkte. Dass

aber ein Staatsmonopol dem Wettbewerb widerstrebender Firmen an Effektivität und Produktivität irgendetwas voraus haben sollte, kann nur behaupten, wer erhebliche Blindstellen in seinem politischen Gedächtnis aufweist.

Ähnliches gilt für die Illusion des Sicherheitsstaates. Der verschreckte Untertan sucht nicht Schutz vor dem Staat, sondern Schutz durch den Staat. Vor allen Lebensrisiken soll ihn der grosse Vater bewahren. Lieber lässt er seinen Schreibtisch ausspionieren und seinen Weg durch den öffentlichen Raum aufzeichnen, als auf die Wahndecke umfassender Geborgenheit zu verzichten. Der Wunsch nach Versorgung und Vertrauen durchzieht die staatsgläubige Gesellschaft und prägt ihre kulturellen Gewohnheiten zutiefst. Bei jedem Zwischenfall, jeder Misshelligkeit, jeder Unsicherheit ertönt prompt der Ruf nach der rettenden Staatshand, und zwar quer durch alle sozialen Klassen. Keineswegs ist die Sehnsucht, regiert zu werden, auf die unteren Schichten begrenzt. Unterwürfigkeit, Feigheit, Torheit oder Habgier sind allgemeine soziale Tatsachen.

### Klagen über den schwachen Staat beruhen häufig auf historischer Vergesslichkeit und paternalistischen Wunschbildern.

Dem inneren Zustand der ängstlichen Gesellschaft entspricht das beliebte politische Alarmspiel. Regelmässig sucht die Machtelite die Untertanen das rechte Fürchten zu lehren und ihnen im gleichen Atemzug sichere Rettung zu versprechen. Zwangsdekrete finden in der Bevölkerung prompten Applaus. Mit einer Politik der Angst ist sie stets zu beeindrucken. Dabei hat die Sicherheitspropaganda nichts anderes im Sinn, als sich Wählerstimmen zu sichern und die Exekutivmacht der Staatssicherheit auszubauen.

Nicht nur vor auswärtigen Feinden, böswilligen Nachbarn, arglistigen Betrügnern, Räufern oder Mördern soll der Staat schützen. Vor Armut und Abstieg soll er bewahren und der Verderbnis der Sitten Einhalt gebieten. Auch die öffentliche Erziehung rechnet zum staatlichen Sicherheitsprogramm. Sie soll nämlich verhindern, dass Unordnung überhaupt begangen wird. Vor Verfolgung und Prävention setzt die Umerziehung des Menschengeschlechts an. Sie bezweckt die moralische Ausrichtung der Untertanen. Solange das Rückgrat noch nicht gebrochen ist, gibt

es immer noch etwas zu korrigieren, abzuschleifen, auszubessern und auszutreiben. Und ist das Subjekt nicht recht willig, so braucht es Nachdruck, Ermahnung, Strafe. Nicht das selbständige Individuum mit mannigfachen Talenten ist das Ziel dieser Zurichtung, sondern die Formung des Bürgers und Untertans. Im besten Falle verhindern die Massnahmen, dass Kinder ganz unerzogen bleiben und später einer schädlichen Tätigkeit nachgehen. In der Regel jedoch ist die Nationalerziehung geprägt von Anpassung, Einformigkeit und Leistungszwang. Sie opfert den Menschen dem Leitbild des gefügigen Untertans. Von Stunde zu Stunde ist der Geist des Staates und seiner Gesetze gegenwärtig.

Die Institutionen der Staatsmacht bieten vielen Subjekten Gelegenheit, ihren Leidenschaften und Lastern von Amts wegen zu frönen. Die Sucht zu regieren ist weit verbreitet, der Wunsch, seinen Zeitgenossen Vorschriften zu machen und sie in eine Ordnung zu zwingen, die angeblich zu ihrem Besten ist. Macht und Herrschaft sind reizender als die Freiheit. Statt Klugheit und Ge-

### Eine demokratische Regierung ist nicht die Regierung eines jeden über sich selbst, sondern jedes einzelnen durch alle übrigen.

rechtigkeit eröffnet die Staatsmacht den niederen Instinkten Tür und Tor. Starrsinn und Pedanterie, Hochmut, Geltungsdrang und Selbstgerechtigkeit gewinnen ungeahnte Wirkungskreise. Missionsgeist und Machtgier finden im Staatsbetrieb ein weites Betätigungsfeld.

Die üblichen Vorkehrungen gegen Machtkonzentration sind Teilung der Gewalten, Beschneidung sämtlicher, auch der wirtschaftlichen Machtmonopole, öffentliche Kontrolle, freier Markt der Güter, des Geldes, des Geistes, ferner Schutz der Privatsphäre, ungehinderte Assoziation der Bürger, Bewegungs- und Gedankenfreiheit sowie eine Kultur des Staatsmisstrauens. Jede Macht sucht Freiheit zu vernichten, und daher ist die Freiheit das einzige Gift gegen die Macht. Freiheit bedeutet Abwesenheit von Ketten und Käfigen, von Zwang und Zensur, Gängelei und Bevormundung, offener Indoktrination und leiser Manipulation. Sie wird verteidigt, indem man Übergriffen trotzt und fremder Einmischung Schranken setzt. Nur so vermag jeder Bürger sein Leben auf die ihm eigene Weise zu führen.

Freiheit und Demokratie sind nicht dasselbe. Freiheit bedeutet nicht Herrschaft der Mehrheit oder Gleichheit der Lebenschancen. Der Zustand eines politischen Gemeinwesens bemisst sich zuerst an der Stärke der Barrieren, die den einzelnen vor den Massnahmen der Obrigkeit schützen. Von dem Regime einer Mehrheit, die von den Leidenschaften der Gleichheit und Gemeinschaft beseelt ist, hat die Freiheit nichts zu erwarten. Eine demokratische Regierung ist nicht die Regierung eines jeden über sich selbst, sondern jedes einzelnen durch alle übrigen. Auch Demokratie ist politische Herrschaft. Dem Zwang der Repräsentation kann kein Untertan entgehen. Er hat nur die Wahl, entweder repräsentiert zu werden und nicht selbst zu handeln oder nicht repräsentiert zu werden und trotzdem nicht selbst handeln zu können. Die Selbsttätigkeit des freien Bürgers ist ausgeschlossen.

Nicht Fürsorge begründet die Existenz des Staates, sondern allein die Garantie jener Rechte, welche die Person vor fremden Übergriffen schützen. Nur die Wahrung des Rechts bedarf einer Macht, welche die Handlungskraft des Individuums übersteigt. Sicherheit vor Krieg und Verbrechen ist die vornehmliche Aufgabe des Staates, und nur dieser Auftrag rechtfertigt die Existenz der Zentralmacht. Sicher ist der Bürger, wenn er in seiner Lebensführung und in der Ausübung der ihm zustehenden Rechte nicht gestört wird. Sicherheit bedeutet Gewissheit der eigenen Freiheit. In der aktuellen Lage gilt daher der Grundsatz: Fortschritt der Freiheit heisst Rückzug der Obrigkeit, Beschneidung staatlicher Vollmacht, Zähmung der Regelungswut, Vergesellschaftung politischer Macht, Selbsttätigkeit der Bürger. *«Die Regierung»* notierte einst Henry David Thoreau, *«ist ein Instrument, mit dessen Hilfe sich die Menschen endlich gegenseitig in Ruhe lassen könnten; und sie ist um so nützlicher, je mehr die Regierten von ihr in Ruhe gelassen werden. Die beste Regierung ist die, die gar nicht regiert.»*

WOLFGANG SOFSKY, geboren 1952, ist freier Autor und war Professor für Soziologie. Jüngst sind von ihm *«Das Buch der Laster»* (2009) und *«Verteidigung des Privaten»* (2007) erschienen.